

**LA POLÍTICA CRIMINAL EN MATERIA ELECTORAL: LOS DESAFÍOS
PARA LA DEMOCRACIA Y LA INTEGRIDAD DE LOS PROCESOS
ELECTORALES EN ESPAÑA Y MÉXICO**

TESIS DOCTORAL

SILVIA DEL CARMEN MARTÍNEZ MÉNDEZ

UCA

Directores:

Dr. Luis Ramón Ruíz Rodríguez

Dr. Manuel Vidaurri Aréchiga

Tesis Doctoral

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas

Escuela de Doctorado de la Universidad de Cádiz

Diciembre 2022

ÍNDICE

	Pág
Agradecimientos.....	5
Resumen.....	7
Abreviaturas.....	8
Introducción.....	14
CAPÍTULO PRIMERO. LA POLÍTICA CRIMINAL ELECTORAL.....	18
1. Aspectos generales.....	18
1.1. Significado clásico y significado moderno de política.....	18
1.2. La concepción de la política como una relación amigo-enemigo.....	20
2. La transmutación de la política criminal.....	21
2.1. Concepto de política criminal.....	21
2.2. El cambio de paradigma de la política criminal.....	24
2.3. La política criminal pragmática.....	24
2.4. La política criminal y el derecho penal de riesgo.....	25
2.5. La política criminal, la expansión del derecho penal y el derecho penal simbólico.....	27
2.6. La política criminal garantista y de última ratio.....	29
3. La política criminal como política pública.....	33
4. La política criminal electoral.....	44
4.1. La política criminal electoral en España.....	60
4.2. La política criminal electoral en México.....	71
5. Factores de riesgo electoral.....	82
6. Los indicadores en la evaluación de la política criminal electoral.....	89
CAPÍTULO SEGUNDO. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ASPECTOS POLÍTICO-CRIMINALES).....	93

1. La configuración de los partidos políticos.....	93
1.1. Los partidos políticos como personas jurídicas.....	98
1.2. Los partidos políticos como relaciones sociales sui generis.....	99
1.3. La naturaleza híbrida de los partidos políticos.....	100
1.4. Los partidos políticos en España.....	101
1.5. Los partidos políticos en México.....	109
1.6. Su importancia y reconocimiento constitucional.....	119
2. Origen de la responsabilidad penal de los partidos políticos.....	120
2.1. Contexto general.....	120
2.1.1. La visión retribucionista de la pena.....	124
2.1.2. Teorías de la prevención, una visión utilitaria de la pena...	125
2.1.3. Teoría de la dialéctica de la unión.....	126
2.2. La responsabilidad penal de los partidos políticos en España...	128
2.3. La responsabilidad penal de los partidos políticos en México....	136
CAPÍTULO TERCERO. FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE	
PARTIDOS POLÍTICOS.....	144
1. El financiamiento de los partidos políticos.....	144
1.1. El financiamiento público.....	145
1.2. El financiamiento privado.....	149
1.3. El financiamiento mixto.....	149
2. La fiscalización de los partidos políticos en España.....	152
2.1. Organismo fiscalizador.....	158
2.2. Reglas de financiamiento.....	163
2.3. Reglas de gasto electoral.....	167
2.4. Transparencia y Rendición de Cuentas.....	171
3. La fiscalización de los partidos políticos en México.....	175
3.1. Organismo fiscalizador.....	182
3.2. Reglas de financiamiento.....	191
3.2.1. El financiamiento público.....	192
3.2.2. El financiamiento privado.....	193
3.3. Reglas de gasto electoral.....	194

3.4. Transparencia y Rendición de Cuentas.....	196
CAPÍTULO CUARTO. LA FINANCIACIÓN ILEGAL E ILÍCITA DE PARTIDOS.....	204
1. Aspectos generales.....	204
1.1. El financiamiento ilícito y su vínculo con la corrupción.....	207
1.2. Casos de corrupción relacionados con la financiación ilegal de los partidos políticos.....	216
2. El financiamiento ilegal de los partidos políticos en España.....	225
2.1. La autorregulación de los partidos políticos en España.....	235
3. El financiamiento ilícito de los partidos políticos en México.....	241
3.1. La delincuencia organizada y el financiamiento ilícito de partidos políticos en México.....	251
4. Vías alternas al Derecho Penal.....	256
CAPÍTULO QUINTO. DESAFÍOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL EN MATERIA ELECTORAL Y REFLEXIONES FINALES.....	259
1. Etiología criminológica de los partidos políticos.....	259
2. Los factores criminógenos y de riesgo del financiamiento ilícito o ilegal de los partidos políticos.....	268
3. Desafíos de la política criminal electoral.....	273
REFLEXIONES FINALES.....	282
Bibliografía.....	289

Tesis Doctoral

AGRADECIMIENTOS

Al finalizar un trabajo tan arduo y lleno de dificultades como una tesis doctoral, es inevitable pensar que el objetivo no hubiera sido posible sin la participación de personas e instituciones que han facilitado las cosas para que este trabajo llegara a un feliz término. Por ello, no quiero pasar la oportunidad de agradecerles.

En primer lugar quiero agradecer a los doctores Manuel Vidaurri Aréchiga y Luis Ramón Ruíz Rodríguez, por aceptar ser mis asesores de tesis, su capacidad para guiar mis ideas ha sido un aporte invaluable en el desarrollo de esta tesis, alguna vez un doctor en una conferencia señaló que “somos lo que hicieron de nosotros nuestros maestros”, y no puedo estar más de acuerdo, no sólo han sido mis asesores de tesis, han sido un referente invaluable para mi vida como investigadora. Les agradezco también su paciencia, sé que no fui una tesista fácil.

También quiero agradecer a mi familia, por la comprensión y apoyo en el tiempo que tuve que dedicar a esta tesis, y sobre todo el apoyo incondicional que me ofrecieron desde lejos cuando estuve en mi estancia en España y por el apoyo económico cuando las cosas se pusieron difíciles. A mi papá en especial quiero agradecerle por leer y releer esta tesis, en busca de faltas de ortografía.

Quiero aprovechar la oportunidad para agradecer a mis amigas y amigos en México y España, por siempre darme palabras de aliento. Hay amigos que ocupan un lugar especial en este agradecimiento, a Patry, Gerardo, Pablo, David y Juan, les agradezco inmensamente, no sólo que me dieran hospedaje en mis muchas estancias en España, sino que además siempre me hicieron sentir como en casa, incluso en época de pandemia, en la que siempre estuvieron presentes.

Por último, quiero agradecer a la Universidad de Cádiz por permitirme vivir esta experiencia de profesionalización, y al personal de la Biblioteca de

Posgrado de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, por prestarme un lugar donde poder realizar esta tesis y también apoyarme durante el proceso de la investigación.



UCA

Tesis Doctoral

RESUMEN

Esta investigación se centra en el análisis de la política criminal en materia electoral en México y España. Se pretende examinar el financiamiento ilegal de partidos políticos y cómo está relacionado con la corrupción, y establecer las medidas que han sido adoptadas en ambos países para reducir esta actividad ilegal. Además, el trabajo busca identificar los desafíos más urgentes en el ámbito de la política criminal electoral y establecer las medidas adecuadas para abordarlos. La metodología utilizada incluye el análisis de casos de México y España y una combinación de métodos descriptivos y analíticos. El objetivo final es contribuir a la discusión sobre la política criminal electoral y establecer una base para una política criminal electoral adecuada en ambos países.

SUMMARY

This research focuses on the analysis of criminal policy in electoral matters in Mexico and Spain. It aims to examine the illegal financing of political parties and how it is related to corruption, and to establish the measures that have been taken in both countries to reduce this illegal activity. In addition, the work seeks to identify the most urgent challenges in the field of criminal electoral policy and establish the appropriate measures to address them. The methodology used includes the analysis of cases in Mexico and Spain and a combination of descriptive and analytical methods. The final goal is to contribute to the discussion on criminal electoral policy and establish a basis for an appropriate criminal electoral policy in both countries.

ABREVIATURAS

ACE	Proyecto: Administración y Costo de las Elecciones
A.I.I	Autoridad Independiente de protección al Informante
AML	Políticas antilavado de dinero
ANDSA	Asesoramiento y nuevos desarrollos ocupacionales, S.A.
AP	Alianza Popular
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Gobierno Español
CE	Constitución Española, de 1978
CEI	Centro de Estudios Informáticos
CEIFSA	Centro de Estudios de Informática e Información, S.A.
CFE	Comisión Federal Electoral, de 1973
CFT	Políticas contra el financiamiento del terrorismo
CFVE	Comisión Federal de Vigilancia Electoral
CJNG	Cártel Jalisco Nueva Generación
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNC	Confederación Nacional Campesina
CP	Código Penal Español

COD	Congreso de los Diputados
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPF	Código Penal Federal
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DPIEO	Declaración de Principios para la observación Electoral Internacional
EIU	Unidad de Inteligencia Económica
FEPADE	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales
GAFI	Grupo de Acción para el Lavado de Activos
GRE	Gestión de Riesgo Electoral
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
JDC	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía
LECRIM	Ley de Enjuiciamiento Criminal

LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LGMDE	Ley General en Materia de Delitos Electorales
LEPF	Ley para la Elección de los Poderes Federales, del 2 de julio de 1918
LO	Ley Orgánica
LOFPP	Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOPPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de diciembre de 1977
LOPP	Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
LRJSP	Ley 40/2015, de 01 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público
OEA	Organización de Estados Americanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el desarrollo económico
ODIHR	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONGs	Organismos no gubernamentales
OPLE	Organismo Público Local Electoral

OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAN	Partido Acción Nacional
PCE	Partido Comunista Español
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PEI	Proyecto Integral Electoral
PEMEX	Petroleos Mexicanos
PES	Procedimientos especiales sancionadores
PGR	Procuraduría General de la República
PNA	Partido Nueva Alianza
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNV	Partido Nacionalista Vasco
POS	Procedimientos Sancionadores Ordinarios
PP	Partido Popular
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSD	Partido Social Demócrata

PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSP-UP	Partido Socialista Popular-Unidad Socialista
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TEOSA	Técnicas Empresariales y Ocupacionales, S.A.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TOC	Crimen Organizado Transnacional
TCU	Tribunal de Cuentas
UCD	Unión de Centro Democrático
UDC	Unión Democrática de Cataluña
UEDO	Unidad Especial contra la Delincuencia Organizada
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
UNODC	Directora Ejecutiva de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UPyD	Partido Político Unidad, Progreso y Democracia

UTF	Unidad Técnica de Fiscalización
-----	---------------------------------



UCA

Tesis Doctoral

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como finalidad llevar a cabo un análisis para describir la política criminal que en materia electoral se ha implementado en México y España; parte de la idea de que las democracias contemporáneas han mostrado en su historia una atípica convergencia entre democracia, elecciones y actos ilícitos, el estudio que se llevará a cabo pretende identificar la política criminal que se ha instrumentado en una de las modalidades de actos ilícitos que tienen mayor impacto y riesgo para la vida democrática, específicamente el tipo de financiamiento ilícito de partidos, como es que éste se encuentra íntimamente ligado con los actos de corrupción, reconocer aquellas acciones que han sido coincidentes en la lucha para disminuir su incidencia en ambos países, así como establecer los desafíos en materia político criminal electoral para el sostenimiento de la democracia.

Se parte de la hipótesis de que, aunque en España y México se han implementado políticas para abordar los delitos relacionados con las elecciones, especialmente para combatir el financiamiento ilegal de los partidos políticos, estos esfuerzos no han sido suficientes para enfrentar adecuadamente las conductas ilícitas en esta materia. Por lo tanto, este trabajo busca, en primer lugar, identificar los desafíos más urgentes en el ámbito de la política criminal electoral y establecer los medios adecuados para abordar su solución.

En segundo término, aportar un enfoque diferente sobre el estudio de la política criminal en materia electoral y mantener la discusión sobre el tema en la palestra, para que más investigadores logren aportar su conocimiento en esta problemática que de mantenerse, pone en riesgo las democracias de los dos países que aquí se estudian.

Por supuesto, que realizar una tesis doctoral que pretende analizar dos países con contextos diferentes requiere, de entrada, una advertencia a las

limitaciones que este trabajo puede aportar y sobre todo dejar claro que lo que aquí se plantea no pretende ser exhaustivo, a lo que aspira es establecer un piso para identificar lo que como mínimo se debe plantear para una política criminal electoral adecuada.

La metodología utilizada en la presente investigación, no se puede abordar desde una de las dimensiones sociales en cada uno de los países objeto de estudio, por lo que se llevó a cabo el estudio de casos de España y México, abarcando la globalidad de la sociedad, partiendo desde su entramado histórico, con sus tiempos y geografías involucrando procesos y protagonistas de construcción social. Sólo así se puede construir un diagnóstico de política criminal en materia electoral e identificar los desafíos venideros para fortalecer la democracia en los países estudiados.

Por ello, la tesis se desarrolla a partir de una base bibliográfica y análisis de datos que combina el método descriptivo y el analítico; en donde lo descriptivo tiene como objeto comprender la forma en la que se ha comportado la delincuencia en materia electoral específicamente el financiamiento ilícito, y que medidas han optado por establecer los países de estudio para combatir esa conducta. Desde el aspecto analítico, se pretende identificar los desafíos que la política criminal electoral debe considerar para consolidar las democracias en estos países, cuáles son coincidentes derivadas de la globalización en la que actualmente vivimos y cuáles son específicas por los contextos sociales que se viven en cada uno de estos países. La revisión de la literatura será considerada desde un punto de vista histórico, contextual y culturalmente sensible.

El lector tal vez se pregunte, cuál fue el motivo de elección de los países a estudiar, y la respuesta es que, existen motivos y condicionamientos personales para el desarrollo de esta investigación, mi primera motivación tiene que ver con que los últimos 10 años de mi vida he estado viviendo de manera bipartita en ambos países, lo que me ha permitido conocer su cultura, e identificar a fondo sus problemáticas, a ello hay que agregarle un condicionamiento relacionado

con mi ámbito académico, en específico, el contar con dos maestrías relacionadas con la política criminal, y el entorno laboral en el que me he desenvuelto, y que es el electoral, lo que me ha facilitado tener un conocimiento profundo sobre la investigación que aquí se desarrolla.

La delimitación del estudio se hace en razón a las reformas legislativas más importantes que se han llevado a cabo en el rubro de justicia penal electoral, a partir de 1977, año en el que se inicia la transición democrática en México y que coincide con el inicio del periodo de la primera legislatura tras las primeras elecciones democráticas en España.

Una vez acotada la metodología, delimitados los periodos de estudio y establecidas las razones intrínsecas de esta investigación; El primer capítulo de esta investigación se centra en el análisis de la política criminal, partiendo de conceptos básicos y su relación con el derecho penal. Se profundiza en la definición de política criminal y cómo ha evolucionado a lo largo del tiempo, desde su concepción por parte de Franz Von Liszt hasta las políticas criminales gerencialistas actuales. También se plantea la cuestión de si la política criminal debe ser considerada únicamente como política pública y se examinan las deficiencias en su evaluación. A continuación, se describe y analiza la política criminal electoral, estudiando sus características y desafíos, y proporcionando una breve descripción de la política criminal electoral en México y España y del marco internacional aplicable. Con esta base, en las siguientes páginas se centrará el análisis en el financiamiento ilegal de los partidos políticos de cada uno de estos países.

En el capítulo segundo y antes de entrar al estudio de casos, se harán algunas consideraciones de política criminal respecto a la responsabilidad de las personas jurídicas y se describirá el marco legal que se cuenta en ambos países, este tema es de vital importancia para el desarrollo de la tesis, ya que algunos de los desafíos que se plantean en el desarrollo de esta investigación, tienen que ver precisamente con la configuración de esta figura, cabe aclarar que no se

hace un análisis de la teoría del delito, puesto que rebasaría con creces la intención de esta investigación.

En el capítulo tercero se analizan los principales debates en la doctrina sobre financiamiento de los partidos políticos, se analizan y describen los diversos sistemas de financiamiento, se define el tipo de financiamiento y el sistema de fiscalización que los países en estudio tiene contemplado en su normativa doméstica y por último se hace un importante análisis sobre la transparencia de los partidos políticos como fortalecimiento a la democracia y como manera de prevenir los delitos electorales

El capítulo cuarto se divide en tres partes. En la primera, se proporciona un contexto general sobre el financiamiento ilegal de los partidos políticos, su vínculo con la corrupción y los casos que han sido noticia en los medios de comunicación, también se examina la normativa internacional que se ha establecido para prevenir este tipo de conductas delictivas. En la segunda parte, se analiza el caso de España, incluyendo cómo se configura actualmente el delito de financiación ilegal de los partidos políticos y sus consecuencias jurídicas, finalmente, se presentan algunas conclusiones provisionales. En la tercera parte, se aborda el estudio del caso de México, incluyendo un análisis del delito de financiación ilegal de partidos políticos y una reflexión sobre la delincuencia organizada y su estrecha relación con la política. Al final, se presentan algunas conclusiones.

Finalmente en el capítulo quinto se presenta un apartado de los desafíos que a criterio de la autora se deben contemplar para poder desarrollar una política criminal electoral adecuada, desde la visión de una política criminal aplicada e integral, que de manera individual deben observar los países en estudio, pero que también de manera coincidente deben prever.

CAPÍTULO PRIMERO

LA POLÍTICA CRIMINAL ELECTORAL

1. ASPECTOS GENERALES

Se ha conceptualizado de manera universal a la política criminal como el conjunto de los instrumentos represivos por medio de los cuales el Estado lucha contra la delincuencia, sin embargo esta definición se queda corta ante los diversos matices que presenta hoy en día la política criminal y muy específicamente la política criminal en materia electoral, es por eso que en éste capítulo se trata de profundizar en el significado de política criminal, iniciando por describir qué se entiende por política en general para después aterrizar el concepto en lo que sería una política criminal en materia electoral.

1.1. Significado clásico y significado moderno de política

Sin el ánimo de agotar una teoría general en torno a la política, si queremos hacer una reflexión sobre los elementos básicos para entenderla. Si se acude al diccionario de la Real Academia Española, política se entiende como: a) Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; b) Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; c) Cortesía y buen modo de portarse, y d) Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado. <<https://dle.rae.es>> [07/10/22].

Etimológicamente el término de Política proviene del griego *polis* (*politikós*) ciudad (Bobbio, 1995:1215), es decir, la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían sobre un territorio delimitado, que constituía una entidad prácticamente autosuficiente y estaba regida por un gobierno autónomo.

En cuanto al significado clásico-antiguo, es necesario hacer una referencia obligatoria a Aristóteles, ya que es el primer autor que realiza un tratado titulado

La Política, que trata sobre la naturaleza, funciones, participaciones del Estado y el arte y formas de gobernar la *polis* (Rivera & Bergalli, 2005:15).

Aristóteles efectuó una tipología que destacó tres tipos de formas de ejercer el poder: a) El poder paterno ejercitado en el nombre del hijo; b) El poder despótico ejercido en interés del patrón; y c) El poder político, aquel que es ejercido en interés de quien gobierna y es gobernado. Estas distinciones dieron paso a distintas expresiones de legitimación del poder (Rivera & Bergalli, 2005:16).

Aun cuando se considera a Maquiavelo en su tratado del príncipe como el fundador de la ciencia política en el sentido moderno al darle una visión analítica a cómo se consigue y se mantiene el poder, en sentido estricto fue hasta 1950 con el desarrollo del conductismo que logró el estatus epistemológico de ciencia.

En la actualidad, se emplea normalmente para referirse a la actividad o conjunto de actividades que de alguna forma tiene como punto de referencia al Estado, el cual puede actuar como objeto, y en ese sentido pertenecen a la esfera política acciones tales como la conquista, la consecución, la defensa, ampliación, refuerzo, destrucción, derrocamiento del poder estatal, etc.; O puede actuar como sujeto de esa actividad y en ese sentido pertenecen a la esfera política actos tales como (Bobbio, 2003:176):

- a) El ordenar o prohibir algo con efectos vinculantes para todos los miembros de un determinado grupo social;
- b) El exclusivo dominio de un territorio determinado;
- c) El legislar con normas válidas *erga omnes*; y
- d) La obtención y distribución de recursos de un sector a otro de la sociedad.

1.2. La concepción de la política como una relación amigo-enemigo

Entre las más conocidas y discutidas definiciones de la política debe considerarse la de Carl Schmitt, según la cuál la esfera de la política coincide con la esfera de la relación amigo-enemigo. De acuerdo con esta definición el campo de origen y de aplicación de la política sería el antagonismo y su función consistiría en la actividad de asociar y defender a los amigos y de dividir y combatir a los enemigos (Bobbio, 1995:1221).

En esta visión, la política asume el rasgo característico del conflicto, puesto que cualquier divergencia de intereses puede en algún momento transformarse en rivalidad o antagonismo entre personas o grupos sociales. El más alto grado de conflicto político se da cuando el recurso de la fuerza debe ser empleado (Rivera & Bergalli, 2005:22).

En cuanto al poder político es definido como el poder que se sirve en última instancia de la fuerza física para alcanzar los efectos deseados, se trata del poder del que se echa mano para resolver los conflictos que de no solucionarse acarrearía la disgregación interna de la comunidad política. Así la expresión más distintiva de la política es la guerra en cuanto expresión máxima de la fuerza como medio para solucionar los conflictos (Bobbio, 2003:243).

De esta manera, el concepto de Política, entendida como forma de actividad o de praxis humana, aparece estrechamente relacionado con el de poder. Ahora bien, el hecho de que el uso del poder esté vinculado con la política, no implica que ésta se resuelva en el uso de la fuerza. Si no que, como señala Max Weber: *“el uso legítimo de la fuerza es el hilo que recorre la acción del sistema político, dándole su especial carácter e importancia su coherencia como sistema. Las autoridades políticas, y sólo ellas, tienen cierto derecho generalmente aceptado, a utilizar la coerción y exigir obediencia mediante el uso de ésta...”* (Bobbio, 2003:181).

En este sentido y debido a esta vinculación entre política y poder, el problema de la legitimación de este último se revela decisivo. Así siguiendo la definición de Weber se puede llegar a la conclusión de que el Estado-poder siempre supone la relación entre dos sujetos: gobernante-gobernado en donde el gobernante impone su voluntad al gobernado por tener los medios necesarios para ello¹.

Entonces, cuando se habla de política, y específicamente de la denominada criminal, se está tratando sobre el uso de la fuerza y del monopolio de la misma, por eso el uso del derecho, juega un destacado papel, pues es éste el que legitima el uso de la fuerza y de la coerción física, a través de las diversas directrices que debe señalar la política criminal.

2. LA TRANSMUTACIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL

2.1. Concepto de política criminal

Como ya se sabe la política criminal se puede estudiar desde dos vertientes: como actividad científica y como actividad por parte del Estado; desde estas dos vertientes existen numerosos autores que la han definido y acotado para su estudio, de esta manera la política criminal como actividad del Estado es entendida como un sector de la política que está relacionado con la forma de tratar la delincuencia (Borja, 2003:22). Es decir, se trata de un ámbito de decisiones, de criterios, de argumentaciones que se postulan en el plano teórico o práctico para dar respuestas al fenómeno de la criminalidad.

Una de las primeras conceptualizaciones que podemos encontrar en este rubro es la establecida por Kleinsrod y la define como “el conocimiento de aquellos medios que el legislador puede y debe hallar, según la especial

¹ En cuanto a los medios necesarios para ello, nos referimos a que el Estado es el único que puede utilizar la fuerza como coacción, este proceso de monopolización se expresa con el proceso de criminalización y penalización.

disposición de cada Estado, para impedir los delitos y proteger el Derecho Natural de sus súbditos” (Von Liszt, T11, 1929:53).

Karl Stoss ahonda en esta línea y aclara que la política criminal no debe comenzar con la reforma, sino que debe dedicarse primeramente al Derecho en vigor antes de crear otro nuevo (Langle, 1927:26). De esta manera acepta que la legislación es un arma importante para combatir la criminalidad, pero que antes de crear una nueva ley se tiene que investigar en qué modo satisface la legislación vigente las pretensiones del bien común.

Franz von Liszt por su parte, la define como el conjunto sistemático de los principios fundados en la investigación científica de las causas del delito y de los efectos de la pena, según los cuales el Estado ha de llevar a cabo la lucha contra el delito por medio de la pena y de las instituciones con ella relacionadas (Rivera & Bergalli, 2005:25).

Esta definición como podemos observar, nos lleva más allá de la utilización del Derecho Penal como única arma de gobierno en contra de la criminalidad y establece la necesaria aplicación de la Criminología para la creación de políticas públicas contra el crimen².

Emiliano Borja (2003:22) la ubica como parte de la política general y establece que: “es aquel conjunto de medidas y criterios de carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, establecidos por los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal con el fin de mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad en una determinada sociedad”.

En esta definición también se destacan dos puntos importantes: se puede observar que el Estado no necesariamente debe establecer políticas penales,

² Una de las grandes aportaciones de Von Lizst a la política criminal es su visión integral del conocimiento del delito, visión que establece que cada una de las ramas que estudian el delito, la jurídica (Derecho Penal), la política (Política Criminal), la social (Criminología), no pueden comprender por sí solas la complejidad de un fenómeno tan complejo como la delincuencia. (Zúñiga, 2001: 88).

sino que también debe implantar políticas no penales para disminuir la criminalidad y por otro lado, el fin es mantener dentro de límites tolerables la criminalidad, pensamiento generalmente ligado a los Estados democráticos³.

Por su parte Heinz Zipf (1979:3-4) señala que la política criminal es la obtención y realización de criterios directivos en el ámbito de la justicia criminal, estableciendo dos ámbitos de estudio específicos: determinación de la función de la política criminal, consecución de un determinado modelo de regulación - decisión fundamental político criminal-, y el estudio de su configuración para determinar la posibilidad de mejoras del mismo.

Desde la vertiente académica, la política criminal estudia la orientación y los valores que sigue o protege, o al menos que debiera seguir o proteger, la legislación penal entendida de forma amplia. Ciertamente, desde esta perspectiva, no sólo interesa el examen de las orientaciones político criminales seguidas por el legislador, sino también su adecuación a los valores y al concreto modelo social y político en el que se encuentra ubicado el país.

Por lo que, la política criminal aporta criterios teóricos, de justicia, de eficacia o de utilidad que van dirigidos al legislador para que lleve a cabo las correspondientes reformas de las leyes penales de forma racional, satisfaciendo los objetivos de hacer frente al fenómeno criminal salvaguardando al máximo las libertades y garantías de los ciudadanos.

Una definición extendida de política criminal la aporta Manuel Vidaurri (2016:260) al señalar que es el conjunto de conocimientos inter, multi y transdisciplinarios que permiten a los poderes públicos y las correspondientes autoridades gubernamentales, elegir y sistematizar las medidas, criterios,

³ Roxin, Claus señala al respecto, que a diferencia de los estados autoritarios que tenían la expectativa de acabar con la delincuencia, los estados democráticos, en su mayoría, aceptan que la delincuencia nunca va a desaparecer, y que en el mejor de los casos se puede controlar (Zúñiga, 2001: 111).

estrategias y acciones pertinentes, legales o de índole social, dirigidas a prevenir, controlar y, en su caso reprimir el fenómeno criminal.

Ahora bien, desde aquella frase de Franz Von Liszt⁴ del año 1883: según la cual “*el derecho penal debía de ser la barrera infranqueable de la política criminal*”, estableciendo como límite de la política criminal al derecho penal, se ha generado debate en los estudiosos, ya que esta visión positivista del derecho penal establecía que la única obligación del jurista era la observación e interpretación del derecho positivo vigente sin tomar en consideración cualquier aspecto político criminal que pudiera aportar una guía para la solución de los problemas.

2.2. El cambio de paradigma de la política criminal

Fue Roxin quien dio un giro a la concepción de la política criminal en su libro "Política Criminal y Sistema de Derecho Penal", publicado en 1970 y reimpresso en varias ocasiones. Para este autor, existe una conexión esencial entre el sistema penal y la política criminal, y es necesario que el primero se estructure y sistematice en función de los fines y funciones de la política criminal. De esta manera, se busca que las problemáticas que surgen en la realidad sean traducidas en exigencias político-criminales que a su vez sirvan de marco limitador y de referencia para la creación de normas jurídico-penales. Desde este planteamiento, se puede afirmar que la política criminal puede determinar la estructura del delito.

2.3. La política criminal pragmática

A la par de esta vertiente funcionalizadora de la política criminal, nace una tendencia al pragmatismo puro, desarrollado con mayor profundidad en Estados Unidos⁵, en esta vertiente el peso de la política criminal recae en los jueces

⁴ Von Liszt fue el primero en darle el carácter de disciplina a la política criminal y proponía que, a partir de conocimiento de las causas del delito, le correspondía al Estado emplear las penas como principal herramienta para la lucha contra el delito.

⁵ Para mayor profundización respecto al pragmatismo jurídico, vid (Dewey, 2000); (Putman, 1999); (Rorty, 1996).

quienes tienen la función de proteger los derechos de la sociedad, de esta manera las leyes penales sólo contemplan una mínima parte de los casos y consecuencias jurídicas que pueden darse en la realidad, por ello, la solución a estos problemas no sólo depende de la aplicación de la norma penal, sino de una potestad flexibilizadora, y utilitaria de la pena, la cual sólo se puede fundamentar en una determinada concepción de la política criminal. Esta visión de la política criminal llega a ser riesgosa por dejar a potestad del Juez la justificación de la pena, sin embargo, se ha podido establecer una sistemática penal en el momento de la aplicación con la utilización de la jurisprudencia.

2.4. La política criminal y el derecho penal de riesgo

Con la aparición de nuevos riesgos, el papel de la política criminal y de la dogmática penal tuvieron que reconfigurarse, para Ulrich Beck (2002:214), el discurso de los riesgos empieza donde acaba la confianza en la seguridad y deja de ser relevante cuando ocurre la catástrofe potencial. El concepto de riesgo caracteriza un peculiar estado intermedio entre la seguridad y la destrucción, en el que la percepción de los riesgos que amenazan a la sociedad determina el pensamiento y la acción⁶.

Silva Sánchez (2003:311) considera que una característica singular del modelo de sociedad⁷ es la ubicuidad de los riesgos, su procedencia de actividades no marginales sino estructurales al propio sistema, y su difícil control, por parte del Estado, una vez que se encuentran presentes en la realidad.

Winfried Hassemer (1988:40) consideró que la mejor manera de afrontar los riesgos que esta modernidad plantea, tales como la tecnología y las nuevas fuentes de producción y de energía, era establecer instrumentos preventivos de control no penales, sin embargo, éste mismo autor señala que la política criminal

⁶ También podemos abordar con mayor profundidad este tema en el libro del mismo autor: La sociedad de riesgo, hacia una nueva modernidad, (2006: pp. 34-47).

⁷ Refiriéndose a la Comunidad Europea.

moderna se aparta de la tipificación tradicional del derecho penal y de la determinación del bien jurídico tutelado, para tipificar delitos de peligro abstracto y proteger bienes jurídicos universales, vagamente configurados, intentando con el Derecho Penal resolver una cantidad variable de problemas, creándose así una expansión desmedida del derecho penal⁸.

De esta manera, en el último cuarto del siglo XX y teniendo como justificación la amenaza latente del terrorismo, que no sólo afectaba a la estabilidad de un país, sino que afectaba la estabilidad mundial⁹, se determinó que era necesario hacer uso de todo el arsenal del que los estados disponían, estuvieran o no dentro de los límites del derecho, haciendo del régimen de excepción una regla de actuación, estableciendo un derecho penal puramente especial/preventivo con la peligrosidad del autor como nivel valorativo superior.

Una de las características de este tipo de reacción penal, es la anticipación de la intervención penal, retrocediendo a un momento anterior al de la efectiva lesión. Por tanto, se consuma con la creación de un mero peligro para el bien jurídico tutelado. Y su peculiaridad se da en que se conforma con la sola presencia del sujeto activo, pues se supone que es suficiente que con esta mera presencia se verifique una peligrosidad general para algún bien jurídico, sin que se requiera en lo absoluto un peligro que implique una probabilidad inmediata de lesión.

Por consiguiente, la protección de bienes jurídicos se ha convertido en un criterio positivo para justificar decisiones criminalizadoras perdiendo el carácter de criterio negativo que tuvo originalmente. Es decir, se transformaron en un mandato para penalizar, en lugar de ser una prohibición condicionada de penalización. Este cambio tiene trascendencia legislativa, toda vez que ahora el

⁸ En línea, recuperado de: <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/13245/Perspectivas.pdf?sequence=2> (07 de octubre de 2022).

⁹ Esta nueva visión se hace latente a raíz del ataque terrorista a las torres gemelas en Nueva York el día 11 de septiembre de 2001 con la posterior creación de la ley Patriot, este régimen de excepción se fue propagando en diversos países y para diversas conductas como el narcotráfico, la delincuencia organizada, el tráfico de personas, etc., creándose leyes excesivamente restrictivas de derechos fundamentales.

principio de protección de bienes jurídicos, obliga a recurrir a la amenaza penal (Hassemer, 1999:20).

La aplicación de este tipo de medidas legislativas, se puede decir que entra en tensión con las garantías penales derivadas de los principios de legalidad, de exclusiva protección de bienes jurídicos, de lesividad, de proporcionalidad, de presunción de inocencia, etc.

Una segunda característica es el aspecto preventivo del derecho penal, lo cual se puede convertir en un círculo vicioso, en el sentido de que éste brutal ataque jurídico-penal contra los síntomas de la desorganización social sólo calma los miedos de la población a corto plazo, pero a la larga aumenta la crisis de confianza en el Estado, y llegado este momento se vuelve a solicitar por parte de la ciudadanía una mayor injerencia del gobierno en beneficio de la seguridad de la sociedad, la cual se hace otra vez a través del derecho penal.

2.5. La política criminal, la expansión del derecho penal y el derecho penal simbólico

Por último, podríamos hablar de una vertiente de la política criminal clientelar o populista, que se encuentra ligada a la vertiente explicada en el punto anterior, pero con otras finalidades perversas, ésta se encuentra condicionada a las necesidades del poder político. Esta política criminal se caracteriza por permear un modelo securitario y riguroso contra la delincuencia clásica y dirigida a obtener consenso secundando el miedo y la demanda de medidas represivas con un uso coyuntural y demagógico del derecho penal (Ferrajoli, 2011:67).

Así nace el derecho penal simbólico, el cual según Hassemer (1995:28) es utilizado exclusivamente con fines de pedagogía social, al objeto de sensibilizar a la población acerca de la importancia de un determinado bien o simplemente con la pretensión de tranquilizar las conciencias de los políticos y electores.

La potenciación del derecho penal simbólico, está en directa relación con ciertas transformaciones sociales recientes a las que no puede ser indiferente la política criminal.

Existe una creciente protagonización de los medios de comunicación y de las opiniones en redes sociales, como Facebook y Twitter y es en estos foros en donde en la actualidad se desenvuelve la discusión pública, sin que tal discusión se encuentre filtrada por aspectos teóricos o por opiniones de expertos en el tema. Los políticos han sabido aprovechar este fenómeno para legitimar medidas o decisiones legislativas que no sólo carecen de fundamentos materiales justificadores, sino que además lo usan de manera oportunista para fines que no le corresponden al derecho penal.

Así, señala Díez Ripollés (2002:66) que entramos en el reino del proceder legislativo declarativo-formal, cuya pretensión es la de plasmar en la norma legal del modo más fiel posible el estado actual de las opiniones colectivas sobre una determinada realidad social conflictiva, y que adolece de cualquier consideración sobre la medida en que la norma en cuestión puede colaborar a la solución del problema.

En esta misma tesitura, Silva Sánchez (2001:38) advierte que adoptar una política criminal con base en ese sustento es peligroso, si se toma en cuenta la reiteración y la propia actitud –dramatización y morbo- con la que se examina determinadas noticias, las cuales actúan de modo multiplicador de los ilícitos y las catástrofes, éstas generan una inseguridad subjetiva que no se corresponde con el nivel de riesgo objetivo y se solicitan por la mayoría reformas que por consiguiente no corresponden a la realidad. De esa manera se legitima la extensión de casos para las que se requiere la intervención del derecho penal y el aumento de penas asistemática de tipos penales que ya se encontraban regulados por el derecho penal.

2.6. La política criminal garantista y de última ratio

Ahora bien, autores como Muñoz Conde, Laura Zúñiga, Díez Ripollés y otros que vamos a citar en este apartado, consideran que esta tergiversación de la política criminal no puede ser aceptable cuando lo que se pretende es establecer una política criminal en un estado democrático de derecho. Estos autores coinciden en que la política criminal forma parte de la denominada política general, la cual tiene que constituirse de acuerdo a las características y circunstancias del gobierno que la ha adoptado, así mismo debe de tomar en consideración todas las características sociales de ese gobierno (población, cultura, religión, nivel económico etc.). Estas características de tipo de Estado y las bases para la orientación político general y consecuentemente la criminal, se pueden encontrar en primer término en la constitución o carta magna de cada país. Además, consideran inconcebible la creación de normas simbólicas o compulsivas, y señalan que el legislador está obligado a crear o reformar normas penales solo y cuando se busca proteger un bien jurídico específico y hacen énfasis en que esta debe ser la única motivación del legislador.

Heinz Zipf (1979:37-40), por su parte, plantea que en toda política criminal de un Estado democrático se debe tomar en cuenta los siguientes criterios fundamentales:

- a) Concepto básico de persona. - Considerando que la persona es responsable de su conducta o comportamiento social, pero que como se encuentra inmersa en una determinada estructura social y cultural, este enlazamiento social, obliga a la persona a que conduzca su vida con responsabilidad frente al prójimo.
- b) La defensa de la dignidad de la persona como deber fundamental. - Consiste en garantizar determinadas condiciones de mantenimiento y desenvolvimiento humano, irrenunciables hoy para la persona: la libertad y seguridad individuales de la persona en el Estado de derecho, el

bienestar y las justicias sociales entre las personas en el Estado social, la legislación de signo político y la determinación de la persona en la democracia.

- c) La humanidad en la intervención jurídico penal. - El principio de humanidad debe de ser fundamento de cualquier política criminal, el cual no debe considerarse ya conquistado, sino que debe asegurar su respeto en el presente y en el futuro, aun cuando ésta pudiera entrar en conflicto con otras pretensiones político-criminales.
- d) Subsidiariedad del Derecho Penal. - El Derecho Penal presupone la obligación de proteger.
- e) Racionalidad, parcialidad y efectividad de la persecución penal. - La persecución penal es actividad estatal, y precisamente la que está prevista de los medios más radicales; de aquí que valgan para ella los principios vigentes como norma de ejecución para toda actuación estatal: racionalidad, practicabilidad y efectividad.

Para Mir Puig (2003:134-148), en lo que se refiere a la fundamentación de la pena en un Estado social y democrático, implicaría que esa deba orientarse a la protección de bienes de los ciudadanos frente a comportamientos a los que éstos atribuyen la cualidad de graves, lo que debe realizar mediante una prevención intimidatoria, pero también integradora, para que de ese último modo se refleje el consenso social.

Por otro lado, el Estado de derecho y democrático exigirá que esa prevención respete unos límites que puedan garantizar que la prevención se ejerce en beneficio y bajo control de todos los ciudadanos.

Siendo el Estado democrático aquel en que rige el pluralismo político y en el que se encuentran formal y materialmente vigentes los derechos humanos, la

política criminal debe orientarse a la realización plena de la dimensión sustancial de la democracia, por consiguiente, al respeto de los límites de los principios y garantías en la intervención estatal basada en el respeto de los derechos fundamentales (Zúñiga, 2001:24).

Por lo cual, en la política criminal de un Estado de derecho, el *ius puniendi* tiene límites; Estos límites son de imprescindible observancia al momento de crear la ley penal, de esta manera, Díez Ripollés (2003:91-96) señala, que para que la legislación penal tenga coherencia se requiere:

- a) Que respete los principios generales determinados en la Constitución, lo que le da validez constitucional;
- b) Que exista un correcto ajuste de los fines políticos del Estado, es decir, que sea acorde a la política criminal del Estado; y
- c) Una adecuada y congruente regulación dogmática penal.

Por su parte, Laura Zúñiga (2001:178-180), considera que, aunado a los principios desarrollados en *supra* líneas, la política criminal, debe específicamente observar los siguientes principios:

- a) Principio de subsidiariedad. - Éste es uno de los componentes principales del Derecho Penal democrático, al cual también podemos llamarle principio de intervención mínima y determina que la actuación política debe regirse por:
 - a. Principio de oportunidad. - Significa que dentro de los diversos medios posibles que se le ofrece al especialista en política criminal, éste debe elegir el instrumento que resulta más indicado al caso concreto. De esto se deduce que el uso de la sanción penal debe ser el último recurso: *última ratio* del Derecho Penal;

- b. Principio de menor lesividad. - Significa que cuando existan otros medios para proteger a la sociedad fuera del Derecho Penal, se optará por acudir a ellos, en virtud de que su lesividad es menor. Es decir, de todos los instrumentos idóneos hay que elegir aquellos que supongan la menor restricción posible de derechos fundamentales¹⁰; y
- c. Principio de necesidad. - El especialista en política criminal debe hacer uso de los recursos más violentos sólo en casos absolutamente necesarios. La necesidad se establece de acuerdo al principio de exclusiva protección de bienes jurídicos¹¹ y principio de fragmentariedad del derecho penal¹².
- b) Principio de estricta observancia de los derechos humanos. - Centrar la política criminal en el objeto final del respeto a los derechos humanos significa tener como principio rector el principio de humanidad; lo que Zipf (1979:40) considera como concepto básico de persona y defensa de la dignidad de la persona como deber fundamental; y
- c) Principio de eficacia. - Si el objetivo de toda política criminal es disminuir la delincuencia, sólo la evaluación positiva de dichos logros puede otorgar sentido a las estrategias político-criminales. Es decir, si la política criminal está diseñada en función de sus fines y si éstos no se cumplen, la misma pierde razón de ser y se vuelve mero simbolismo.

¹⁰ Nuevamente en este principio se hace presente el principio de última ratio del Derecho Penal, pues la sanción penal es la que implica mayores restricciones de derechos fundamentales.

¹¹ Beccaria fue el primero en propugnar la prohibición de establecer penas que no tengan su fundamento en la existencia de un bien jurídico afectado. En palabras de Moisés Moreno (1999:78) a esto se le conoce como principio de lesividad "nulla poena, nullum crimen, nulla lex poenali sine iniuria" y que consiste en que todo mecanismo represivo que limite libertades del ciudadano tiene que estar justificado en la protección de bienes jurídicos, no cualquier bien jurídico sino los individuales o colectivos más importantes para la vida ordenada en la comunidad, para identificar cuáles bienes jurídicos merecen protección penal, Mayer señala que son aquellos que constituyen presupuestos necesarios para la convivencia social, que no exista otro medio más idóneo para protegerlo y que el derecho penal sea el adecuado para prevenir la conducta (Zúñiga, 2001:183-184).

¹² En cuanto al carácter fragmentario del Derecho Penal, significa que este, no ha de sancionar todas las conductas lesivas de los bienes jurídicos sino sólo los ataques más peligrosos para ellos.

En esta idea de política criminal, el derecho penal tiene que ser una excepción y sólo debe utilizarse para garantizar las reglas mínimas de convivencia que permitan mantener el orden social y pautas razonables de convivencia.

3. La política criminal como política pública

Como se puede observar hasta ahora, la política criminal puede ser vista tanto como disciplina como política pública, además posee distintas definiciones según se aborde desde las ciencias jurídicas o desde las ciencias penales. También hemos visto que el papel de la política criminal en relación con el derecho penal se ha ido modificando con el paso de los años y con la creación de nuevos riesgos y se ha descrito como hay autores que siguen defendiendo una política criminal garantista con la utilización del derecho penal como última ratio.

Es substancial señalar que la visión de la política criminal que aquí se va a contrastar en materia electoral es aquella que enmarca los límites legales para el ejercicio estatal de la violencia legítima, aquella que debe fijar la línea divisoria entre las conductas permitidas y aquellas susceptibles de ser sancionadas, siempre observando los principios de la política criminal¹³ y garantizando los parámetros de actuación de la maquinaria represora estatal.

Antes de entrar al análisis de la política criminal en materia electoral, es importante que se discuta con un poco más de profundización la política criminal como política pública.

Como ya se mencionó en el punto uno de este capítulo cuando se habla de política, y específicamente de la denominada criminal, se está tratando sobre el uso de la fuerza y del monopolio de la misma por parte del Estado, lo que

¹³ Para una mayor profundización en los principios de la política criminal. Vid (Zipf, 1979); (Zúñiga, 2001).

significa que la política criminal no deja de ser una política pública delimitada por el gobernante¹⁴.

A Laswell (Carrillo y Medina, 2020:34-38) se le considera como el fundador del análisis de la política como campo de estudio independiente y él definía a la política pública como *el programa de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental*. Cabe mencionar que Laswell fue el primero en tratar de resolver dos déficits de la política; un déficit descriptivo (consideraba que se explicaba mal la razón de por qué se tomaban ciertas decisiones) y un déficit prescriptivo (una vez aplicadas las políticas se tenía que analizar si esos recursos se aplicaron de manera eficaz o de manera eficiente).

Su influencia fue tan grande que se considera la inspiración del primer movimiento social en Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, en aras de reformar las normas del sector público para incorporar criterios científicos en decisiones colectivas.

Otro autor que ha tenido fuerte influencia en la ciencia de la política pública es Manuel Tamayo (1997:281) quien la definió como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo el gobierno para solucionar los problemas que en un momento específico los ciudadanos y el propio Estado consideran prioritarios.

Vallès (2007:395-396) profundiza un poco más en la definición y señala que la política pública es un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o de tensión social. Para éste autor existen niveles escalonados de las políticas públicas, así por ejemplo

¹⁴ Zúñiga, Laura (2001: 64-65), señala que en la esencia de la política criminal reside la gestión de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos, así a través de esta se puede identificar la orientación de la política hacia los ciudadanos, que puede ser en un sentido autoritario o en un sentido democrático.

la política criminal, a su vez se integraría por una política penal, policial, penitenciaria, judicial, de seguridad pública y yo agregaría aquí la electoral¹⁵.

En ese orden de ideas, Tamayo (1997:281) señala que toda política pública (incluyendo la política criminal), sigue diversas etapas para su aplicación:

1. Identificación y definición de un problema;
2. Formulación de alternativas;
3. Adopción de una alternativa;
4. Implementación de la alternativa seleccionada; y
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

Deborah Stone (1988:5) clarifica estos pasos de la siguiente manera: *Identificar objetivos; identificar cursos de acción alternativos para lograr objetivos; predecir y evaluar las posibles consecuencias de cada alternativa; Seleccionar la alternativa que maximice el logro de objetivos.*

Aunque es notable la interdisciplinariedad del estudio de las políticas públicas y como esta ha logrado sistematizar programas en diversas áreas de necesidad de los gobiernos, la realidad es que la relación de las políticas públicas con la política criminal, aún se encuentra un poco sin explorar.

Esta relación ha sido poco estudiada, aunque sí hay investigadores, anglosajones, británicos, canadienses y en menor medida españoles y mexicanos que se han acometido en el tema¹⁶, así Solomon en su libro *the policy*

¹⁵ Parsons (2007:510) por su parte las áreas en las que se divide la política pública son: salud, transporte, educación, medioambiente, política social, vivienda, política económica, temas raciales y planeación urbana.

¹⁶ En México, un autor que publicó un libro sobre la política criminal desde la visión de la política pública es René González de la Vega (2001), en este libro lo que trata el autor es de realizar un puente entre la teoría de los escenarios utilizada en otras disciplinas, con el estudio de la criminalidad en México y con esta metodología realizar escenarios de política criminal de 2000-2030; en España podemos citar a Dr. José Becerra Muñoz (2013), esta obra aborda el estudio de las ciencias penales desde la óptica de la política legislativa a partir del análisis de políticas públicas, la teoría de la administración, la teoría de la organización y los modelos de racionalidad legislativa. Cabe mencionar que no estoy incluyendo aquí a las investigaciones relacionadas con el aumento de la actividad legislativa penal y sus

process in canadian criminal justice argumentó que era importante que los investigadores estudiaran el proceso de la política criminal, para facilitar la comprensión de cómo en el proceso político se negocian las decisiones, explorar las dificultades en transformar las ideas en análisis y éstas en acciones concretas, para describir el grado en que varios actores influyen en la creación de propuestas de políticas criminales a través del proceso de políticas públicas y, en última instancia, para proporcionar información en cómo la política criminal específica va a hacer implementada (Ismaili 2006:255-256).

Ismaili (2006:257) también considera que para mejorar la política criminal actual (una política criminal basada en los riesgos), es necesario la integración de los criminólogos en la toma de decisiones de las políticas públicas, sin embargo, la toma de decisiones de política pública y en especial de política criminal aún se encuentra monopolizada por un grupo de sectores que describiremos más adelante en este apartado.

En contraposición con los autores mencionados, González Guarda (2017:187) considera que la dinámica de la actual política criminal se liga con los conceptos de *rendimiento, gestión y aplicabilidad* y esta visión gerencialista de la política criminal, marca una visión completamente diferente de la política criminal como política pública; así, como la finalidad de la política criminal es la gestión de riesgos, y su objetivo mantenerlos en niveles tolerables, se implementan nuevas prácticas gerenciales para la implementación de políticas públicas en materia de criminalidad:

- a) En cuanto a los actores¹⁷, se busca la participación privada de la sociedad para la gestión de esos riesgos, considerándolos como partes integrantes de un sistema de lucha contra el delito;

consecuencias, ni aquellos que se han dedicado a estudiar los efectos de la sociedad de riesgo en la actividad legislativa, ya que estos son bastos en España y considerables en México.

¹⁷ Cuando hablamos de actores, no nos referimos a aquellos que impulsan la creación de una política pública, ni de aquellos que participan en su creación, sino en los agentes públicos y privados que llevan a cabo la política en materia de criminalidad, rompiéndose de esta manera la ideología de que el estado tiene el monopolio del *ius puniendi*.

- b) Respecto a la formulación de alternativas, se busca utilizar aquellas que economicen recursos, permeando la eficiencia sobre la eficacia; y
- c) En cuanto a la evaluación, se diseñan indicadores que se centran más en rendimientos que en resultados (es decir, más en lo que se hace que en los resultados benéficos que puedan producirse en la sociedad)¹⁸.

Respecto a la aplicabilidad, González señala que la política criminal es la creación de un cúmulo de herramientas conceptuales y acciones concretas para su aplicación inmediata en el manejo o gestión del sistema penal. Las cuales se materializan desde la política pública o desde la práctica del sistema. Con participación preferente, pero no exclusiva, de la política legislativa penal (2017:54).

Por otro lado, se encuentran los modelos alternativos que enfatizan que las políticas públicas incluyendo la política criminal, lejos de establecer pasos sistematizados para su desarrollo, tienen como característica principal su volatilidad, en donde convergen las diferencias de valores, los roles de los grupos de interés, el personal legislativo, burócratas, investigadores, los cambios en el estado de ánimo del público y la línea establecida de manera institucional. Robert Dahl (1959:36) precursor de los sistemas pluralistas, señala que hay muchas formas de llegar a una toma de decisión y que hay muchos actores que intervienen en el proceso como pueden ser empresarios, políticos, grupos de presión, votantes y que cada uno tiene un peso diferente según la decisión que se pretenda tomar, ninguno es homogéneo, aunque también aclara que no existen casos de estudio para medir el peso de los diferentes grupos de presión en determinadas circunstancias.

¹⁸ Esta visión gerencialista o actuarial de la política criminal la podemos profundizar en autores como Garland o Rivera Beiras (2005: 231 ss.) quien señala que esta tendencia refleja el aumento de la delincuencia administrativa que tiene como finalidad desalentar la comisión de delitos o conductas riesgosas mediante el establecimiento de sanciones en el ámbito del derecho administrativo, teniendo como consecuencia la existencia de quasi-delinquentes y quasi-delitos como resultado híbrido de infracciones y sanciones administrativas y/o penales.

David Easton (1956:106) rechaza estos conceptos de política y considera que el enfoque central del análisis debe ser comprender cómo la “toma de decisiones” (es decir, las asignaciones autorizadas de valores) permite que los sistemas persistan en un estado de equilibrio.

Aunque crítica las teorías pluralistas, se puede apreciar que de manera indirecta fundamenta su análisis en las mismas, al establecer que el equilibrio de los sistemas políticos tienen dos características principales: (1) el sistema político debe ser capaz de asignar valores a una sociedad (es decir, tener la capacidad de autoridad y de toma de decisiones) y (2) el sistema político debe inducir a la mayoría de los miembros de una sociedad a aceptar estas asignaciones como vinculantes (es decir, legitimidad). Así la única forma de inducir a los miembros de una sociedad a aceptar los valores como vinculantes, es a través de la negociación y el conflicto, en donde se contraponen esos grupos de interés, estados de ánimo, etc.

Una teoría que profundiza más que la teoría pluralista es la de las tres dimensiones del poder de Lukes, la cual se concentra en: (1) la decisión y el control de la agenda, pero no sólo a través de las decisiones, (2) los temas potenciales, (3) los conflictos observables y latentes, y (4) los intereses subjetivos reales (Parsons, 2007:173).

Como se puede observar los actores en la toma de decisiones son fundamentales y en la toma de decisiones de la política criminal lo son aún más, ya que una característica de la política criminal del riesgo es justamente que los grupos de presión que de alguna manera influyen en la toma de decisiones tienen la característica de ubicuidad y movilidad, lo que hace aún más complicado identificarlos y conocer el peso que éstos tienen en la toma de decisiones político criminales.

Por ello, es importante diferenciar los actores que interactúan en la toma de decisiones de política pública en general, de aquellos que interactúan en el

juego político de la toma de decisiones en materia de criminalidad, desde el deber ser y el ser:

Desde la política pública¹⁹	Desde la criminología²⁰	Desde la política criminal	Desde la política criminal electoral
Burócratas	El experto científico	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo
Poder Legislativo	El asesor de las políticas públicas	Poder Legislativo	Poder Legislativo
Investigadores	El observador que se transforma en jugador	Instituciones de seguridad, fiscalías y Secretarías	Instituciones de seguridad, fiscalías y Secretarías
Líderes de grupos de interés	El teórico/activista de los movimientos sociales	Poder Judicial	Poder Judicial
Reporteros especializados	El profeta solitario	Expertos académicos y	Expertos académicos y
		Organismos de Derechos Humanos	Organismos de Derechos Humanos

¹⁹ Sabatier (1991:148) considera que todos los estudios de políticas específicas han demostrado que centran la discusión en temas técnicos como son: la magnitud del problema, la importancia que afectan el problema, los resultados de las políticas pasadas como referentes para políticas futuras, y por ello, considera que los actores que participen en los diversos subsistemas de políticas, tienen que ser especializados en el área particular que le corresponda.

²⁰ Actores que para Ian Loader y Richard Sparks, participan en la creación de políticas públicas (Loader I. & Sparks R. 2011:26-37).

		Víctimas y ONGs	Víctimas y ONGs
		Medios de comunicación	Medios de comunicación
			Partidos Políticos

En las primeras dos columnas del cuadro, se puede observar a los actores que según los teóricos deberían participar o participan cuando se trata de políticas públicas en general y aquellas que deberían participar cuando se trata de políticas públicas en materia de criminalidad, señalando que los criminólogos deberían tener una participación más activa en la creación de políticas públicas, sin embargo es difícil que estos actores se involucren justo en ese momento del ciclo de la política pública, ya que generalmente su campo laboral los mantiene alejados de la política y de sus procesos de creación. En las siguientes dos columnas se establecen los actores que a consideración de la autora, participan en la creación de la política criminal y específicamente aquellos que participan en la creación de la política criminal electoral.

Como se puede observar las cuatro divisiones contemplan actores en común, aquellos que por sus características constituyen una fuerza importante en el proceso de construcción de políticas públicas, empezando por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en ellos recae el mayor protagonismo, también se encuentran otros actores que predominan como son: los grupos de presión, los grupos de interés, los activistas de los movimientos sociales, especialmente lo vemos en la creación de la política criminal, ello derivado de su legitimación institucional en torno a las víctimas, organismos que se dedican a defender a grupos de personas vulnerables.

Por otro lado, también se puede observar un aumento en la participación del ciudadano preocupado, en razón de la facilidad que las redes sociales le otorga

para externar su opinión desde casa y la necesidad de los gobiernos de legitimar su actuación en función de los deseos punitivos de las masas o de sus preocupaciones con mayor tendencia.

Los medios de comunicación también juegan un papel importante en la creación de las políticas públicas en general, de la política criminal y de la política criminal electoral derivado de la función social que desempeñan en la sociedad, particularmente por el interés que generan en la sociedad los temas penales y aunque la forma de propagarse las noticias ha cambiado con la creación de las redes sociales, siguen siendo un nexo entre la ciudadanía y las instituciones de gobierno, al menos un nexo más veraz sobre lo que acontece en la sociedad, ya que con las redes sociales la manipulación de las masas con supuestos no verificados ha llevado a las sociedades a opinar con base en argumentos ficticios y ha propiciado los discursos de odio.

Por último, es importante destacar sobre la política criminal en materia electoral a un actor que cobra relevancia y que no es tan activo en otro tipo de políticas públicas, se trata de los partidos políticos, entendidos estos no como fracciones parlamentarias, sino como entes interesados y perjudicados o beneficiados en la toma de decisiones y por consiguiente, los que mayor tienen influencia en las decisiones parlamentarias, incluso logrando que prevalezca la visión del partido sobre la voluntad de los grupos parlamentarios, quedando de lado el mayor beneficio de las decisiones legislativas para la sociedad.

Y entrando un poco más al análisis de la toma de decisiones desde el ámbito parlamentario, cuando se trata de política criminal, se podría decir que entran en juego en primer término las ideologías políticas de izquierda y de derecha y aunque el control de la delincuencia no ha sido tradicionalmente un escenario importante de conflicto político entre estas dos ideologías políticas.

En la mayoría de las naciones, el contraste en las preferencias políticas sobre el crimen entre izquierda y derecha suele ser claro: El castigo severo y el apoyo a la aplicación estricta de la ley han sido las preferencias constantes del

ala derecha del espectro político en las naciones desarrolladas, mientras que la izquierda generalmente pone más énfasis en las condiciones estructurales y sociales asociadas con el crimen como objetivos adecuados para los programas gubernamentales.

Desde esa visión se pueden desarrollar cuatro puntos de vista sobre la política criminal:

	Estricta	Moderada
Optimistas	La estricta aplicación de la ley y penas severas reducirán sustancialmente el delito.	Los programas sociales son los adecuados para reducir el delito.
Pesimistas	La aplicación estricta de la ley y penas severas son apropiadas, pero no reducirán mucho el crimen.	vale la pena apoyar los programas sociales, pero no reducirán mucho el crimen.

Es importante también señalar que, en lugares como México, las ideologías políticas se han difuminado derivado de la posmodernidad que ha llevado a una mayor diversidad y complejidad en las ideologías de los partidos políticos. Antes, muchos partidos se identificaban claramente como de izquierda o de derecha, pero ahora es más común que los partidos tengan posiciones más complejas y difíciles de clasificar en uno de estos dos grupos. Además, la posmodernidad también ha dado lugar a un énfasis en la diversidad y la inclusión, lo que ha llevado a que muchos partidos políticos aborden cuestiones relacionadas con la identidad y la diversidad de manera más prominente en su ideología y en su programa político.

También los ciudadanos han cambiado la forma de identificarse con las ideologías políticas, la sociedad postmoderna modificó la forma de concebirse dentro de una sociedad, y la sustituyó por una poderosa dinámica de individualización. Se desarrolló el auge del consumo, la consagración del hedonismo y la mediatización de todos los aspectos de la vida, incluyendo la política. Los partidos ya no se centran en la ideología para lograr la empatía con los ciudadanos, sino en la habilidad para resolver problemas, y esto se transforma en el juego de la rentabilidad electoral, que en el actual populismo penal se traduce en mayor severidad punitiva (firmeza ante la criminalidad para transmitir seguridad).

En consecuencia, los partidos políticos a través de sus representaciones políticas han optado por establecer una política criminal populista y actuarial, haciendo énfasis en los resultados y en la severidad de la respuesta, lo que se va a poder observar en el siguiente capítulo cuando se desarrolle el tema de la política criminal electoral.

Antes de concluir el presente capítulo es importante señalar que entender la política criminal como parte de una política pública ayuda a comprender que en la práctica se trata de decisiones de los gobernantes (en turno) en búsqueda de soluciones para determinado fenómeno criminal, y que estas soluciones no necesariamente deberían traducirse en reformas penales.

También ayuda a entender que la política criminal a diferencia de otras políticas públicas genera violencia en su intervención y que eso implica no solo razonamientos jurídicos, éticos o morales sino una clara justificación racional, que le dé legitimidad al uso de esa violencia institucional.

Incluso si pensamos en la política criminal como una política integral apegada al principio del derecho penal como *última ratio*, lo ideal sería que las soluciones se desarrollaran en otros niveles de la política pública, sin embargo, y como ya lo platicamos en líneas arriba, son más visibles las reformas penales y mejor aceptadas por la sociedad en cuanto a la percepción de efectividad de

un gobierno (derecho penal simbólico), que cualquier otra política pública, aunque esta última sea más efectiva y adecuada para el problema.

4. LA POLÍTICA CRIMINAL ELECTORAL

Como se ha podido constatar hasta ahora, se ha prestado poca atención a la comprensión del entorno de formulación de políticas públicas en materia de criminalidad, y muy particularmente en las desarrolladas en materia electoral; y es que en este rubro en específico, nos encontramos con actores interesados en la toma de decisiones que no se encuentran en los ámbitos de la criminalidad tradicional, como ya se vio en el capítulo anterior, sin embargo, la forma en la que se negocian las decisiones en materia político criminal electoral, sigue siendo en gran parte desconocida.

Ahora bien, para entender qué es la política criminal en materia electoral, es necesario definirla, Colombia ha sido el país que más ha utilizado este término en específico, y el gobierno lo define como *“la lucha contra la criminalidad que atenta contra los mecanismos de participación democrática y que pretende cooptar espacios de representación en el orden nacional y territorial para incidir en los ámbitos político, social y económico de un país, mediante la captura del Estado en beneficio de los intereses criminales”*. (Consejo Superior de Política Criminal, 2022:5).

En general, la política criminal electoral tiene como objetivo proteger la integridad del proceso electoral y garantizar que las elecciones sean justas y transparentes. Esto es importante para garantizar la estabilidad y la legitimidad de un gobierno y del sistema democrático en general.

En esa tesitura se podría decir que son todas aquellas políticas públicas que son aplicadas por los órganos del Estado para disminuir la criminalidad en el ámbito electoral. Así, la política criminal electoral puede ser analizada desde su fase legislativa (cuál era la intención del legislador al crear una norma o por qué tomó la decisión de modificar, anular, adicionar, crear o revocar una ley que

tenga impacto en los mecanismos de participación democrática del país), también puede ser analizada ya una vez que fue aprobada una reforma, para identificar las tendencias interpretativas y sistemáticas de las mismas y en caso de encontrar campos de oportunidad poder presentar propuestas para nuevas y mejores soluciones.

Para el desarrollo de esta investigación se va a analizar la política criminal electoral de manera integral, aun cuando el estudio se enfoca de manera específica en cómo se encuentra regulado el financiamiento ilegal de partidos políticos, tanto en España como en México, también es importante entender que se entiende por ilícito electoral y delito electoral y sus diferencias, así un delito electoral es una infracción a las leyes electorales que pueden ocurrir durante un proceso electoral, y un ilícito electoral es un acto ilegal o irregular en el contexto de una elección, como se puede observar no existe gran diferencia entre estas definiciones, en lo particular consideraría que el delito electoral conlleva la privación de la libertad, mientras el ilícito electoral puede ser sancionado sólo como una falta administrativa.

Francisco Barreiro (2000:2) no considera que exista diferencia entre estos dos rubros, sino que ubica el acto ilícito electoral de forma genérica, como el acto que transgrede a la norma electoral y por ende, es susceptible de imponersele una sanción y dentro de este rubro, lo clasifica de tres maneras:

- a) Como acto nulo. - Que tendría como sanción el que no produzca efectos de derecho;
- b) Como falta administrativa. - Sancionado con una sanción administrativa que puede ser pecuniaria; y
- c) Como delito electoral. - Susceptible de ser sancionado con una pena privativa de libertad y de suspensión de derechos.

Así, aunque con una diferente clasificación podemos considerar que existen conductas que pueden llevar a consecuencias de naturaleza diversa: las

propiamente electorales, reguladas por leyes de naturaleza electoral y las penales reguladas generalmente por códigos penales o leyes específicas.

En ese sentido, es frecuente ver cómo el legislador atribuye a una misma conducta ilícita el doble carácter de causa de nulidad y delito electoral. Francisco Barreiro (2000:3) clasifica esta característica de las conductas ilícitas en dos tipos: ilicitud electoral plena, que se da cuando la conducta ilícita tiene ese doble carácter y produce efectos tanto en el derecho electoral como en el derecho penal, y la ilicitud electoral relativa, que ocurre cuando la conducta tiene un sólo carácter, ya sea como falta administrativa, acto nulo o delito electoral.

Esta característica de la ilicitud de las conductas en materia electoral, han sido cuestionadas por violar el principio *non bis in idem*, este principio consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al ciudadano que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta.

En México existen jueces²¹ que consideran que la garantía de seguridad jurídica no es exclusiva de la materia penal, ya que la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos.

Por tanto, el principio *non bis in idem* es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, tanto en materia penal como en materia administrativa, se establece una sanción, fundamentada en la reacción frente a

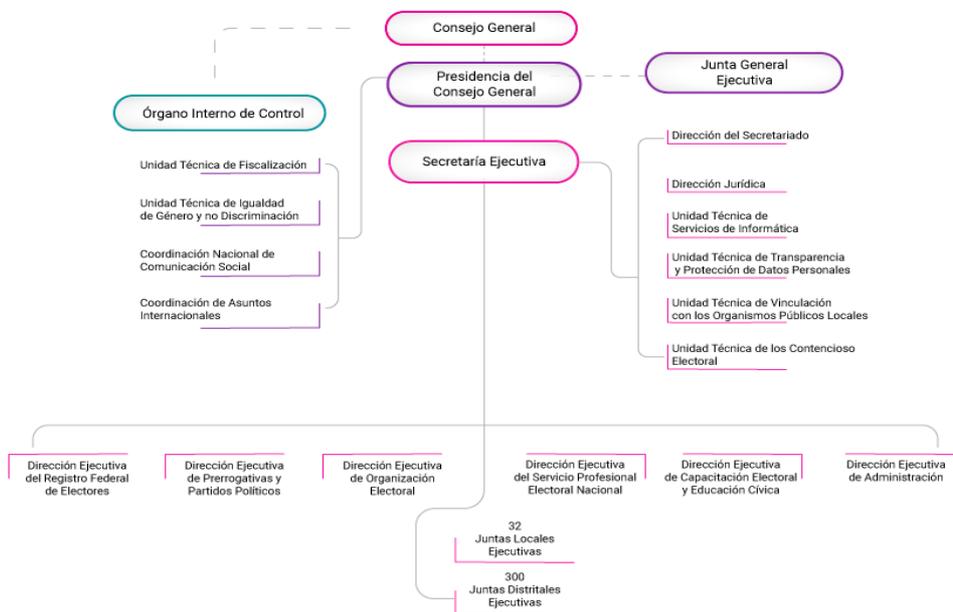
²¹ Vid. Tesis: I.1o.A.E.3 CS (10a.), Página: 2515, Época: Décima Época, Registro: 2011565, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa. NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Amparo en revisión 65/2015. Director General de Defensa Jurídica, en representación del Pleno, ambos del Instituto Federal de Telecomunicaciones. 28 de enero de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez.

lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, es al final de cuentas, una reacción del Estado fundamentada en su actuación frente a las conductas ilícitas de los ciudadanos. Autores como Eva Domínguez (Benítez Ortúzar, 2019:234-235) consideran que este problema se suscita a raíz de la administrativización del *ius puniendi*, de hecho la doctrina mayoritaria coincide en que no existe una diversidad en la naturaleza de las sanciones penales y las administrativas y es aquí donde se generan los mayores problemas en materias como la electoral, ya que a la persona que padece la sanción le es intrascendente el orden jurídico del cual provenga la sanción sino el bien del que se ve privado por parte del Estado.

En esta tesitura, y considerando los dos países que aquí se estudian, ambos cuentan con esa doble vía respecto a las sanciones en materia electoral, como se explica a continuación. México en la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales, para ello, estos organismos se constituyen como públicos y autónomos, con patrimonio propio y personalidad jurídica.

El Instituto Nacional Electoral, cuenta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, los cuales son permanentes, además cuenta con un órgano de control interno; para su funcionamiento se rige por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales (LEGIPE, art. 1). Cabe hacer mención que actualmente existe una reforma aprobada por la Cámara de Diputados y en revisión por la Cámara de Senadores que modifica, sustancialmente la organización tanto del Instituto Nacional Electoral como de

los Organismos Públicos Locales Electorales²², sin embargo hasta el día de hoy el organigrama del Instituto Nacional Electoral es el siguiente:



Fuente: Instituto Nacional Electoral

Por su parte los organismos públicos locales, cuentan cada uno con su legislación específica y en su mayoría tienen órganos de dirección, ejecutivos y técnicos permanentes, un órgano de control interno y además durante procesos electorales disponen con órganos de dirección temporales. También derivado de la reforma constitucional de 2014²³ algunos de sus órganos técnicos se encuentran regulados por el Servicio Profesional Electoral Nacional, por lo que el procedimiento de reclutamiento y separación del cargo lo lleva a cabo el Instituto Nacional Electoral.

²² Para conocer más sobre el tema, se puede ver, la nota de Obed Rosas en el periódico "Sin embargo" llamada: Iniciativa retira privilegios a élite electoral dorada y crea estructura más austera. Recuperado de: <https://www.sinembargo.mx/07-12-2022/4295131> (08 de diciembre de 2022).

²³ La reforma constitucional de 2014 en México fue un conjunto de cambios al texto constitucional del país, aprobados en 2013 y 2014. Entre los temas más importantes abordados en la reforma se encuentran: el fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, el papel de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, la regulación del uso de energías renovables, la protección de los derechos de los pueblos indígenas, y la creación de un sistema de justicia penal acusatorio. Esta reforma fue una de las más importantes en la historia reciente de México y tuvo un gran impacto en diversos aspectos de la vida del país.

Ahora bien, tanto en la LEGIPE, como en las 32 leyes y/o códigos locales electorales, se encuentra contemplado un sistema de sanciones para determinadas conductas. De manera específica, las infracciones en materia de fiscalización se encuentran fundamentadas en el inciso g) punto 1 del artículo 428 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, también en esta ley general están fundamentados los procedimientos sancionadores especiales y ordinarios en el artículo 440 que establece lo siguiente:

Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:

a. Clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales;

b. Sujetos y conductas sancionables;

c. Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos;

d. Procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local; y

e. Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, aplicables tanto en el nivel federal como local, entendiéndose por tales:

I. Las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho;

II. Aquellas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;

III. Aquellas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y

IV. Aquellas que únicamente se fundamentan en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

2. La sanción que se imponga, en su caso, deberá de valorar el grado de frivolidad de la queja y el daño que se podría generar con la atención de este tipo de quejas a los organismos electorales.

Como se puede observar no sólo se obliga a las autoridades locales a legislar sobre las conductas que pueden constituir una infracción a la normativa electoral, sino que además determina los requisitos que esta legislación debe cumplir, esto me parece, un acierto del legislador, ya que otorga algo de certeza jurídica a las partes involucradas a efecto de que conozcan los mínimos que debe contener la norma que pretenda sancionar de manera administrativa una conducta relacionada con la materia electoral.

Por otro lado, el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que las sanciones por las infracciones tipificadas en dicha ley de manera generalizada son las siguientes: amonestación pública, multa de hasta diez mil días de salario mínimo, suspensión de derechos, reducción de financiamiento, cancelación de registro o de acreditación, prohibición futura (registrarse como candidato en próximas elecciones).

Sin embargo, la norma no establece una graduación de las conductas distinguiendo entre muy graves, graves o leves, ni se hace una correlación entre las conductas y los fines que persiguen las sanciones de las mismas, lo que permite la discrecionalidad de la individualización de las sanciones de las autoridades electorales, dejando a la autoridad judicial la obligación de determinar las reglas a través de la jurisprudencia con base en los principios de proporcionalidad, idoneidad y necesidad de las sanciones.

Este es un reto importante para el legislador, que si bien ha desarrollado un gran trabajo en el perfeccionamiento de las normas electorales (lo que sin duda puede observarse en la historia legislativa mexicana) debe de plantearse la necesidad de determinar con claridad la graduación de la gravedad de la

conducta, esto para que sea más objetiva la individualización de la sanción y que además puedan aplicarse los principios del *ius puniendi*.

Otro punto a observar en la regulación de las infracciones administrativas es que tienden a ser residuales, es decir, a generar tipos antijurídicos que remiten a otra norma para su configuración, o establecen tipos antijurídicos por exclusión como sucede con las conductas establecidas en los procedimientos especiales sancionadores y si bien esta técnica no resulta inconstitucional en el sentido de que se trata de una regla de economía en la tipificación, no deja de ser una técnica deficiente para la determinación de las conductas. Sobre todo, porque en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se abusa de la remisión a conductas establecidas en la propia ley o las conductas establecidas en leyes diversas o incluso llegan a remitir a normas de rango inferior.

Y por último, el legislador no ha podido evitar las duplicidades en la aplicación de las sanciones administrativas y penales y me parece que sería importante que el legislador analice previo a cualquier modificación de la norma, si las conductas que se establecen como infracciones administrativas, no son además constitutivas de delitos a efecto de evitar que la persona sea doblemente sancionada por la misma conducta.

Con lo que respecta a España, este país es una monarquía parlamentaria, lo que significa que tiene un rey como jefe de Estado y un gobierno formado por un presidente del gobierno (primer ministro) y un grupo de ministros que asumen la responsabilidad de administrar el país. El poder legislativo está en manos del Congreso de los Diputados y el Senado, que son las dos cámaras del Parlamento español. La Constitución española de 1978 establece que el gobierno y el Congreso deben trabajar juntos en la toma de decisiones políticas y en la formulación de leyes.

El artículo 81 de la Constitución Española (CE) señala que son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen

electoral general, de esta manera las Cortes Generales el 19 de junio de 1985 aprobaron la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG 5/1985) esta ley establece las disposiciones generales para toda elección por sufragio universal directo y de aplicación en todo proceso electoral y regula los diferentes tipos de elecciones políticas.

El capítulo III del título I establece que la administración electoral tiene por finalidad garantizar la transparencia, la objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad. La administración electoral está integrada en primer lugar por la Junta Electoral Central, que tiene su sede en Madrid y es de carácter permanente, la cual está compuesta por (LOREG, art.9):

a) Ocho Vocales Magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial.

b) Cinco Vocales Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología, en activo, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados.

2. Las designaciones a que se refiere el número anterior deben realizarse en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. Cuando la propuesta de las personas previstas en el apartado 1 b) no tenga lugar en dicho plazo, la Mesa del Congreso de los Diputados, oídos los grupos políticos presentes en la Cámara, procede a su designación, en consideración a la representación existente en la misma.

3. Los Vocales designados serán nombrados por Real Decreto y continuarán en su mandato hasta la toma de posesión de la nueva Junta Electoral Central, al inicio de la siguiente Legislatura.

4. Los Vocales eligen, de entre los de origen judicial, al Presidente y Vicepresidente de la Junta en la sesión constitutiva que se celebrará a convocatoria del Secretario.

5. El Presidente de la Junta Electoral Central estará exclusivamente dedicado a las funciones propias de la Junta Electoral desde la convocatoria de un proceso electoral hasta la proclamación de electos y, en su caso, hasta la ejecución de las sentencias de los procedimientos contenciosos, incluido el recurso de amparo previsto en el artículo 114.2 de la presente Ley, a los que haya dado lugar el proceso electoral. A estos efectos, el Consejo General del Poder Judicial proveerá las medidas oportunas.

6. El Secretario de la Junta Electoral Central es el Secretario General del Congreso de los Diputados.

También está integrada por las juntas electorales provinciales compuestas por tres vocales, magistrados de la audiencia provincial correspondiente (llamados a integrarse a los tres días siguientes a la convocatoria del proceso electoral hasta cien días después de las elecciones) y dos vocales nombrados por la Junta Electoral Central entre Catedráticos y Profesores Titulares de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología o juristas de reconocido prestigio residentes en la provincia (llamados a integrarse una vez proclamadas las candidaturas y a propuesta de los representantes de las candidaturas presentadas en el distrito).

Por último, se encuentran las juntas electorales de zona compuestas por Tres Vocales, Jueces de Primera Instancia o Instrucción designados mediante insaculación por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo (llamados a integrarse a los tres días siguientes a la convocatoria del proceso electoral hasta cien días después de las elecciones) y Dos Vocales designados por la Junta Electoral Provincial, entre licenciados en Derecho o en Ciencias Políticas y en Sociología residentes en el partido judicial (llamados a integrarse una vez proclamadas las candidaturas y a propuesta de los representantes de las candidaturas presentadas en el distrito).

El inciso K) punto uno del artículo 19 de la LOREG señala que corresponde a la Junta Electoral Central, *corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas*

hasta la cuantía máxima prevista en la ley, más adelante la misma norma en su capítulo VIII del Título primero, en el artículo 153 establece que son infracciones a las normas obligatorias todas aquellas que no constituyan delito, estableciendo una multa de 300 a 3000 euros si se trata de autoridades y funcionarios y de 100 a 1000 si se realiza por particulares, se aumenta la sanción cuando la infracción es sobre el régimen de encuestas electorales, estableciendo una multa de 3000 a 30000 euros y en cuanto a las infracciones consistentes en la superación de los límites de gastos de campaña por los partidos políticos remite a lo previsto en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, referente a la financiación de partidos políticos.

Esta descripción de las infracciones electorales es muy ambigua y es lo que genera las posibles violaciones al principio de *non bis in idem*, ya que el legislador no determina de manera taxativa cuales son las infracciones en materia electoral que se resuelven por la vía administrativa, dando la posibilidad de que una conducta pueda ser constitutiva de una sanción administrativa y de una sanción penal.

La Sala primera del Tribunal Constitucional (TC), no fue ajena a esta problemática y en su resolución 2/1981 del 30 de enero de 1981 señaló que el principio general del derecho conocido por *non bis in idem* supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones - administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración -relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc....- que justificase el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración(...), posteriormente señala que este principio se encuentra íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el art. 25 de la Constitución²⁴.

²⁴ Recuperado de: <https://vlex.es/vid/1-i-25-2-3-15034948> (08 de diciembre de 2022).

Aunque éste no es un tema que se pretenda profundizar en esta tesis, si es un punto que debe ser analizado en el futuro, por ser un rasgo característico de la política criminal electoral, tanto en España como en México y que si bien ha logrado ser resuelto en el ámbito judicial, también debería ser obligadamente analizado en el ámbito legislativo.

Otra característica de la política criminal electoral es la decisión legislativa sobre dónde ubicar las conductas ilícitas, como es conocido las normas penales son aquellas que establecen las conductas que son consideradas delictivas y las sanciones o penas que se aplican en caso de infracción. Las normas penales son una parte importante del sistema jurídico de un país y se encuentran en las leyes penales, que son conjuntos de disposiciones que regulan la conducta delictiva y establecen las sanciones correspondientes.

Las normas penales se caracterizan por tener un carácter general y abstracto, lo que significa que se aplican a todos los casos similares sin importar las circunstancias específicas de cada uno. Además, las normas penales tienen un carácter imperativo, lo que significa que tienen un carácter obligatorio y deben ser cumplidas por todos los ciudadanos.

También existen leyes penales especiales que se encargan de regular las conductas punibles relacionadas con ciertos delitos que constituyen un conjunto de normas específicas que van dirigidas a un grupo de sujetos determinado o a ramas específicas del derecho.

A su vez las leyes penales especiales pueden ser propias e impropias, las leyes penales especiales propias sólo contienen materia penal, tipificando conductas de una materia o rama específica del derecho y por otra parte las leyes penales especiales impropias, además de regular preceptos de naturaleza penal, también en ellas se encuentran regulados contenidos más amplios de la materia o rama del derecho de que se trate.

Doval (1999:97) señala que hay dos formas básicas que dotan a la ley penal de un ámbito de recepción distinto para acoger aquello que pueda serles incorporado desde otra instancia. Así el legislador decide si configura una conducta delictiva a través de una generalización, mediante la cual, cualquiera infracción a la normativa a la que se remite se constituye como ilícito penal o mediante una remisión especial las cuales requieren que una disposición complementaria determine o precise algunas circunstancias en las que se debe realizar una conducta prohibida.

De esta manera y derivado de esa división se puede hablar de leyes penales en blanco y de leyes penales en blanco al revés, la definición de las leyes penales en blanco se le adjudica a Bindig por ser el primero en hacer referencia a un grupo de normas que recogía el código penal en las que se establecía la sanción a aplicar, pero los supuestos de infracción se encontraban establecidas por autoridades administrativas, también se les conoce como leyes penales incompletas o leyes penales en blanco en sentido estricto (Doval, 1999:96).

Con el pasar de los años, la discusión dogmática se ha centrado en las características de estas leyes más que en su definición, sin embargo, Mezger agregó un elemento sustancial de las leyes penales en blanco que Binding no había planteado, y señaló que el complemento a que hacía referencia este último autor no sólo podía encontrarse en normas de rango inferior, sino que este complemento se podría encontrar en la misma ley o en leyes emanadas de la misma instancia legislativa, no necesariamente penales e incluso extralegales, a estos supuestos se les denominó leyes penales en blanco en sentido amplio (Doval, 1999:100).

Por qué es importante hacer este acotamiento antes de entrar al estudio de la política criminal en el desarrollo de los casos, la respuesta es que, ambos países contemplan los delitos electorales fuera del Código Penal, al menos en su generalidad, ya cuando se entre al estudio específico del tipo penal de financiamiento ilegal o ilícito de partidos políticos veremos cómo se diferencia

este de los otros delitos electorales, pero por ahora se puede señalar que los legisladores de estos dos países tomaron la decisión de normar los delitos electorales en normas ajenas a la ley penal.

En el caso de España, se puede decir que encuadra en lo que se denomina ley penal especial impropia, ya que se trata de la inclusión de preceptos de naturaleza penal en una norma que además contiene todo lo concerniente al régimen electoral, en el caso de México nos encontramos frente a una ley penal especial propia en la que se establecen únicamente preceptos de contenido penal sustantivo y podríamos decir que incluso con tintes procesales.

Ahora bien, respecto a si es adecuado la utilización de leyes penales especiales en materia electoral, como ya se sabe, en la doctrina ha sido sumamente criticado el uso de las leyes penales especiales desde el origen de la codificación en el derecho positivo, sin embargo en materia electoral, varios autores se han inclinado por aceptar la justificación de esta decisión, así Muñoz Conde (1983:460) señala que *"...desde un punto de vista político-criminal preventivo y general, parece conveniente la tipificación expresa y agravada de los delitos más característicos y de más frecuente comisión en un proceso electoral, aunque tal efecto intimidante general podría igualmente conseguirse incluyendo tales ilícitos en el Código Penal al lado de los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los delitos de las personas reconocidos por las leyes o en inmediata conexión con ellos"*.

En realidad, el uso de las leyes penales especiales en la actualidad se ha normalizado y multiplicado y consideraría que son adecuadas en la medida en que logren cumplir su objetivo de regular conductas específicas y sancionarlas de manera justa y proporcionada. Estas leyes son importantes, ya que permiten adaptar la legislación penal a situaciones concretas y establecer sanciones específicas para cada caso.

Sin embargo, también es importante tener en cuenta que la creación de demasiadas leyes penales especiales puede dificultar la interpretación y

aplicación de la ley, lo que puede generar confusiones y dificultades en la justicia. Por eso, es importante que las leyes penales especiales sean adecuadas y necesarias, y que se utilicen de manera adecuada y eficiente.

Antes de analizar, cómo está comprendida la política criminal electoral en cada uno de los países en estudio, es necesario hacer un análisis de la importancia de la regulación de los delitos electorales, y aunque la mayoría de los delitos de los partidos políticos en los escenarios democráticos están relacionados con las elecciones, no todos son delitos electorales.

Las elecciones pueden considerarse como medios efectivos de los ciudadanos para influir en la política, esa efectividad se logra sólo si las elecciones se dan en condiciones de libertad, de no ser así se estaría frente a una participación ficticia de los ciudadanos en los procesos políticos. Así, las elecciones son libres si un individuo que pone su voto en una urna goza de libertad de pensamiento, libertad de prensa, libertad de asociación y otras libertades que forman la base de las democracias liberales.

El desarrollo de los partidos políticos ha producido cambios sustanciales en el concepto de elecciones populares. Duverger (2012:378) bien observó que el partido político se convirtió en el “puente” entre el elector y el representante, antes de ser escogido por los electores, el representante es escogido por el partido, esta nueva sinergia también impacta en la política criminal electoral, ya que los partidos políticos se vuelven corresponsables de los delitos que se puedan cometer el representante una vez que cumplió con los requisitos y proceso de selección del partido político²⁵.

Otro desarrollo interesante es que los delitos electorales son hoy posibles tanto en países democráticos como en escenarios totalitarios. En democracia

²⁵ Esta postura de la responsabilidad penal de los partidos políticos se desarrolla en el capítulo tercero de esta tesis.

pueden ser cometidos por cualquier partido, mientras que en totalitarismo sólo pueden ser orquestados por el partido político gobernante.

Por ello, en todo país en donde se organicen elecciones populares, independientemente de que sea democrático o no democrático, durante y después de las elecciones podemos encontrar denuncias de violaciones a las reglas electorales y a los derechos de los electores. Estas denuncias pueden provenir de diferentes fuentes (medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, internacionales o nacionales, los propios electores) y su tratamiento también depende de si se trata de un país democrático o totalitario.

Ahora bien, los delitos electorales pueden definirse como injerencias ilegales en los procesos electorales que tienen como finalidad afectar los resultados de las elecciones al aumentar la proporción de votos del partido o candidato favorecido o al disminuir el porcentaje de votos de los partidos o candidatos rivales. Los delitos electorales varían de un país a otro.

Los delitos electorales suelen estar especialmente prohibidos en los códigos penales o la legislación electoral, pueden incluir prácticas como el soborno de votantes, la compra de votos, la intimidación de votantes, la alteración de los resultados electorales, el uso indebido de la propaganda, y el acceso ilegal a información electoral. Estos delitos son considerados gravemente porque pueden afectar la integridad del proceso democrático y la confianza del público en el sistema electoral (aun cuando el resultado no se vea afectado, la impunidad de la elección y los delitos pueden tener un efecto perjudicial, como la pérdida de confianza de los votantes en la democracia).

De esa manera, toma vital importancia la investigación de los delitos electorales, cuando la diferencia de votos entre un partido político y otro es mínima, esto se puede observar con mayor frecuencia en elecciones locales o municipales. En tales casos, incluso un pequeño delito electoral puede ser suficiente para cambiar el resultado.

De ahí la importancia de los delitos electorales en la política criminal electoral y por consiguiente su estudio.

4.1. La política criminal electoral en España

Los acontecimientos históricos que llevaron a España a convertirse en una democracia son numerosos y complejos. Uno de los momentos clave fue la muerte del dictador Francisco Franco en 1975, lo que llevó a la transición política hacia un sistema democrático. Esta transición fue posible gracias al compromiso de diferentes actores políticos y sociales, y se produjo sin violencia ni enfrentamientos significativos. En 1978, se aprobó una nueva Constitución que estableció las bases de la democracia en España y garantizó los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

El artículo 1.1 de la Constitución²⁶ establece que *España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*, con esta constitución lo que se busca es garantizar la convivencia democrática conforme un orden económico y social justo.

La Constitución también establece en su artículo 23 que: *Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en las elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes*. De esta manera, lo que se busca proteger es el pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico.

Al establecer la Constitución un mecanismo que posibilitaba la alternancia en el poder de las diversas opciones que surgen del pluralismo político, ello implicaba necesariamente el establecimiento de un sistema único y global, así el

²⁶ BOE, núm. 311, Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (07 de diciembre de 2022).

artículo 81.1 de la CE determinó que *son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución*, también acota en el artículo 149.1.1 que es competencia exclusiva del Estado *regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales*, entre ellos el derecho del sufragio activo y pasivo.

Con fundamento en esa disposición se aprueba la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)²⁷ el 19 de junio de 1985 con la ideología de que la pureza del proceso electoral es un pilar esencial en un Estado democrático y de derecho y necesaria para garantizar que las elecciones se realicen de manera justa y equitativa. En su preámbulo señala que tiene como finalidad lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad.

En el título I establece las disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo, las cuales contienen un conjunto de capítulos que tienen como finalidad hacer efectivo el derecho establecido en el artículo 23 de la Constitución, como son los capítulos primero y segundo que regulan el derecho de sufragio activo y pasivo. En segundo término, regula materias que son contenido primario del régimen electoral, como algunos aspectos de procedimiento electoral (LOREG, Preámbulo), finalmente el legislador decidió contemplar en este título a los delitos electorales²⁸.

²⁷ BOE, Núm. 147. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-11672> (07 de diciembre de 2022).

²⁸ Cabe aclarar que los delitos electorales, antes ya habían sido contemplados en diversas normas a través del tiempo, la ley de junio de 1864 los contemplaba en los artículos 6 al 13, la ley de 23 de junio de 1870 los contemplaba en los artículos 166 al 177, la ley del 20 de junio de 1887 los contemplaba en los artículos 123 al 130, la ley de 22 de junio de 1890 los contemplaba en los artículos 85 al 99, la ley de agosto de 1907 los contemplaba en los artículos 62 al 76, la ley del 08 de mayo de 1931 los contemplaba en los artículos del 1 al 15, la ley del 27 de julio de 1933 los contempló en un artículo único (Mestre, 1970:25), tras la muerte de Francisco Franco, España inició un proceso de transición hacia la democracia y se llevaron a cabo diversas reformas políticas y sociales con el objetivo de dejar atrás el régimen franquista y establecer un sistema político más justo y representativo, una de estas reformas fue la aprobación de la Ley para la Reforma Política el 4 de enero de 1977, que sentó las bases para la creación de un

Así, los tipos penales previstos en la LOREG, como ley penal especial, y las reglas comunes de aplicación, sustantivas y procesales, que en el mismo texto están contemplados se encuentran en los artículos 135 a 153, que además derivado de la reforma del 23 de noviembre a la Ley Orgánica 10/1995, Código Penal que tenía como finalidad adoptar mejores técnicas para ofrecer un sistema penal más ágil y coherente, se vincularon con el Código Penal a través del artículo 9 que señala lo siguiente: *Las disposiciones de este Título se aplicarán a los delitos que se hallen penados por leyes especiales. Las restantes disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en lo no previsto expresamente por aquéllas (CP, art.9)*²⁹.

Así mismo en la disposición transitoria undécima de dicho código³⁰ se estableció que cuando se deban aplicar leyes penales especiales se entenderán sustituidas:

- a. La pena de reclusión mayor, por la de prisión de quince a veinte años, con la cláusula de elevación de la misma a la pena de prisión de veinte a veinticinco años cuando concurren en el hecho dos o más circunstancias agravantes.
- b. La pena de reclusión menor, por la de prisión de ocho a quince años.
- c. La pena de prisión mayor, por la de prisión de tres a ocho años.
- d. La pena de prisión menor, por la de prisión de seis meses a tres años.
- e. La pena de arresto mayor, por la de arresto de siete a quince fines de semana.

sistema político democrático en España, de ésta reforma se derivó la Ley de 18 de marzo de 1977 sobre normas electorales la cual contempló los delitos e infracciones electorales en su Título VIII del artículo 78 al 93.

²⁹ BOE, Núm, 281, Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444> (07 de diciembre de 2022).

³⁰ *Ídem*

- f. La pena de multa impuesta en cuantía superior a cien mil pesetas señalada para hechos castigados como delito, por la de multa de tres a diez meses.
- g. La pena de multa impuesta en cuantía inferior a cien mil pesetas señalada para hechos castigados como delito, por la de multa de dos a tres meses.
- h. La pena de multa impuesta para hechos delictivos en cuantía proporcional al lucro obtenido o al perjuicio causado seguirá aplicándose proporcionalmente.
- i. La pena de arresto menor, por la de arresto de uno a seis fines de semana.
- j. La pena de multa establecida para hechos definidos como falta, por la multa de uno a sesenta días.
- k. Las penas privativas de derechos se impondrán en los términos y por los plazos fijados en este Código.
- l. Cualquier otra pena de las suprimidas en este Código, por la pena o medida de seguridad que el Juez o Tribunal estime más análoga y de igual o menor gravedad. De no existir o de ser todas más graves, dejará de imponerse.

De esta manera, los delitos contemplados en la LOREG quedan integrados en la regulación general del Código Penal, en aquello que les resulte de aplicación como norma supletoria, es decir, se determina la aplicación directa y obligatoria del Título Preliminar sobre “Las garantías penales y de la aplicación de la Ley Penal” y la supletoria y complementaria del resto de su articulado.

El Capítulo VIII del Libro I de la LOREG, a su vez está distribuido en cuatro diferentes Secciones:

I. Disposiciones generales	135	Remite la definición de funcionario público al CP ³¹ y la amplía a todas aquellas personas que desempeñen alguna función pública relacionada con las elecciones y en el punto dos determina lo que se considera como documentos oficiales ³² .
	136	Específica las reglas de los hechos susceptibles de ser calificados por la LOREG y el Código Penal ³³ .
	137	Este artículo fue reformado a través de la LO 10/1995 para eliminar la sanción de inhabilitación especial para el derecho del sufragio activo y además, en 2021 fue sujeto a una cuestión de inconstitucionalidad ³⁴ .

³¹ En ese sentido el artículo 24.2 del CP señala que se considera funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas.

³² Esta definición tan específica de los documentos oficiales se complementa con los establecido en el artículo 26 del CP sobre los documentos que se consideran material de prueba.

³³ Este artículo se complementa con lo establecido en el artículo 8.4 del CP al señalar que el precepto penal más grave excluirá los que castiguen el hecho con pena menor.

³⁴ La fundamentación de la inconstitucionalidad se planteó por posible vulneración del principio de legalidad (art. 25.1 CE) y del derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE). La providencia señalaba que la redacción de dicho precepto era contraria al principio de legalidad en su vertiente material, pues establece una pena preceptiva de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo para todos los delitos electorales de duración indeterminada, al no fijar sus límites, ni resultar posible su fijación sobre la base de interpretaciones no reconstructivas. La providencia indicaba que el precepto no establece límites mínimos ni máximos para esa pena. Además, de entenderse que dichos límites se encuentran en el art. 40.1 del Código penal (CP), se daría lugar a una pena con márgenes excesivamente amplios, por lo que el establecimiento de la correspondencia necesaria entre los ilícitos contemplados en los arts. 139 a 150 LOREG y la sanción de inhabilitación especial acabaría encomendándose a la discrecionalidad judicial. Tal situación implicaría una violación adicional del derecho de sufragio pasivo. Para resolver la acción el Tribunal Constitucional tomó en consideración en los principio de conservación de la ley y de presunción de constitucionalidad, realizando una interpretación global de la normativa penal aplicable y consideró que si bien si existió una omisión, por no contemplar aquello que debiendo ser necesariamente incluido por el legislador fue, omitido, esta podía ser salvada con la remisión a lo dispuesto por el artículo 33.6 en relación con el artículo 56.1 del CP, por lo cual desestimó la acción de inconstitucionalidad (Pleno. Sentencia 126/2021, de 3 de junio de 2021. Cuestión de inconstitucionalidad 5246-2020. Recuperada de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-11308>). Este es un claro ejemplo de las complicaciones que las leyes penales especiales presentan en la práctica.

	138	En este artículo se establece al Código Penal como norma supletoria y complementaria.
II. Delitos electorales	139	En este artículo se establecen los supuestos en los que pueden incurrir los funcionarios públicos en relación con el ejercicio del derecho de sufragio por los electores durante el proceso electoral.
	140	En este artículo se establecen los supuestos en los que pueden incurrir los funcionarios públicos cuando realicen abuso de oficio o falsedad ³⁵ .
	141	En este artículo se establecen los supuestos en los que pueden incurrir los electores en relación con los trámites del voto por correo y falsedades.
	142	En este artículo se establecen los supuestos en los que pueden incurrir los electores en relación con la emisión del voto.
	143	En este artículo se establecen los supuestos en los que pueden incurrir los miembros de las Mesas Electorales en relación con el desempeño de sus funciones.
	144	En este artículo se establecen los supuestos en los que pueden incurrir los partidos políticos, miembros en activo de las Fuerzas Armadas y Seguridad del Estado, de las Policías de las Comunidades Autónomas y Locales, los Jueces,

³⁵ Respecto a lo que señala el inciso J) me parece que nos remite a los supuestos establecidos en el artículo 390 del CP.

		Magistrados y Fiscales y los miembros de las Juntas Electorales en relación con la propaganda electoral una vez finalizada la campaña electoral ³⁶ .
	145	En este artículo se establecen los supuestos en los que pueden incurrir los electores en materia de encuestas electorales ³⁷ .
	146	En este artículo se establecen los supuestos en los que pueden incurrir los electores y funcionarios públicos en relación con temas de corrupción y conductas que atenten contra la libertad de ejercicio del derecho a votar ³⁸ .
	147	Establece los supuestos en que pueden incurrir aquellos que alteren el orden del acto electoral.
	148	Contempla el delito de calumnia e injurias en campaña electoral ³⁹ .

³⁶ Este artículo es un ejemplo del uso de las leyes penales en blanco ya que remite a la misma LOREG en su sección IV a las disposiciones generales sobre la campaña electoral y a la sección V para el periodo de prohibición de campaña electoral, aunque creo que falta ser más específico sobre lo que se considera propaganda electoral, para que no sea el ámbito judicial quien tenga que, a su criterio, determinar qué se entiende y que no como propaganda electoral. Por otro lado, este supuesto como se encuentran contemplados a su vez en otras áreas de la LOREG también podría configurar una infracción administrativa a las que se refiere el artículo 153 de la misma Ley, y entonces estaríamos en el supuesto de la duplicidad de las sanciones a la que se hacía referencia en el punto uno de este capítulo.

³⁷ Este artículo al igual que el anterior nos remite a otra sección de la misma LOREG específicamente sección VIII artículo 69.

³⁸ En el inciso b) del artículo 146.1 se puede encontrar un ejemplo de concurso de delitos respecto al delito de coacción descrito en el artículo 172 del CP, además de que en esta fracción se fundamenta en el reconocimiento al derecho al voto que se encuentra en la misma LOREG artículo 86.1.

³⁹ La redacción del artículo supone una agravación a los delitos de calumnia e injurias previsto en el CP en los artículos 205 al 210.

	149	Supuesto en que pueden incurrir los administradores generales y candidaturas cuando incurran en falseamiento de cuentas.
	150	Supuesto en que pueden incurrir los administradores generales y candidaturas cuando incurran en apropiación indebida de fondos electorales.
III. Procedimiento judicial	151	Remite el procedimiento a la ley de enjuiciamiento criminal, establece el carácter de preferencia y urgencia de este tipo de procedimientos y los determina como de acción penal de naturaleza pública, sin necesidad de depósito o fianza.
	152	Determina la obligatoriedad de publicar las sentencias firmas en el BOE y su remisión a la Junta Electoral Central.
IV. Infracciones electorales	153	Como ya se mencionó en páginas previas en esta tesis, en este artículo se establecen de manera generalizada las infracciones electorales, establece las sanciones de las mismas, determina la competencia de la Junta Electoral para el conocimiento de las mismas y remite a la Ley Orgánica 08/2007 de 4 de julio respecto a las infracciones sobre financiamiento de partidos políticos.

Cabe destacar que el procedimiento para la sanción de estos delitos se

tramita de conformidad con la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECRIM)⁴⁰ y que estas actuaciones tienen carácter de urgente y preferente como ya se señaló en el cuadro anterior, ahora bien si nos remitimos a la LECRIM, el procedimiento de estos delitos, debería ser el sumario ordinario y el abreviado que se encuentra definidos en los artículos 299 que señala: *Constituyen el sumario las actuaciones encaminadas a preparar el juicio y practicadas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación, y la culpabilidad de los delincuentes, asegurando sus personas y las responsabilidades pecuniarias de los mismos* y 757 que a la letra dice: *Sin perjuicio de lo establecido para los procesos especiales, el procedimiento regulado en este Título se aplicará al enjuiciamiento de los delitos castigados con pena privativa de libertad no superior a nueve años, o bien con cualesquiera otras penas de distinta naturaleza bien sean únicas, conjuntas o alternativas, cualquiera que sea su cuantía o duración.*

Las sanciones van desde tres meses a dos años de multa y pena de prisión de tres meses a siete años, además para todos se les impone la inhabilitación especial para el sufragio pasivo (LOREG, art. 137), y específicamente para los artículos 142 y 146 se establece una inhabilitación especial para el empleo o cargo y el 145 que también establece una inhabilitación especial para la profesión, industria o comercio, todos por uno a tres años, por otro lado el artículo 148 como ya habíamos señalado anteriormente remite expresamente para su configuración al Código Penal el cual establece para estos supuestos, en caso de injuria una pena de prisión de seis meses a dos años y multa de doce a veinticuatro meses (CP, art. 206) y en el caso de las injurias graves se impone una multa de seis a catorce meses.

También es importante mencionar que las sanciones establecidas en el articulado de la LOREG son menores que las establecidas en aquellos delitos que se encuentran contemplados en el CP, con los que se pudiera dar un

⁴⁰ BOE, núm. 260. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1882/BOE-A-1882-6036-consolidado.pdf> (07 de diciembre de 2022).

concurso de delitos, ejemplo de ello es el artículo 86.1 y 150 de la LOREG, por lo que aplicaría lo establecido en el artículo 136 de la LOREG y se impondrían las penas más graves que en este caso son las del CP.

En lo que respecta al bien jurídico tutelado que se pretende resguardar en estos delitos, no existe concordancia en la doctrina, sin embargo si hay aristas coincidentes, Muñoz Conde (1983:483) señala que el bien jurídico protegido es el proceso electoral en sí mismo y no la estructura democrática del país, ya que si se permiten prácticas fraudulentas o ilegales, se puede poner en duda la legitimidad de los resultados de las elecciones, aunque en mi punto de vista esto también puede generar desconfianza en la democracia y en el sistema político en general, cuya alteración puede mermar el orden constitucional vigente, pero coincido en que la visión de legislador fue proteger el derecho a una elección libre, justa y transparente.

En ese mismo sentido lo plantean Muñoz de la Cuesta y Vicente Martí (2008:2) al señalar que el bien jurídico tutelado tiene vinculación con la pureza y transparencia del proceso electoral en tanto que garantiza la libertad para elegir los cargos públicos y la igualdad de todos para acceder a los mismos.

Cruz Blanca (2013:13-14), señala que *los delitos electorales a pesar de su heterogeneidad, tienen un común denominador sancionar conductas que vulneran algún aspecto del procedimiento electoral legalmente establecido por impedir la libre formación de la voluntad del elector o su libre ejercicio, o por vulnerar el principio de igualdad de oportunidades entre los candidatos. En definitiva, los delitos electorales protegen el derecho de sufragio –activo y pasivo– en tanto derecho fundamental del sistema democrático.*

De esta manera se puede decir con certeza que los delitos contemplados en la LOREG pueden socavar la integridad del sistema electoral y erosionar la confianza de la población en el proceso electoral. Por lo tanto, el bien jurídico tutelado en los delitos electorales es la garantía de una elección libre, justa y transparente.

En forma de síntesis se podría señalar que como toda ley especial, la LOREG puede ser perfeccionada, en primer lugar en términos de técnica legislativa, un ejemplo sería evitar el uso excesivo de las remisiones conceptuales a otras normas o a la misma norma por razones de economía legislativa y en segundo término, se deben analizar los supuestos contemplados en la LOREG hay algunas conductas que deberían ser revisadas a efecto de determinar si es conveniente mantenerlas como delitos, como es el caso de la propaganda electoral (artículo 144.1) la cual también se encuentra contemplada como infracción a la norma administrativa en la sección IV referente a las disposiciones generales sobre la campaña electoral y en la sección V sobre propaganda y actos de campaña electoral de la LOREG.

Además, la comisión de este ilícito vulnera el principio de derecho penal mínimo al ser en primer término un delito que no requiere producción de resultado concreto, es decir, se sanciona por la simple actividad y por otro lado, no queda claro si el bien jurídico tutelado afecta de manera grave la integridad del sistema electoral para que pueda considerarse como delito.

Por otro lado, están las infracciones administrativas que vulneran el principio de taxatividad de la ley, al establecerse en *contrario sensu* (aquellas que no sean constitutivas de delito), están deberían determinarse de manera expresa en la norma, además de que no realiza la regulación de la sanción entre muy graves, graves o leves como exige el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 01 de octubre, relativa al Régimen Jurídico del sector público (LRJSP)⁴¹.

Por otro lado, especial atención debe darse al artículo 153.3 referente a la financiación de los partidos políticos el cual remite su aplicación a lo previsto a la Ley Orgánica 8/2007 de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos

⁴¹ El artículo 27.1 de la LRJSP establece que Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley (...) Las infracciones administrativas se clasifican por la Ley en leves, graves y muy graves. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566> (07 de diciembre de 2022).

(LOFPP)⁴², sin embargo, este artículo se analizará más adelante cuando nos refiramos específicamente al financiamiento ilícito de partidos políticos.

Respecto a los sujetos activos que pueden cometer los delitos establecidos en la LOREG se dividen en dos: los delitos cometidos por funcionarios públicos y los delitos cometidos por particulares, dejando afuera los delitos cometidos por partidos políticos, aun cuando con la reforma LO 01/2015⁴³ se introdujeron aspectos que permiten la responsabilidad de los mismos, este tema se desarrollará en el capítulo tres de esta tesis, pero sería de interés futuro analizar cuáles de las conductas establecidas en la LOREG, pueden ser cometidas por los partidos políticos y cuáles serían las punibilidades adecuadas para estas personas jurídicas.

4.2. La política criminal electoral en México

México, después de una larga historia y de una constante lucha por la libertad, la justicia, la igualdad y la seguridad jurídica y pública, y de experimentar diversos modelos de organización política, tanto antes, durante y sobre todo, después de lograr su vida independiente, se ubica en el principio del siglo XX en un proceso de transición a la democracia que se explica al establecerse una sustitución de “fuentes de legitimidad”.

Se pasó de un régimen que fundaba su legitimidad en su origen revolucionario, donde el presidente tenía atribuciones “metaconstitucionales” y actuaba a través del partido hegemónico, a otro donde el principio de soberanía popular se expresa en el voto y las elecciones dejaron de ser solamente un ritual (Moreno, 1999:73).

Asimismo, el modelo de gobernabilidad autoritario encontró su desgaste al no responder más a las demandas ciudadanas y no comprender que las transformaciones del Estado y la emergencia de nuevas expectativas políticas

⁴² Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022> (07 de diciembre de 2022).

⁴³ Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439> (07 de diciembre de 2022).

de los ciudadanos reclamaban una transformación sustantiva (Woldenberg, 2006:47-66). La cual se logró con la Constitución Política de 1917. A partir de ésta fecha se consagra, aunado con lo que se venía haciendo, los procedimientos formales de ejercicio del poder, esto es, la estructura política del Estado, y también se encuentran en ella principios o valores superiores que limitan al poder público, frente a los ciudadanos.

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 40 que *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”* plasma la soberanía popular como un principio de legitimidad del ejercicio del poder.

En esta ideología el Estado democrático, viene a ser, una entidad creada por el mismo pueblo, dividida para su gestión en Estados libres y soberanos pero unidos para asegurar el bienestar social, la paz social, la justicia, la seguridad pública, dentro de sus propias competencias.

Por otra parte, la Carta Magna además de diseñar el modelo de Estado, también consagra los derechos que los ciudadanos tienen de votar y ser votados (CPEUM, artículo 35), el artículo 102 de la ley suprema establece en su apartado A fracción VI que la Fiscalía General contará, al menos, con *las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales (FEPADE) y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República*, la FEPADE tienen entre sus funciones, prevenir, divulgar, capacitar y en su caso coadyuvar en la sanción de delitos electorales.

Por otro lado, la reforma política de 10 de febrero de 2014, le otorgó en el artículo 73 constitucional al Congreso de la Unión la facultad para: XXI. Expedir: a) *Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras*

formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. (...) XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la Constitución.

Estableciendo así la facultad del Congreso de crear a más tardar el 30 de abril de 2014 la Ley General en Materia de Delitos Electorales que debía establecer los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

Una reciente reforma a la Constitución de 19 de febrero de 2021 estableció en el artículo 108 constitucional en su párrafo segundo que durante el tiempo de su encargo el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana⁴⁴.

Ahora bien antes de entrar al estudio sobre los delitos que se encuentran regulados en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se hará un breve repaso sobre las normas que han recogido los delitos electorales en la historia de nuestro país, y es que a diferencia de España en la que los delitos electorales fueron contemplados en leyes especiales en su historia, en México no se hizo siempre así, ese análisis se puede dividir en cinco épocas:

a. Primera Época (Constitución de Cádiz al Código Penal de 1871)

Los artículos 47, 48 y 49 de la Constitución de Cádiz, establecían el proceso de elección de compromisarios en las juntas electorales de partido y de provincia ambos procesos señalaban que para nombrar a los escrutadores y al secretario de entre los ciudadanos presentes, preguntaba el presidente si algún ciudadano tenía que exponer alguna queja relativa al cohecho o

⁴⁴ Se eliminó con esta reforma el fuero respecto a estas conductas delictivas.

soborno para que la elección recayera en determinada persona, si la acusación era cierta, eran privados de voz activa y pasiva los que cometieron el delito, en caso de ser falsa, el calumniador sufría la misma pena. A este se le consideró el primer antecedente de delito electoral (Esparza 2009:43-46).

Posteriormente en las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorio de la República aprobado el 12 de julio de 1930 señalaba como conductas contra la legalidad: cuando se presentaban boletas falsificadas; cuando las boletas se daban a otro individuo; cuando alguien se había empadronado o presentado a votar en otra manzana o sección que no era la de su vecindad; cuando se había alterado la regulación justa de los votos; a quien se presentaba en las casillas de votación llevando consigo armas; a quien daba o recibía cohecho o soborno para que la elección recayera en determinada persona (Esparza 2009:73).

En la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales del 30 de noviembre de 1836, se replicaron las mismas conductas que se encontraban en las reglas para la elección de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorio de la República de 1930.

En la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 no se contemplaron conductas delictivas, y se limitó a establecer las causas de nulidad de las elecciones. Lo mismo sucedió en la Ley Electoral de Ayuntamientos del 01 de noviembre de 1865 en la cual sólo se hizo referencia a que los individuos que, sin causa legítima ni debidamente justificada ante la autoridad, rehusaran asumir el cargo de concejales, se le suspenderían sus derechos ciudadanos (Esparza 2009:73-74).

b. Segunda Época (Código Penal de 1871 a la Ley de 02 de julio de 1918)

Para inicios del siglo XIX la codificación se consideraba necesaria a efectos de hacer más rápida, más enérgica y más eficaz la acción de la justicia, de ahí que su falta era uno de los grandes males de los que adolecía la sociedad mexicana hacia 1862.

Por ésta razón, cuando Benito Juárez fue Presidente, ordenó en Veracruz que se nombrara una comisión para elaborar un proyecto de Código Penal, el cual no tuvo éxito (Castellanos 1965:318). Éste fracaso obligó al en ese entonces ministro de justicia, Jesús Terán a establecer una comisión para la elaboración de un proyecto de Código Penal, sin embargo, los trabajos realizados por ésta comisión se interrumpieron por la intervención francesa, tiempo en el cual se encontró en vigor en México el Código Penal francés (Pérez, 1862:259).

Así y después de varios intentos, y con la conciencia de que la codificación no podía ser obra de uno o dos años. En diciembre de 1871 se promulgó el Código Penal para el Distrito Federal y territorio de la Baja California sobre delitos de fuero común, y para toda la República sobre los delitos contra la Federación, se publicó en el diario oficial del 14 de diciembre de ese mismo año, empezó a regir, en virtud de su artículo transitorio, el 1 de abril de 1872.

Este Código Penal contempló los delitos electorales bajo el rubro “Delitos cometidos en las elecciones populares” en un total de 10 artículos, algo interesante en éste Código es que se dividieron las conductas delictivas de las faltas administrativas.

A partir de entonces se aprobaron diversas leyes electorales, la de 18 de diciembre de 1901, 19 de diciembre de 1911, 20 de septiembre de 1916, 06 de febrero de 1917, en las cuales se agregó como causal de nulidad de elección el caso en que haya mediado en la elección cohecho, soborno o amenazas (Esparza, 2009:78-79).

c. Tercera Época (Ley de 02 de julio de 1918 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE de 1990)

La Ley para la Elección de Poderes Federales del 02 de julio de 1918 estableció tipos o conductas en diecisiete artículos bajo el rubro de “La nulidad de las elecciones y disposiciones penales”. Durante este periodo coexistieron el capítulo de delitos electorales del Código Penal de 1871 con carácter supletorio y el catálogo de delitos electorales contenido en el capítulo XI de la Ley para la Elección de poderes federales de 1918.

Con la posterior aprobación de los Códigos Penales de 1929 y 1931, se eliminaron las figuras típicas de conductas del Código y se mantuvieron únicamente en la ley.

En la Ley electoral de 07 de enero de 1946 se establecieron trece artículos donde se contemplaban los delitos electorales y las causas de nulidad, la Ley Electoral del 04 de diciembre de 1951 estableció cinco artículos sobre el tema (el 20 de diciembre de 1963 se agregó un artículo más), la Ley Federal Electoral del 05 de enero de 1973 se establecieron los delitos electorales en 14 artículos, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977 se establecieron en 9 artículos, el Código Federal Electoral de 1987 estableció estas conductas en 10 artículos.

Cabe destacar que en toda esta época no quedó claro el ámbito de aplicación en cuanto las infracciones y los delitos electorales.

d. Cuarta Época (COFIPE 1990 a la reforma política de 2014)

Con la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 se desvincularon los delitos electorales de las faltas administrativas y se determinaron bien las competencias respecto a las sanciones y conocimiento de cada uno de ellos, las faltas administrativas se previeron en el título tercero y la autoridad encargada de resolverlas sería el Instituto Federal Electoral, en el título vigesimocuarto se describieron los

delitos electorales y los delitos en materia de registro nacional de ciudadanos en 10 artículos, al mismo tiempo se adicionó el mismo capítulo al Código Penal Federal.

El 19 de julio de 1994, se expide un decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para crear una fiscalía especial para la atención de delitos electorales para dar una mayor garantía de legalidad al proceso electoral⁴⁵.

Con la reforma constitucional de agosto de 1996 se aprueba la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral y se modifica la estructura del Poder Judicial de la Federación estableciendo un Tribunal Electoral como órgano especializado en la materia, siendo sus decisiones definitivas e inapelables y se reforma el COFIPE para ubicar las faltas administrativas y sus sanciones en el título quinto.

En 2007 se reformó el artículo 116 fracción IV inciso n) en donde se estableció que las constituciones y las leyes de los estados deben garantizar que se tipifiquen los delitos y se determinen las faltas en materia electoral así como las sanciones que deben imponerse, derivado de esta disposición se hace una reforma al COFIPE para agregar en su libro séptimo el régimen sancionador electoral y disciplinario interno y se eliminan los delitos electorales para dejarlos contemplados únicamente en el Código Penal Federal.

e. Quinta Época (reforma política de 2014 a la actualidad)

Como ya se señaló la Ley General en materia de Delitos Electorales (LGMDE) es una ley reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de

⁴⁵ Esta fiscalía sólo era competente para investigar los delitos de fuero federal.

delitos electorales, tiene como finalidad proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral.

El artículo segundo de la LGMDE remite el procedimiento de los delitos aquí contemplados al Código Nacional de Procedimientos Penales y como ley complementaria y supletoria al Código Penal Federal y las demás disposiciones de carácter nacional en materia penal que expida el Congreso de la Unión.

En el título segundo, capítulo primero se establecen las reglas generales de la norma entre las que se encuentran la sanción de inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo, cuando se trate de servidores públicos (LGMDE, art. 5)⁴⁶.

El capítulo segundo de ese título segundo establece los delitos electorales en particular en 17 artículos, los tipos penales contemplados en estas diecisiete disposiciones establecen diferentes sujetos activos entre los que se encuentran: los funcionarios electorales, los servidores públicos, los candidatos electos, ministros de culto religioso, fedatarios públicos o cualquier persona.

Las sanciones que establece la Ley General en Materia de Delitos Electorales van desde los 50 a los 500 días multa y de los seis meses a los quince años de prisión de acuerdo al sujeto activo del delito y la trascendencia que tuvo la conducta, y la condena por delito electoral trae como consecuencia la inhabilitación a la persona para ocupar cargos públicos.

⁴⁶ Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf (07 de diciembre de 2022).

Es importante señalar que además de lo establecido en la LGMDE se mantiene vigente el capítulo vigesimocuarto del Código Penal Federal relativo a los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, además las 32 entidades federativas cuentan con un Código Penal y cada una de ellas ha decidido si los agregan o no a su legislación. Cabe recordar que las leyes generales en México tienen origen en una potestad constitucional del Congreso de la Unión para expedirlas, por consiguiente, son aplicables para todas las autoridades federales y locales.

En cuanto a la competencia entre las autoridades federales y locales el artículo 21 de la LGMDE establece que:

Las autoridades de la Federación serán competentes para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

- I. Sean cometidos durante un proceso electoral federal;
- II. Se actualice alguna de las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- III. Se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. del Código Penal Federal o en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; o
- IV. El Ministerio Público Federal ejerza la facultad de atracción cuando se actualice alguno de los siguientes supuestos:
 - a. Cuando los delitos del fuero común tengan conexidad con delitos federales,
 - b. Cuando el Instituto Nacional Electoral, ejerza su facultad para la organización de algún proceso electoral local, en términos de lo previsto en la Constitución.

La LGMDE (art. 25) también contempla la obligación de las entidades federativas de crear fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, estas son las encargadas de prevenir los delitos electorales,

además se les otorgó la responsabilidad de llevar a cabo el blindaje electoral durante los procesos electorales, es decir, tienen la obligación de crear alianzas con autoridades electorales y actores estratégicos de la sociedad para llevar a cabo acciones encaminadas a la prevención de los delitos electorales. Su creación tuvo la intención de inhibir los factores que generan las conductas delictivas, por consiguiente disminuir la incidencia de dichos delitos, y se buscaba también con ésta medida un incremento de la confianza ciudadana en las instituciones.

Uno de los grandes problemas es que muchas de estas fiscalías especializadas de las entidades federativas sólo se constituyen durante el proceso electoral, por consiguiente no cumplen con su cometido de blindaje electoral.

Respecto al bien jurídico tutelado se puede decir que al existir tanta regulación, desde lo local, lo federal y lo general, se trata de delitos pluriofensivos, sin embargo, se podría generalizar que todas las tipificaciones penales en materia electoral buscan proteger el libre desarrollo de una cultura de respeto al sistema electoral mexicano.

Desde el ámbito de las infracciones administrativas con la reforma constitucional de 2014, se abroga el COFIPE y se aprueba una Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad electoral cambia también de configuración, deja de ser el Instituto Federal Electoral para convertirse en el Instituto Nacional Electoral, esta nueva norma fue mucho más casuística en el caso de las infracciones administrativas y se posicionaron en el libro octavo relativo al régimen sancionador electoral y disciplinario interno.

El 13 de abril de 2020 se aprobó un decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de

Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁴⁷.

Con este decreto se agrega la violencia política en razón de género como infracción administrativa, y se establece su competencia al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales Electorales⁴⁸ y también se agrega como delito en la Ley General en materia de Delitos Electorales⁴⁹, estableciendo la competencia de su investigación al Fiscal y para su resolución a los jueces penales de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, así mismo se agrega como infracción administrativa la utilización de programas sociales y de sus recursos del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata⁵⁰.

Como se puede observar, la política criminal electoral en México ha sido muy basta y se contempla en diversas disposiciones locales, federales y generales, dentro de su configuración se puede dar el concurso de delitos y también se puede dar como ya lo veíamos en el caso de España que un mismo acto que altera o vulnera la decisión de los ciudadanos puede ubicarse como infracción administrativa y como delito electoral.

No podría en este análisis desarrollar cada uno de los delitos contemplados en los ordenamientos que aquí se han descrito, porque excedería el objetivo de

⁴⁷ Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmde/LGMDE_ref03_13abr20.pdf (07 de diciembre de 2022).

⁴⁸ Vid. Artículo 48 bis de la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; artículo 440.3, 442 bis, 463 bis y ter, 470, 474 bis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁴⁹ Vid. Artículo 20 bis.

⁵⁰ Vid. Artículo 449.1 inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

esta tesis, pero si quisiera poner énfasis en que tener un sistema tan complejo, es un problema que radica en que no se ha logrado entender si México quiere caminar hacia el centralismo o mantenerse como un país federado y eso hace que exista abundancia de leyes generales, las cuales se repiten en articulado en las leyes federales y locales, no me inclino por una opción o por otra, pero si creo que este tipo de sistema merma la efectividad del gobierno en el momento de la procuración de la justicia.

Para poner un ejemplo de la complejidad de nuestro sistema, en México tenemos tribunales electorales encargados de velar por la legalidad del proceso electoral y resolver las controversias que resulten del mismo, mientras que los juzgados y tribunales penales son los encargados de probar el ilícito y asignar responsabilidades penales, ambos pertenecen al poder judicial pero son diferentes, y eso confunde incluso a los mismos integrantes del poder judicial, ante entrevistas hechas a tribunales penales de manera aleatoria algunos han referido que los delitos electorales no era de su competencia, es decir no tenían idea que tienen que resolver sobre el tema, probablemente tiene que ver en este desconocimiento en que de los delitos que se han denunciado en materia electoral, son pocos los que han llevado a una condena (Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, 2018).

5. FACTORES DE RIESGO ELECTORAL

Como ya se mencionó en el capítulo primero, la política criminal en la actualidad está dirigida hacia la gestión de riesgos y esto se traduce en palabras de Harcourt (2007:1) en una tendencia caracterizada por el uso de métodos estadísticos en vez de clínicos, consistentes en amplias bases de datos, para determinar los diferentes niveles de actuación criminal relacionados con uno o más rasgos grupales, a los efectos (1) de predecir la conducta criminal pasada, presente o futura, y (2) de administrar una solución político criminal.

Cabe mencionar que para este autor, la utilización indiscriminada de los medios matemáticos para predecir la criminalidad es un desacierto y considera

que lo único que ha logrado es que la política criminal se vuelva actuarial, asimilando los procesos de la política criminal con los procesos de una empresa aseguradora.

De manera personal considero que hoy en día los riesgos son parte de nuestra política criminal y aunque el control penal en clave de administración de riesgos generalmente responde a elecciones y racionalidades netamente políticas, gestionar de manera efectiva y eficiente los riesgos en materia electoral, servirá para: (1) anticipar los riesgos, (2) identificarlos e interpretarlos, (3) establecer una política criminal adecuada y (4) evaluar la reducción de riesgos basados en evidencia.

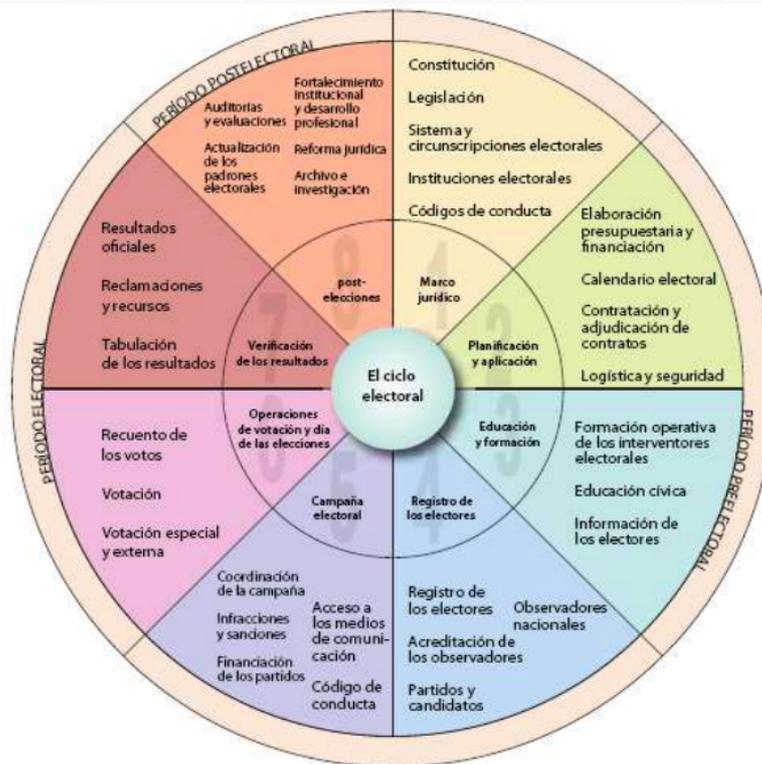
Establecer factores de riesgo globalizados es una tarea imposible, ya que estos cambian según las características y contextos sociales y culturales de cada país, además sería ingenuo suponer que todas y cada una de las incertidumbres encuentran lugar en cualquier estrategia de riesgo, sin embargo, la cooperación internacional se ha centrado en analizar cómo se han desarrollado los procesos electorales en los diversos países a través de los observadores electorales internacionales, lo que les ha permitido crear herramientas que permiten medir los factores de riesgo y proponer planes para fortalecer los procesos electorales en el mundo.

La Unión Europea ha creado a través de la Comisión Europea un plan de acción para la democracia europea que tiene como finalidad la promoción de elecciones libres y justas, el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación y la lucha contra la desinformación⁵¹, para ello se han apoyado en los datos que los observadores electorales evalúan de manera sistemática de conformidad con el manual de observación electoral de la Unión Europea (Comisión Europea, 2008).

⁵¹ Recuperado de: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_es (07 de diciembre de 2022).

Por su parte, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), creó una herramienta de Gestión de Riesgo Electoral (GRE) para reforzar la capacidad de los usuarios de entender los diversos factores de riesgo, analizar los datos al respecto y emprender acciones para prevenir la materialización de los riesgos y reducir los efectos negativos que estos ejercen sobre la credibilidad de los procesos electorales (IDEA, 2018:5).

Para identificar los factores internos y externos que pueden constituir riesgos electorales se estableció un ciclo electoral en donde se describen las funciones y actividades en los períodos pre-electorales, electorales y post-electorales:



Fuente: IDEA

Dependiendo de la planificación, preparación y recursos, los riesgos y peligros pueden abordarse de manera reactiva, proactiva y predictiva, en el caso de la política criminal electoral estos métodos se abordan de la siguiente manera:

- a) Reactivo. - Abarca lo que se conoce como blindaje electoral, este suele darse durante las etapas preelectorales y electorales;

b) Proactivo. - Implica anticiparse a problemas o necesidades futuras para ello, es necesario identificar de manera adecuada las actividades en cuyo ámbito pueden ser cometidos los delitos, se desarrolla en todas las etapas y se inicia con la correlación de los delitos electorales con las etapas del ciclo electoral, que en el caso de los países en estudio es el siguiente:

	Periodo pre-electoral (artículos)	Periodo electoral (artículos)	Periodo post-electoral (artículos)
España LOREG		140.1.e, 140.1.j, 149, 150	
	139.2, 139.8, 140.1.a, 140.1.i, 141, 144, 146.1.a, 146.2.b, 148	139.3, 139.4, 139.5, 139.6, 139.7, 140.1.a, 140.1.b, 140.1.c, 140.1.d, 140.1.f, 140.1.g, 140.1.h, 142, 143, 145, 146.1.a, 146.1.b, 146.1.c, 147	139.1, 140.1.d,
México LGMDE	7.5, 7.11, 7.12, 7.19, 8.1, 9.7, 9.9, 9.10, 11.6, 13, 15, 16, 20bis.6, 20bis.7, 20bis.8, 20bis.9, 20bis.10, 20bis.11, 20bis.12, 20bis.13		
	7.7, 7.15, 7.18, 7.21, 7bis, 8.2, 8.6, 9.1, 9.8, 11.1, 11.2, 11.3, 11.4, 11.5, 14, 20, 20bis.1, 20bis.3, 20bis.14	7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.6, 7.7, 7.8, 7.9, 7.10, 7.13, 7.14, 7.15, 7.16, 7.17, 7.20, 7bis, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9, 8.10, 8.11, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.8, 11.1, 11.2, 11.3,	10, 12, 18, 20bis.4, 20bis.5

		11bis, 17, 19, 20, 20bis.1, 20bis.2	
--	--	-------------------------------------	--

Una vez identificada la actividad y el momento en que se desarrollan los delitos electorales, es necesario correlacionarlo con los factores de riesgo que propician la conducta delictiva, para poder establecer propuestas de prevención y de reacción; y

c) Predictivo. - Es el escenario que permite crear políticas públicas en materia de criminalidad para disminuir la actividad delictiva, este se lleva a cabo en el periodo post-electoral y suelen concluir en modificaciones al marco jurídico para perfeccionarlo o cambiarlo.

Respecto a los factores de riesgo de los procesos electorales la IDEA (2018:9) identifica 26 factores internos y 10 factores externos que abarcan los factores estructurales que están relacionados con el contexto en el que se producen las elecciones:

Factores internos	Factores externos
<p>El marco jurídico e institucional</p> <p>1. Cuestionamiento de la legislación electoral</p> <p>2. Sistema electoral inapropiado</p> <p>3. Normativa electoral inadecuada a nivel administrativo</p> <p>Planificación y preparación para la ejecución de las actividades electorales</p> <p>4. Actuación insatisfactoria de los órganos de gestión electoral</p> <p>5. Un sistema inadecuado para la resolución de los conflictos electorales</p> <p>6. Planificación operativa inadecuada</p>	<p>1. Condiciones socioeconómicas desfavorables</p> <p>2. Exclusión política y social</p> <p>3. Conflictos vinculados a los cambios en las dinámicas de poder</p> <p>4. Discriminación y violencia de género</p> <p>5. La presencia de actores armados no estatales</p> <p>6. La presencia del crimen organizado</p> <p>7. Denuncias de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra</p>

<p>7. Dotación, financiación y presupuesto inadecuados</p> <p>8. Medidas de seguridad electoral inadecuadas</p> <p>Formación y educación</p> <p>9. Formación insuficiente de los funcionarios electorales</p> <p>10. Falta de formación de los partidos políticos y los medios de comunicación</p> <p>11. Falta de formación de los organismos de seguridad</p> <p>12. Una campaña de información a los votantes insuficiente</p> <p>Registro</p> <p>13. Problemas en el registro de votantes</p> <p>14. Problemas en el registro de candidatos y partidos políticos</p> <p>15. Problemas en la acreditación de observadores nacionales e internacionales</p> <p>Campañas Electorales</p> <p>16. Acceso desigual a los medios de comunicación y favoritismo</p> <p>17. Uso provocador de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos</p> <p>18. Míftines provocadores por parte de los partidos</p> <p>19. Acciones provocadoras y violentas por parte de los partidos políticos</p> <p>Votación y jornada electoral</p> <p>20. Insuficiencia, destrucción y pérdida de material sensible y no sensible</p>	<p>8. Violaciones de los derechos humanos</p> <p>9. Riesgos ambientales</p> <p>10. Cobertura mediática que no sea ética</p>
--	---

21. Falta de transparencia en el voto especial y el voto en el extranjero	
22. Problemas logísticos durante la jornada electoral	
23. Problemas en el escrutinio y recuento de los votos	
Verificación de los resultados	
24. Gestión inadecuada de los resultados electorales	
25. Gestión inadecuada de la última ronda de impugnaciones de los resultados electorales	
26. Rechazo de los resultados electorales	

Como ya se señaló los factores de riesgo, dependen del contexto social, cultural y económico de cada país, por ejemplo en el caso de México se podría agregar como factor de riesgo la polarización de la política. El apoyo de criminólogos en esta tarea, sería necesario para desarrollar de manera adecuada la identificación de riesgos y su correlación con los tipos delictivos, los momentos en los que se desarrollan y los sujetos activos.

Para la eficacia de la gestión de riesgos, también es necesario desarrollar criterios de evaluación con base en indicadores y contar con bases de datos, el uso de la tecnología y de las diversas herramientas existentes para documentar experiencias, estudios de casos y mejores prácticas son deseables.

En resumen, la gestión de riesgos es desarrollar una comprensión clara de los riesgos que son importantes para el proceso electoral y gestionarlos dependiendo de los cambios en la situación a lo largo del tiempo para que las medidas correctivas sigan siendo eficaces y los puntos en los que se tiene que hacer énfasis para una adecuada gestión de riesgos son:

1. Desarrollar estrategias de reducción de riesgos basadas en evidencia y uso de la tecnología;

2. Mejorar la capacidad de afrontamiento y la resiliencia de los procesos electorales (sistema de gestión) para reducir los riesgos;
3. Dar seguimiento periódico y sistemático de la implementación de la estrategia de reducción de riesgos; y
4. Evaluar la implementación de las estrategias de reducción de riesgos para el fortalecimiento y actualización de la estrategia en futuras aplicaciones.

6. LOS INDICADORES EN LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL ELECTORAL

La importancia de contar con indicadores que nos permitan identificar el estado de la cuestión respecto a la delincuencia electoral, es central para crear una política criminal electoral adecuada. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014:7) define los indicadores como la herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar indicios o señales de una situación, actividad o resultado.

El primer paso consiste en ubicar las variables que se pretenden medir y conocer; los académicos y politólogos han tratado de crear indicadores que puedan estandarizarse a nivel internacional que ayuden a los estados a contar con herramientas para combatir la delincuencia electoral, algunos de ellos se han enfocado en establecer parámetros que permitan identificar que se considera “una elección competitiva y justa”, otras organizaciones internacionales también han tratado de definir que abarca el concepto de “elección democrática”.

Michael Álvarez, centra su análisis en conocer qué se entiende por fraude electoral (soborno, intimidación, manipulación de escrutinios) y señala que este se debe entender alrededor de la cultura y política de cada país, de esta manera las diferencias en las leyes electorales de los países y las diferencias en la cultura política contribuyen a que una determinada actividad se perciba o no como fraude electoral. En el sentido más amplio del concepto fraude electoral

son todas las acciones que alteran los votos que los ciudadanos emiten el día de las elecciones (Lehoucq F. & Molina I, 2002:140).

Pippa Norris (2014:789) señala que existen riesgos más severos de malas prácticas electorales cuando el Estado es frágil, por lo que conocer la integridad electoral de cada País, posibilita saber qué tan probable es que se presenten las malas prácticas, entendiendo como malas prácticas a la manipulación del marco legal, las manipulaciones del voto de los electores y la manipulación o fraudes en el voto.

El *electoral integrity project* es un grupo académico independiente fundado en 2012 que ha buscado responder las siguientes preguntas: ¿Cómo y cuándo fracasan las elecciones a lo largo del ciclo electoral?, ¿Cuáles son las consecuencias de las elecciones fallidas, por ejemplo, para la seguridad, la accesibilidad y la confianza?, ¿Y qué se puede hacer para mitigar estos problemas, con base en la evidencia académica? Y este grupo considera que la integridad electoral se refiere a los estándares internacionales y las normas globales que rigen la conducción adecuada de las elecciones.

Estos estándares han sido respaldados en una serie de convenciones, tratados, protocolos y directrices autorizados por agencias de la comunidad internacional, en particular por las decisiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), por organismos regionales como la OSCE, la Organización de los Estados Americanos y la Unión Africana, y por los estados miembros de la ONU (PEI, 2022)⁵².

Otras organizaciones internacionales han buscado indicadores para medir la calidad de la democracia y han creado instrumentos que permitan la colaboración internacional en materia de elecciones entre ellas la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) documento de

⁵² Recuperado de: <https://www.electoralintegrityproject.com/> (07 de diciembre de 2022).

Copenhague 1990; las Naciones Unidas, a través de su Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional (DPIEO); y el proyecto Administración y Costo de las Elecciones (ACE). El trabajo del proyecto ACE se centra específicamente en el conteo de votos.

Otras instancias se han enfocado a mejorar las estadísticas de los países como es el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual creó las recomendaciones para fortalecer la capacidad estadística; el latinobarómetro que investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública.

La mayoría de los países a nivel interno, cuenta con indicadores para medir la delincuencia, los principales indicadores en materia electoral penal pueden incluir:

- La tasa de denuncias por delitos electorales.
- La tasa de condenas por delitos electorales.
- La tasa de casos de violencia electoral.

Uno de los grandes problemas políticos y metodológicos en materia electoral, es la falta de estadística. La falta de estadística y la falta de accesibilidad a la misma, es producto tanto de un problema político como metodológico, por ejemplo, en España las estadísticas que se pueden recabar de la página electrónica del poder judicial no se encuentra desagregada por tipo de delito electoral, tampoco se pueden encontrar en la página electrónica de la Junta Electoral Central lo referente a las infracciones administrativas electorales.

Otros indicadores que deberían ser contemplados para medir la delincuencia electoral e identificar posibles factores de riesgo son los siguientes:

- La tasa de irregularidades en el proceso electoral, como el uso indebido de recursos públicos o la compra de votos.

- La tasa de incumplimiento de las leyes electorales por parte de los candidatos o partidos políticos.
- La tasa de recursos judiciales presentados en relación con el proceso electoral.
- La tasa de consultas o quejas presentadas ante las autoridades electorales en relación con el proceso electoral.

Conocer el problema es el primer paso para encontrar la solución, con indicadores adecuados, que a la vez permitan contar con estadísticas que ayuden a los actores a entender mejor la naturaleza del delito y cómo se está desarrollando en una comunidad determinada.

Las estadísticas a su vez permiten identificar patrones y tendencias en el delito, lo que ayuda a desarrollar estrategias de prevención más efectivas. Las estadísticas también permiten medir el éxito de las estrategias de prevención y ajustarlas y mejorarlas según sea necesario.

UCA

Tesis Doctoral

CAPÍTULO SEGUNDO

LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ASPECTOS POLÍTICO-CRIMINALES)

1. LA CONFIGURACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No se podría desarrollar esta tesis sin hablar sobre partidos políticos, se han formulado diversas teorías para explicar el surgimiento de los partidos políticos, teorías que atienden al contexto circundante al momento de su aparición, la Palombara y Weiner (De Andrea Sánchez, 2002:91-93) los sintetizan en tres grupos:

- Teorías institucionales. – Consideran que los partidos políticos surgen por la necesidad que sintieron los miembros de los parlamentos de actuar de manera coordinada frente a la ampliación del sufragio, para lo que constituyeron los grupos parlamentarios, los comités electorales y vínculos permanentes entre ambos. Esta teoría fue criticada porque no explicaba el origen de los partidos externos a los parlamentos.
- Teorías de la situación histórica. – Considera que los partidos políticos se crean a raíz de la crisis de la legitimidad, de integración y de participación, que los sistemas políticos atravesaron en el proceso de construcción del Estado-Nación en los años veinte.

En esta teoría se adecua la de Lipset y Rokkan, para ellos el origen de los partidos políticos se remonta a una serie de acontecimientos en la historia de occidente (revolución industrial), que han sido tan importantes que fueron capaces de fracturar “cleavage” a la sociedad en dos bandos y a partir de estos bandos surgen los partidos políticos, de un lado se encuentra la defensa del capital, partidos conservadores y de centro-

derecha, y del otro la defensa del trabajo, partidos comunistas y socialistas (De Andrea Sánchez, 2002:92).

- Teorías del desarrollo. – Para este grupo el surgimiento de los partidos es una consecuencia del proceso de modernización y de los consiguientes cambios socio-económicos.

En lo que concierne a la evolución de los partidos políticos, se puede dividir en cuatro etapas:

1. Siglo XVII y parte del XVIII. – Grupos de personas con intereses afines se unen en facciones que después evolucionan para convertirse en partidos políticos;
2. Siglo XVIII. – Los partidos políticos son considerados como un mal menor frente a las tiranías que pudieran surgir si no existieran y resurgieran las facciones;
3. Último tercio del siglo XVIII y principios del siglo XIX. – Inglaterra fue el primer país en reconocer que los partidos políticos eran necesarios en un gobierno representativo; y
4. Siglo XX. – La legalización de los partidos políticos se da a raíz de la promulgación del texto de Weimar en 1919, fue cuando el concepto de “estado de partidos” tomó vigencia, a esta le siguieron otras constituciones sobre todo en Europa, considerando a los partidos como entes de interés público e incorporando sus derechos y obligaciones a la ley (Alcántara, 2004:13-20).

Estas teorías que se acaban de desarrollar se enfocan en explicar las circunstancias y elementos que se vivían en la sociedad, delimitados en periodos específicos que dieron surgimiento a los partidos políticos como ahora se conocen, pero no explican del todo el proceso de nacimiento de ellos.

Para explicar su nacimiento es necesario hacer la diferencia conceptual entre “facción” y “partido”, en términos etimológicos y semánticos “facción” se deriva del término latino *facere* (hacer, actuar), y la palabra *factio* indicaba la existencia de un grupo político dedicado a actos siniestros (Sartori, 2012:28).

Sartori, señala que el término partido comenzó a utilizarse, sustituyendo gradualmente el término de facción, al aceptarse la idea de que un partido no es necesariamente una facción, por consiguiente, no necesariamente tiene la visión malvada que tenían las facciones (Sartori, 2012:29).

James Madison hace la advertencia sobre la división de facciones que en su visión tiene origen en la naturaleza del hombre por conseguir supremacía y poder, lo que los hace dispuestos a molestar y a oprimirse, circunstancia que llega a aislarlos, rompiendo cualquier posibilidad de diálogo y comprensión sobre lo que el contrario piensa (Hamilton A., Madison J. y Jay J., 2015: 47).

Respecto a las facciones y partidos, Hume establece una tipología del partidismo, que comienza con una distinción básica entre grupos (1) personales y (2) reales, en la cual los últimos son las facciones y/o los partidos fundados sobre alguna diferencia verdadera de sentimiento o interés. Este autor considera que las facciones personales son características de las pequeñas repúblicas y señala que los partidos basados en principios solo se conocen en tiempos modernos (Sartori: 2012:35).

Finalmente, Burke define a los partidos como el cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo (Sartori: 2012:35).

No se podría encontrar una definición consensuada de partido político por su naturaleza polisémica, permite que estos puedan modificar su definición y características según el momento histórico en el que se desarrollen. Por esa

razón tampoco hay un acuerdo universal sobre qué tipo de entidades y que características tienen como organizaciones.

En ese sentido, LaPalombara y Weiner (1966:6) identificaron las características que debe tener una organización para considerarse partido político: (1) Continuidad en la organización, es decir, una organización cuya permanencia no depende de la permanencia de los líderes en turno; (2) Organización permanente a nivel local, con comunicación regular entre unidades locales y nacionales; (3) Determinación de los líderes tanto a nivel nacional como local para mantener el poder de toma de decisiones solos o mediante coalición con otros, no simplemente para influir en el ejercicio del poder; (4) Una preocupación de parte de la organización por buscar seguidores en los polos o de alguna manera luchar por el apoyo popular.

Duverger (2012:93 y ss.), señalaba que lo importante de un partido eran sus miembros y que dependiendo de esta característica se podrían dividir en partidos de masa o partidos de cuadro, señalaba que las diferencias entre estos dos, no se fundamenta en sus dimensiones sino en el número de sus miembros: Los partidos de cuadro, tenían una estructura de miembros pequeña, ya que se basaban para su funcionamiento en redes interpersonales (generalmente integradas de personas con un status económico alto o por personas que a cambio de su apoyo tenían un interés específico en el partido, de aquí que posteriormente los partidos de cuadro se dividieran en partidos de nobles y partidos clientelistas), mientras que los partidos de masa tienen una base amplia de seguidores, la mayoría de ellos provenientes de organizaciones externas como sindicatos, entidades religiosas y medios de comunicación.

Los miembros son, por tanto, la sustancia misma del partido, la sustancia de su actividad (sin miembros, el partido sería como un maestro sin alumnos). La segunda diferencia la ubica en la forma en la que consiguen el financiamiento, los partidos políticos tienen la obligación de reunir los fondos para mantener sus actividades cotidianas y además para financiar las elecciones; Para Duverger

este es un punto importante que se conecta con el político, y que diferencia sustancialmente a los partidos de masa de los de cuadro, los primeros buscan su financiamiento en un gran grupo de personas por lo que las aportaciones no deben de ser tan altas, sino que tienen que ser muchas, y esta técnica tiene como efecto sustituir el financiamiento capitalista de las elecciones por un financiamiento democrático.

Por su lado, Kirchheimer (LaPalombara J. & Weiner M., 1966:184-185) explica que cada vez son más débiles las relaciones entre los partidos políticos y sus afiliados y que posterior a la segunda guerra mundial y con la necesidad de asentar nuevamente su poder, los partidos de masa abandonaron el apego a los valores de las masas y lo cambiaron por temas más generales compartidos por grandes sectores del electorado. De esta forma los partidos empezaron a apoyarse en grupos de interés más amplio, por lo cual sus ideas de gobierno empezaron a ser muy parecidas entre sí, a estos partidos se les denomina *catch all*.

Además de los partidos de masas, de cuadros y *catch all*, en las últimas décadas se puede identificar un nuevo modelo de partido, esta idea de partidos cartel fue desarrollada por los científicos políticos Richard Katz y Peter Mair (1995:5-28) en el contexto de su trabajo sobre el declive de los partidos políticos basados masas y la aparición de partidos más profesionalmente administrados en Europa. Sostuvieron que la transformación de los partidos políticos de masas con amplia aceptación popular a partidos más estrechos y liderados por la élite fue un factor clave en el declive de la rendición de cuentas democrática y el auge de prácticas no democráticas en algunos países europeos. Los describen como aquellos que priorizan mantener y reforzar su propio poder y posición dentro del sistema político en lugar de representar los intereses de sus representados o promover ideales democráticos.

Estos partidos a menudo se caracterizan por su fuerte estructura organizativa, control sobre los recursos y capacidad para moldear el panorama

político a través de su influencia en el proceso de toma de decisiones políticas. También pueden ser caracterizados por sus relaciones cercanas con otras élites políticas, como líderes empresariales u organizaciones mediáticas (Katz R. & Mier P., 2009:757-759).

A diferencia de los tipos anteriores, los partidos cartel ya no son vínculos entre el Estado y los ciudadanos, estos operan a través de la gestión de un interpartidismo basado en la conciencia de compartir con sus competidores “un interés mutuo en la supervivencia organizativa”.

Respecto a las funciones de los partidos políticos, estos han funcionado a través de dos vías paralelas: como vía de acceso al orden político existente (gobierno), para individuos y grupos interesados y como el canal más idóneo para modificar o reemplazar la estructura política existente. De esta manera los partidos políticos en un sistema democrático sirven tanto para integrar formas de pensar diferentes, pero con una misma visión gubernamental como para desintegrar sistemas políticos (LaPalombara J. & Weiner M., 1966:188-189).

En lo que se refiere a su personalidad jurídica, existen tres grandes visiones, que a continuación se explican.

1.1. Los partidos políticos como personas jurídicas

Este enfoque asemeja a los partidos políticos con las corporaciones, consideran que tanto las corporaciones como los partidos políticos tienen características comunes: (1) están integradas por un grupo de personas, (2) necesitan someterse a un procedimiento de registro, (3) cuentan con una estructura organizada, hay una clara división de roles y responsabilidades, con una cúpula de líderes que toman las decisiones clave y un grupo de miembros que las ejecutan, (4) ambos dependen de fuentes de financiación externas, como donaciones de individuos, empresas o grupos de interés, para mantenerse operativos, (5) utilizan el marketing para la promoción, tanto los partidos políticos como las corporaciones utilizan la publicidad y la propaganda para promocionar

sus productos o ideas y atraer a nuevos miembros o clientes, (6) compiten entre sí, (7) los miembros/accionistas tienen algún interés común, (8) pueden actuar a nivel local o estatal, y (9) tanto los partidos políticos como las corporaciones buscan tener influencia y poder en la sociedad y en el mercado, y utilizan diversas estrategias para lograrlo.

Aunque esta idea no tiene mucho sustento, ya que existen diferencias importantes entre los partidos políticos y las corporaciones. Los partidos políticos son organizaciones cuyo objetivo principal es participar en la toma de decisiones políticas y gobernar a nivel local, regional o nacional, mientras que las corporaciones son empresas privadas que buscan obtener ganancias a través de la producción y venta de bienes y servicios. Por otro lado, los partidos políticos en su mayoría están regidos por regulaciones y leyes específicas que tienen como finalidad la preservación de la democracia, mientras que las corporaciones están sujetas a regulaciones y leyes empresariales, que tienen como finalidad dar certeza jurídica sobre su funcionamiento. Sin embargo, si se sigue esta idea la legislación regulatoria sería la misma que la correspondiente a las corporaciones y por consiguiente la responsabilidad penal, también.

1.2. Los partidos políticos como organizaciones sociales sui generis

En sus directrices sobre la regulación de los partidos políticos, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa favoreció este enfoque en su directriz treinta y nueve: *El marco regulatorio debe definir claramente el estatus legal de los partes y otorgarles personería jurídica como forma única de asociación* (Comisión Europea, 2010)⁵³. Hay algunas diferencias sustanciales entre partidos políticos y corporaciones, lo que justifica este enfoque. Los partidos políticos son: (1) organizaciones sin fines de lucro, (2) están abiertas a cualquier persona para convertirse en miembro, (3) son entidades con cargas ideológicas,

⁵³ Recuperado de: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa) (07 de diciembre de 2022).

(4) son entidades de derecho público, y (5) son los principales impulsores del cambio social.

En particular, esta última característica es quizás la más distintiva y es la que hace que los partidos políticos sean organizaciones esenciales en las sociedades contemporáneas, pero al igual hace que su regulación pueda ser compleja. Esta regulación puede ser llevada a cabo mediante leyes específicas que aborden la responsabilidad penal de los partidos políticos o adaptando la legislación existente sobre responsabilidad penal colectiva, como la responsabilidad penal empresarial, con excepciones especiales para distinguir el tratamiento de los partidos políticos.

1.3. La naturaleza híbrida de los partidos políticos

Los partidos políticos pueden ser considerados como organizaciones híbridas debido a su naturaleza mixta y multifacética. En general, los partidos políticos combinan elementos de diferentes tipos de organizaciones, como las empresas, las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil. Esto se debe a que los partidos políticos tienen múltiples objetivos y funciones y dependen de diferentes tipos de recursos para su funcionamiento.

Por ejemplo, los partidos políticos pueden tener estructuras organizativas similares a las de las empresas, con órganos de dirección y toma de decisiones y sistemas de financiamiento y gestión de recursos. Al mismo tiempo, los partidos políticos también pueden tener funciones y responsabilidades similares a las de las instituciones gubernamentales, como la participación en la toma de decisiones políticas y la representación de los intereses de sus votantes. Además, los partidos políticos también pueden ser considerados como organizaciones de la sociedad civil, ya que dependen de la participación voluntaria de sus miembros y se basan en la ideología y los valores compartidos por sus afiliados.

En resumen, la naturaleza híbrida de los partidos políticos se debe a que tienen múltiples objetivos y dependen de diferentes tipos de recursos para su funcionamiento, lo que los hace similares a diferentes tipos de organizaciones, por lo que su naturaleza jurídica y su responsabilidad penal sería más difícil de determinar si se aceptara este modelo.

Una vez descrito de manera general cómo es que los partidos políticos fueron concebidos y cuál fue su evolución histórica y organizativa, se analizará cómo es que estos han evolucionado en los países de estudio.

1.4. Los partidos políticos en España

La guerra de independencia, dio entrada a los principios liberales en España, a partir de entonces la sociedad española se dividió en dos bloques: el afrancesado y el “patriota”, este último tuvo una división tripartita: los absolutistas (todos los partidarios del antiguo régimen), los liberales (aquellos que estaban a favor de todos los cambios que se estaban dando en Europa), y el grupo realista ilustrado (inclinado hacia el sistema británico de gobierno y partidario de una reforma constitucional) y aunque no se podía hablar de partidos, ya que la Constitución de 1812 siguió sin contemplarlos. Entre 1820 y 1823 se produjo una quiebra entre las filas liberales: los liberales moderados que se integraban por doceañistas, partidarios de la Constitución de 1812 y una nueva generación liberal-radical (Fernández, 2000:98-120).

A partir de 1821 comenzaron a considerarse como organizaciones interparlamentarias, también empieza a hacerse una diferenciación entre “partidos” y “facciones”, considerando a los partidos dentro del sistema de libertades y a las facciones a aquellos partidarios del absolutismo. En 1834 y con el restablecimiento del régimen constitucional, España se dividió en dos grandes grupos políticos: los carlistas (partidarios de la coronación del infante Don Carlos) y liberales, divididos estos últimos en liberales y progresistas (Fernández, 2000:128-133).

Durante muchos años, una amplia corriente doctrinaria rechazó o ignoró la existencia de los partidos políticos. La mayoría de los liberales defendían la teorización del bipartidismo, ya que creían que el pluripartidismo podía desestabilizar la sociedad debido a la gran cantidad de intereses en oposición. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1834, se podían identificar con claridad a la mayoría y a la minoría, y muchos diputados se autoproclamaron pertenecientes a la oposición (Fernández 2000:159).

Así podía detectarse un partido conservador que posteriormente se le denominó moderado en 1848, cuando este accede al poder, frente al partido progresista, a su vez el partido moderado se dividió en un ala liberal conservadora formada por doceañistas y liberales, partidarios de la realidad económica y social existente en ese momento, y una segunda línea conservadora, donde se ubicaban los monárquicos y realistas (Fernández Ruiz, 2014:5).

Por otro lado, estaba el partido progresista el cual tenía su origen en el liberalismo, tenía una línea de derecha, quienes eran partidarios de una política gradual de cambios y por otro lado estaban los puros que se situaban en el centro del partido, partidarios de una política liberal avanzada, también tenían un ala izquierda que en 1849 se convertirían en el partido demócrata, el cual demandaba el pleno reconocimiento de los derechos ciudadanos y las libertades individuales y aun cuando su inspiración fue su condición demócrata, terminó aceptando la monarquía constitucional.

Derrocada la reina Isabel II en 1868 hubo una proliferación de partidos políticos derivado del descrédito de la monarquía y el vacío de poder existente, así se estableció la primera república española el 11 de febrero de 1873, sin embargo, la misma fragmentación entre las corrientes acabó con ella en 1874, restaurándose la monarquía en 1875 con Alfonso XII en donde los partidos que figuraron fueron los republicanos con su ala moderada, los constitucionales, el

partido liberal conservador, el partido moderado y los carlistas (Fernández Ruiz, 2014:6).

Durante la restauración, los dos partidos que se alternaron en el poder fueron el partido liberal-conservador y el partido liberal fusionista, en esta etapa de la historia española también se fundó el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) el 02 de mayo 1879 y el Partido Nacionalista Vasco (PNV) en 1894.

El republicanismo federal como corriente se comienza a detectar hacia 1890 y se termina de desarrollar a principios del siglo XX, se caracteriza por un bipartidismo, por un lado, el partido conservador (partido moderado) y su premisa fue la defensa de la monarquía y un partido liberal que surge de los constitucionalistas del reinado de Amadeo de Saboya.

Durante el siglo XX y tras la salida de Alfonso XIII en 1931, se proclamó el 06 de mayo la República y se redactó una nueva Constitución que se caracterizaba por ser una Constitución moderna que tuvo como modelo principalmente, la Constitución de Weimar y la Constitución Austriaca las cuales afianzaban el estado de derecho, reforzaron la protección jurídica de los derechos fundamentales y democratizaron el estado de derecho al extender un principio tan vinculado a la democracia como el republicano (Varela Suanzes-Carpegna, 2017:359).

Esa etapa finalizó en 1936 con la guerra civil y posterior a la guerra civil se vivió la dictadura franquista de 1939 a 1975, durante la dictadura los partidos políticos fueron considerados construcciones artificiales cuya finalidad era dividir y enfrentar al gobierno.

La transición de la dictadura a la democracia se articuló a partir de la Reforma Política, Ley 1/1977, de 04 de enero, ésta estableció que la elección de 350 diputados y 207 senadores del Congreso se llevaría a cabo de acuerdo con criterios de representación territorial, que tienen como base la aplicación de dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la

Cámara, para evitarlo se fijarían porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso⁵⁴.

Para regular lo establecido en la Reforma Política se aprobó el decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales y la convocatoria se dio a través del real decreto 679/1977 de 15 de abril, las elecciones se llevaron a cabo el 15 de junio de 1977⁵⁵.

Estas reformas tuvieron como objetivo dotar a los partidos de las herramientas necesarias para su fortalecimiento, en la ideología de que los partidos son necesarios si se pretende consolidar un sistema democrático.

En esa elección hubo una participación del 78.83%, con los siguientes resultados: la Unión de Centro Democrático (UCD) obtuvo el 34.44%, le siguió PSOE con el 29.32% y le siguieron el Partido Comunista (PCE) con el 9.33%, Alianza Popular (AP) con el 8.34%, la coalición del Partido Socialista Popular- Unidad Socialista (PSP-UP) con el 4.46% y otros partidos en su conjunto alcanzaron el 14.11%, desarrollándose así un sistema de bipartidismo imperfecto, en el cual se encuentran dos grandes formaciones situadas en el centro del espectro político y un conjunto de partidos nacionales y regionales que compartían el resto de los votos.

Ya constituido el Congreso y siguiendo el objetivo de fortalecer los partidos políticos se aprobó la ley 54/1978 de 4 de diciembre, relativa a los partidos políticos, en su artículo primero señaló: *Los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación*⁵⁶, reafirmando con ello el derecho de asociación de los españoles⁵⁷, además

⁵⁴ Disposición transitoria primera de la Ley 1/1977, Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>.

⁵⁵ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-9545> (07 de diciembre de 2022).

⁵⁶ BOE núm. 311, Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-29843> (07 de diciembre de 2022).

⁵⁷ Ya la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política, estableció un proceso de constitución de asociaciones políticas en el que, junto a la simplificación y agilización máxima de los trámites administrativos, resaltan a su vez, la absoluta libertad en cuanto a composición de la base asociativa, la determinación de un sistema

contempló el procedimiento a través del cual los partidos políticos podrían obtener su personalidad jurídica (art. 2), estableció como requisito para la conformación de un partido que su estructura y funcionamiento sea democrático (art. 4), determinó como supuestos de disolución de un partido que incurran en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal o cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos y por último, se estableció el financiamiento público de los partidos políticos (art. 6)⁵⁸, aunque fue un intento este fue incipiente para regular los aspectos de los partidos políticos.

Al corto tiempo se aprobó la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978 y con ella la constitucionalización de los partidos políticos, al establecer en su artículo 6: *Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*⁵⁹. También se traslada a la Constitución la preocupación de la reforma política de 1977 sobre la representación de los partidos políticos en el Congreso y determina en su artículo 68.3: *La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional* y lo ya establecido en la Ley 54/1978 respecto al derecho de asociación en el artículo 22⁶⁰.

de previa comunicación e inscripción registral, la garantía de que una denegación de reconocimiento sólo pueda fundamentarse en criterios objetivos (siendo, en todo caso, recurrible ante una instancia jurisdiccional) y la consagración de un régimen de abierta autonomía, en lo relativo a programas políticos y normativa estatutaria de las asociaciones, materias estas últimas en las que la Ley se limita a exigir aquella claridad indispensable que asegure tanto el carácter libre y consciente de la adhesión de los asociados como la índole netamente democrática de las normas que rijan las estructuras de gestión y administración de los organismos asociativos.

⁵⁸ *Ibidem*

⁵⁹ El Tribunal Constitucional también reconoció la importancia de los partidos políticos en su jurisprudencia 3/1981: su relevancia viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos o que éstos son órganos casi públicos, o conceptos similares. Recuperado de: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/el-GR/Resolucion/Show/SENTENCIA/1981/3> (07 de diciembre de 2022).

⁶⁰ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (07 de diciembre de 2022).

Aún con estas modificaciones encaminadas a fortalecer la estabilidad de los partidos políticos, entre 1977 y el cierre de la cuarta legislatura de las Cortes (1986-1989), un total de 89 diputados y senadores cambiaron de grupo parlamentario, una explicación para este fenómeno podría ser que en los primeros gobiernos de la UCD, su gobierno no fue totalmente de carácter conservador, desarrolló políticas de centro-izquierda, e hizo alianzas con otros partidos y organizaciones patronales, pero con la dimisión de Adolfo Suárez González y el giro diametral hacia la derecha del gobierno siguiente a cargo de Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo, la consecuencia fue la desintegración-integración de diversos partidos políticos y la reestructuración de las alianzas y coaliciones (Blanco Valdés, 2015:154)⁶¹.

Posteriormente fue aprobada la LOREG el 19 de junio de 1985, es una ley que regula el sistema electoral y el funcionamiento de los procesos electorales en España. Esta ley incluye, en su mayoría lo establecido por su ley antecesora (Real Decreto Ley 20/1977), estas disposiciones tienen que ver con diversos aspectos del proceso electoral, como la convocatoria y celebración de elecciones, el registro y las condiciones de los partidos políticos, la campaña electoral, el financiamiento de los partidos y las elecciones, la organización y funcionamiento de los órganos electorales, y la impugnación de los resultados de las elecciones.

Dos años después de la aprobación de la LOREG fue aprobada la Ley Orgánica de 03 de julio de 1987, sobre la financiación de los partidos políticos, esta norma, la vamos a desarrollar en el capítulo cinco de esta tesis, pero de manera general se puede decir que prevaleció el financiamiento público sobre el privado.

En la LOREG se contemplan diversas novedades con respecto a leyes anteriores, como la introducción de la votación por correo y la posibilidad de votar

⁶¹ A este fenómeno se le conoció como transfuguismo, denominación que se le dio al cambio de partido en el que había resultado electo un candidato.

en el extranjero, así como la creación de un sistema de cómputo y escrutinio automatizado. También se establecen medidas para garantizar la transparencia y la integridad del proceso electoral, como la obligación de informar sobre el financiamiento de los partidos y la campaña electoral, y se fijan sanciones por incumplimiento de las normas electorales.

En 2002 se aprueba la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos⁶² con la intención de remediar la insuficiencia de la ley anterior, así lo manifiesta en su exposición de motivos, en donde además señala que la finalidad de esta ley es:

Se trata, en primer lugar, de recoger con claridad y sistema la experiencia acumulada en estos años.

Se trata, también, de renovar normas ancladas en las preocupaciones prioritarias del pasado, que resultan inadecuadas e insuficientes para disciplinar las nuevas realidades del presente. (...) Especialmente si se tiene en cuenta el vigor con que la sociedad complementa hoy la acción de las instituciones y abre vías nuevas de participación o de relación con las mismas a través de instrumentos que, como las asociaciones, las fundaciones o los propios partidos políticos, están siendo objeto de la correspondiente modernización legislativa.

Por otra parte, aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales, sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución.

Desde uno u otro punto de vista, el tiempo presente reclama el fortalecimiento y la mejora de su estatuto jurídico con un régimen más perfilado, garantista y completo. Si ello es así para toda asociación, con más motivo ha de serlo para las asociaciones políticas, cuya finalidad es la de aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político. Pero

⁶² Que derogó la Ley 54/1978.

también en cuanto los partidos son instrumentos fundamentales de la acción del Estado, en un Estado de Derecho avanzado y exigente como el que disfrutamos, que pone límites y establece garantías y controles frente a cualquier sujeto, por relevante que éste sea en la estructura constitucional. Puede decirse, incluso, que cuanto mayor es el relieve del sujeto y su función en el sistema, más interés tiene el Estado de Derecho en afinar su régimen jurídico.

Junto a todo ello hay, en fin, en nuestro caso, una coincidencia general sobre la carencia de la legislación actual a la hora de concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes⁶³.

Esta norma fue reformada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, la cual aclara, refuerza y amplía el marco jurídico respecto al nombramiento de los altos cargos, introduciendo nuevos mecanismos que garanticen la idoneidad del candidato, que permitan un análisis previo de la posible existencia de conflictos de intereses y que aseguren el control del órgano que tiene asignadas las competencias en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses. Por otro lado, aclara el régimen retributivo, de protección social, de uso de recursos humanos y materiales, así como de incompatibilidades que serán aplicables a los altos cargos incluidos en su ámbito de aplicación. Por último, la ley refuerza el control del cumplimiento de sus disposiciones⁶⁴.

Respecto a cómo se han desarrollado en la práctica las normas electorales en relación con la finalidad con la que fueron creadas, se puede decir que hasta 2014 se puede hablar de multipartidismo en España, ya que desde 1977 hasta antes de 2014 se transitó entre el bipartidismo perfecto al imperfecto y aun cuando se encuentran registrados 4586 partidos políticos, sólo 23 partidos políticos cuentan con representación en el parlamento actualmente⁶⁵. El PSOE

⁶³ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-12756-consolidado.pdf> (07 de diciembre de 2022).

⁶⁴ Exposición de motivos de la Ley 03/2015, Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>.

⁶⁵ Recuperado de: https://www.congreso.es/grupos/composicion-en-la-legislatura?last_search=1 (07 de diciembre de 2022).

cuenta con 120 escaños, seguido por el Partido Popular con 88, Vox con 52, Unidas Podemos con 33, Grupo Parlamento Republicano con 13, Partido Plural con 12, Ciudadanos con 9, Grupo Parlamento Vasco con 6, la coalición Euskal Herria Bildu con 5 y 11 diputados de aquellos partidos que no pueden formar un grupo parlamentario propio, denominado grupo mixto.

1.5 Los partidos políticos en México

En el siglo XIX no estaban contemplados los partidos políticos en la legislación, aunque existían facciones políticas conservadoras y liberales que se vinculaban con caudillos y caciques de la época. Fue hasta inicios del siglo XX que empezaron a surgir partidos políticos entre los que sobresale el Partido Nacional Antirreeleccionista.

Posterior a la caída del régimen de Porfirio Díaz surgieron varios partidos políticos: Partido Popular Evolucionista, Partido Liberal Radical, Partido Católico Nacional, Partido Liberal Puro, Partido Constitucional Progresista, todos para competir en la elección de 1911, en la cual obtuvo el triunfo el Partido Constitucional Progresista. Un mes después de la elección el 19 de diciembre se publicó la nueva Ley Electoral en la que se le concede, por primera vez, personalidad jurídica a los partidos políticos.

Posteriormente el 19 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza expidió la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, la cual estuvo vigente sólo para la elección de 1917, prácticamente contenía lo mismo que su antecesora con la diferencia de establecida en el artículo 57 de que los partidos no llevaran denominación o nombre religioso, ni se formarían exclusivamente a favor de individuos “de determinada raza o creencia” y de que en su artículo 12 se contemplaba la figura de candidato independiente⁶⁶.

⁶⁶ Recuperado de: <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/003.pdf> (07 de diciembre de 2022).

Poco antes de las elecciones, el Congreso Constituyente elaboró una nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917. La Carta Magna definía a México en su artículo 40 como una república representativa, democrática y federal, aunque no le dio la personalidad constitucional a los partidos políticos, éstos se siguieron contemplando sólo en la ley ordinaria⁶⁷.

En 1918 se promulgó la Ley para la Elección de los Poderes Federales (LEPF), que estuvo vigente hasta 1945, en el capítulo X se regularon las atribuciones de los partidos políticos, las cuales tampoco variaron mucho en comparación de las anteriores leyes, cabe destacar que fue la última ley que contempló a los candidatos independientes hasta la reforma de 2014 con la que volvieron a aparecer, en esa legislación se les exigía la firma de adhesión voluntaria de al menos 50 ciudadanos del distrito de que se tratase para la elección de diputados y para la elección de Senador o Presidente de la República bastaría la adhesión de al menos 50 ciudadanos de cualquier distrito electoral (art. 107)⁶⁸.

Recapitulando hasta aquí las normas en las que se reguló desde 1911 a los partidos políticos, todas tuvieron como característica la de exigir un número reducido para la formación de partidos políticos y también un número reducido de apoyos para presentar una candidatura independiente, esto trajo como consecuencia la fragmentación partidaria e impidió la formación de partidos políticos estables, estructurados y de alcance nacional.

De entre los partidos que se crearon en ese periodo, cabe destacar al Partido Nacional Revolucionario, creado en 1929, primero como una confederación de partidos locales, regionales y caudillistas, y durante la década de 1930, como un partido propiamente nacional, este partido fue creado como fórmula para encuadrar en una misma agrupación política a la diversidad de fuerzas

⁶⁷ Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf> (07 de diciembre de 2022).

⁶⁸ Recuperado de: <https://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/668/1/images/Doc1.pdf> /07 de diciembre de 2022).

revolucionarias, convirtiéndose en el lugar de encuentro de las élites triunfadoras de la Revolución para dirimir y negociar sus diferencias, dando así estabilidad e institucionalidad al movimiento (Woldenberg Karakowsky, 1990:29).

Sin embargo, la intención de conjugar a todas las fuerzas revolucionarias en un mismo partido, lo hizo asumir la representación (casi) exclusiva de la nación, considerándose como el único apto para cumplir los compromisos revolucionarios y cualquier intento de organización fuera de sus filas era contemplado como una expresión de fuerzas contrarrevolucionarias (Woldenberg Karakowsky, 1993:88).

En 1938 el Partido Nacional Revolucionario se transformó en Partido de la Revolución Mexicana, se incorporaron a sus filas las grandes agrupaciones sociales del país (CTM y CNC), además de los sectores popular y militar, dándole así un giro a su configuración, perfilándose como un partido de masas sectoriales. Más tarde, el 18 de enero de 1946, se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Woldenberg Karakowsky, 1993:88).

Otros partidos que se constituyeron entre 1918 y 1945 y que se podría decir que tuvieron cierta relevancia, aunque no lograron desafiar la fuerza del Partido Nacional Revolucionario⁶⁹, fueron el Partido Nacional Antirreeleccionista que postuló en 1929 a José Vasconcelos como candidato presidencial, y el Partido Revolucionario de Unificación Nacional que postuló en 1940 a Juan A. Almazán.

La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, expedida por el presidente Manuel Ávila Camacho, abrogó a la LEPF del 2 de julio de 1918. Esta ley dio origen al primer órgano encargado de organizar las elecciones constitucionales en el ámbito federal: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE). Con esta reforma se centralizó la organización de las elecciones, antes los encargados de establecer la división distrital electoral en sus respectivas

⁶⁹ En 1929, las cifras estatales dan a Pascual Ortiz Rubio (el candidato del PNR) el 93.55% de los votos, mientras que a Vasconcelos sólo se le reconoce poco más del 5%, en 1940 Manuel Ávila Camacho (Candidato del PNR) vence con el 94% contra el 6% Juan A. Almazán (Woldenberg Karakowsky, 1990:30).

entidades eran los gobernadores y los presidentes municipales vigilaban los actos electorales, aspectos en los que no podían intervenir los partidos políticos (Valdés Zurita, 2021:193).

Entre las principales adhesiones a esta ley podemos mencionar las siguientes:

1. Estableció como requisito a los partidos nacionales registrarse ante la Secretaría de Gobernación; señaló como medio para obtener el registro de partido político una membresía mínima de 30 mil afiliados, distribuidos en al menos dos terceras partes de las entidades federativas, deberían contar con órganos fundamentales (una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional y comités directivos en cada entidad federativa), con un domicilio permanente y estaban obligados a protocolizar su declaración de principios y a tener una publicación periódica mensual; les otorgó el monopolio de postular candidatos, para ello, les obligó a establecer un sistema de elección interna; Finalmente en las elecciones sólo podían participar los partidos registrados con un año de anticipación a la celebración del comicio. Esta regulación tenía la finalidad de propiciar el surgimiento de organizaciones permanentes más estructuradas y menos coyunturales, además de que daba la opción al partido en el gobierno de controlar los partidos que potencialmente pudieran ser un riesgo para su hegemonía (Valdés Zurita, 2021:193); y
2. La ley estableció que los funcionarios de casilla serían designados por la autoridad electoral⁷⁰.

⁷⁰ La Ley electoral de 1918 establecía que los primeros cinco ciudadanos que se presentarían a la casilla pudieran hacer la declaración de apertura de la casilla, nombrando de entre ellos mismos a un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, esto generó problemas en las elecciones de 1940 entre los simpatizantes de Ávila Camacho y los simpatizantes de Juan A. Almazán, que intentaron llegar primero a las casillas y apoderarse del control de las mismas, el ejército apoyó a los avilacamachistas, se armó la trifulca con muchos actos violentos y un buen de muertos (Paoli Bolio, 1978:191).

En las primarias para la selección de candidatos a diputados locales en Guanajuato de 1947 y para presidentes municipales en Tamaulipas en 1948 las contiendas rebasaron los cauces normales partidistas y obligaron a que en 1949 se reformara la ley de 1946 y se definieran las causas que provocaban la cancelación definitiva del registro: Desacato de los partidos a los preceptos constitucionales, uso de la violencia y ausencia de elecciones internas para postular candidatos. También se fijó a la Secretaría de Gobernación un plazo de 60 días para otorgar o negar el registro a los partidos políticos (Valdés Zurita, 2021:8).

En diciembre de 1951 se reformó nuevamente la ley electoral para perfeccionar la composición de la CFVE: se redujeron de dos a uno los representantes del Poder Ejecutivo y aumentaron de dos a tres los representantes de los partidos políticos, se creó el Registro Nacional de Electores, encargado de elaborar el listado nacional de votantes y se aumentaron las causas de cancelación de registro. Respecto a los partidos, estos se fueron estabilizando, el Partido Acción Nacional (PAN), creado en 1939, se consolidó como la mayor fuerza opositora y se crearon nuevos partidos como el Partido Popular y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (Paoli Bolio: 1978:197).

En 1954 se reformó la ley de 1951 y las modificaciones principales tuvieron que ver con el registro de partidos, como una reacción a la multiplicación de ellos y a la fuerza que habían adquirido algunos, en consecuencia se establecieron más requisitos para su registro, aumentando de treinta mil a setenta y cinco mil afiliados en el país y de mil a dos mil quinientos afiliados en más de las dos terceras partes de las entidades federativas⁷¹.

Desde la aprobación de la ley de 1954 hasta 1963, la oposición (aunque lo intentó) tuvo pocos resultados en las elecciones, a lo largo de 13 legislaturas, el

⁷¹ Recuperado de:
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4450871&fecha=7/01/1954&cod_diario=188072 (07 de diciembre de 2022).

conjunto de la oposición obtuvo sólo 20 de las 483 curules. Eran evidentes las ventajas que el PRI mantenía gracias a las legislaciones electorales vigentes, por ello, se llevó a cabo otra reforma en diciembre de 1963 con el propósito de crear los diputados de partido, el partido que se fue más beneficiado con esta medida fue el PAN, pero no obtuvo el suficiente impacto para oxigenar la contienda electoral (Paoli Boli, 1978:202).

Con la Ley Federal Electoral de 1973 desaparece la CFVE y en su lugar se aprueba la creación de la Comisión Federal Electoral (CFE), también se redujo el requisito del número de afiliados de 75 mil a 65 mil en la República y de 2 mil quinientos a 2 mil los afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas y se otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos políticos: se dio a los partidos políticos nacionales la posibilidad de acceder a la radio y la televisión durante los tiempos de campaña, cada partido dispondría de hasta diez minutos quincenales en radio y televisión, con cobertura nacional y en igualdad de condiciones y por otro lado, se autorizó el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas⁷².

Las reformas hasta aquí, no habían permitido el cambio que tanto anhelaba la sociedad, y después de la elección presidencial de 1976, en la que sólo participó un candidato, que es postulado por el PRI, por el PPS y por el PAN, con José López Portillo como candidato, cabe mencionar que el Partido Comunista Mexicano lanzó a Valentín Campa como su propuesta, pero como no contaba con registro, la candidatura no fue válida.

Así con el descontento creciente de la sociedad y los compromisos adquiridos en la contienda, el Presidente entrante le ordenó a su secretario de gobierno, Jesús Reyes Heróles que diseñara una reforma que de alguna manera conectara el mundo oficial con las necesidades reales que los tiempos estaban exigiendo. Para hacer una reforma de esa magnitud era necesario modificar la

⁷² Recuperado de:
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4596650&fecha=05/01/1973&cod_diario=197310 (07 de diciembre de 2022).

constitución por lo que en diciembre de 1977, el gobierno envió a la Cámara de Diputados su iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), junto con una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que incluía los artículos 41, 52, 54, 55, 60, 73, 97, 115.

En esta reforma constitucional, por primera vez en la historia de México se consideró a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyas formas específicas de su intervención en el proceso electoral debían establecerse en la ley. Por su parte la LOPPE⁷³:

- a. Desapareció la figura de diputados de partido e introdujo el sistema de representación proporcional, principio por el cual se elegirían 100 diputados, manteniéndose la elección de los otros 300 por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales, tratando de inyectarle pluralismo a la representación; y
- b. Se estableció el registro de partidos condicionado, fórmula que permitía a cualquier grupo que cumpliera requisitos mínimos participar en una elección federal y, si lograba obtener más de 1.5% de la votación, conservar su reconocimiento legal.

Fue una reforma que permitió la incorporación de nuevos partidos a la contienda electoral. A partir de ésta ley se legalizó él: Partido Comunista Mexicano y surgieron: Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Social Demócrata (PSD).

El 12 de febrero de 1987 se aprueba el Código Federal Electoral, este código buscó dar nuevos espacios a las oposiciones, la nueva fórmula incrementó de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio de representación

⁷³ Recuperado de:
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4672344&fecha=30/12/1977&cod_diario=201306 (07 de diciembre de 2022).

proporcional. Además, se estableció, en caso de que ningún partido alcanzara la mayoría en la Cámara de Diputados, se le otorgarían diputaciones de representación proporcional hasta igualar su proporción de representación con su proporción de votos, también suprimió el registro condicionado⁷⁴.

Por otro lado, se constituyó el primer Tribunal especializado en materia electoral con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual tendría la competencia para resolver las presuntas violaciones a la legalidad de las elecciones y sustituyó las competencias que se le habían otorgado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ley de 1977.

Esa reforma ocasionó gran polémica entre los partidos políticos, ya que entre sus reformas estaba la modificación de la integración de la CFE, la cual en lugar de integrar un representante de cada partido político, como estaba en la anterior ley, se aprobó que la representación de los partidos políticos sería proporcional al número de sus votos (contados en la contienda inmediata anterior), dejando en desventaja a los partidos opositores del PRI, estos conflictos se vieron reflejados en las elecciones de 1988, y uno de los compromisos del gobierno para calmar los conflictos fue crear un ciclo de reformas que culminaría hacia la mitad de la década de 1990, precedido por una reforma constitucional en 1989 (Woldenberg Karakowsky, 1990:36).

De esta manera, en agosto de 1990 se promulgó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), esta ley estuvo vigente sin grandes cambios hasta 2014 y su aportación más trascendente fue la creación del Instituto Federal Electoral, amplió el financiamiento a partidos, introdujo topes a los gastos de campaña, dispuso el acceso de los partidos a las listas nominales de electores y estableció una fórmula para garantizar equidad en el acceso a los medios de comunicación (Valdés Zurita, 2021:22).

⁷⁴ Recuperado de:
https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4638888&fecha=12/02/1987&cod_diario=199597 (07 de diciembre de 2022).

La reforma electoral de 1996 significó cambios importantes en materia de partidos políticos. Uno de los más significativos fue la ciudadanización del organismo electoral, se dio en materia de financiamiento, el COFIPE dispuso que debía prevalecer el de carácter público. De tal financiamiento, 30% se otorgaba de manera igualitaria y 70% de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido en la última elección. Estableció como obligación de los partidos permitir auditorías y verificaciones sobre sus ingresos y egresos. El ordenamiento dispuso que ningún partido político podría contar con un número total de diputados federales electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) que significase más del 8% respecto a su porcentaje de votación a nivel nacional. Esta restricción no aplicaba a partidos políticos que rebasaran ese límite únicamente con escaños de mayoría relativa. Con este nuevo sistema se llevaron a cabo cuatro elecciones, entre las que se encuentra la de 1997, en la cual por primera vez en su historia el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados⁷⁵.

En 2007 se reformó la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la cual contemplaba una extensa reforma al financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización; se establecieron los principios generales que deben atender las constituciones y las leyes electorales de los estados y se determinó que sus congresos deberían hacer las reformas pertinentes para que sus elecciones se realizaran en las mismas fechas que las elecciones federales, desde esa fecha el Instituto Federal Electoral empezó a jugar un papel central en las elecciones locales. Otra reforma importante al Código electoral, determinó la prohibición de las organizaciones gremiales en los partidos políticos y se reconoce el exclusivo derecho de los partidos políticos de registrar candidatos⁷⁶.

⁷⁵ Recuperado de:

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4905941&fecha=22/11/1996&cod_diario=209849 (07 de diciembre de 2022).

⁷⁶ Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008#gsc.tab=0 (07 de diciembre de 2022).

El 09 de agosto de 2012 se reformó la Constitución que permitió las candidaturas ciudadanas para todos los cargos de elección popular y con la posibilidad de promover consultas populares⁷⁷, meses después, el 2 de diciembre ya con Enrique Peña Nieto como presidente, se firmó el documento denominado Pacto por México, este contenía una larga colección de acuerdos a los que habían arribado los dirigentes de los tres partidos más votados en la elección anterior, se establecieron 95 compromisos, de los cuales, tres estaban relacionados con la materia político-electoral.

En 2013 se realizó una adenda al pacto por México, se convinieron 11 nuevos compromisos para garantizar la legalidad de las elecciones locales, evitar el uso de programas sociales para la inducción del voto y de mecanismos para acelerar la realización del trabajo legislativo de reforma electoral, y finalmente con las reformas a la constitución en diciembre de 2013 y la creación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el 23 de mayo de 2014 se materializó el pacto por México, el cual puede ser sintetizado en seis ejes: régimen de gobierno, autoridades electorales, régimen de partidos, fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, comunicación política e instrumentos de participación ciudadana.

Respecto al tema de los partidos políticos que es el que aquí resalta, el requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y ahora se requiere el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (art. 41, base I). Todo partido político que alcance al menos el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional (art. 54, base II).

⁷⁷ Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012#gsc.tab=0 (07 de diciembre de 2022).

Se ordenó la creación de una Ley General de Partidos Políticos. Se introdujeron las coaliciones flexibles y se modificó la coalición parcial. Se impuso a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales (art. 41, base I).

1.6. Su importancia y reconocimiento constitucional

Como ya se había comentado anteriormente en esta tesis, las diferencias ideológicas entre la izquierda y derecha en la actualidad se han difuminado, si bien aún tienen algunas características que permiten diferenciarlas, por ejemplo, la derecha se encuentra más inclinada a defender el valor de la libertad mientras que la izquierda busca proteger el valor de la igualdad, la realidad es que es difícil ubicar las ideologías políticas, esto aunado a que los partidos políticos han ido perdiendo credibilidad por: (1) la discordancia del discurso con su actuación en la realidad, (2) el cambio de la ideología por un pragmatismo de partido (3) los escándalos de corrupción (4) nepotismo y falta de democracia (5) la vinculación con el narcotráfico y el crimen organizado (6) los fraudes electorales (7) el desencanto de la alternancia.

Con todo y las polémicas que se han generado en torno a los partidos políticos, siguen siendo la única expresión legítima de los grupos organizados en la sociedad.

Esta combinación de eventos puede haber contribuido al sentimiento cada vez más extendido de antipartidismo entre la ciudadanía que caracteriza la política en las democracias occidentales. Aunque los partidos políticos no parecen estar en vías de extinción, sí están en un proceso de cambio, a pesar de que los votantes expresen de manera clara su descontento con estos cambios. Los ciudadanos suelen ser leales a sus partidos siempre y cuando sientan que estos están haciendo un buen trabajo, pero cuando dejan de sentirse satisfechos, pueden expresar su malestar con la intención de reformar el partido,

buscar otro que mejor represente sus ideas, o simplemente ser apáticos cuando no encuentran alternativas.

No hay duda de que el desarrollo de los partidos políticos trajo muchas ventajas a la vida social y política. De hecho, sin partidos políticos la modernización de los sistemas políticos en todo el mundo no sería posible. Sin embargo, tenemos que ser conscientes de las características negativas presentadas por los partidos políticos.

2. Origen de la responsabilidad penal de los partidos políticos

2.1. Contexto general

Se puede iniciar este apartado con esta pregunta: ¿Es necesaria la responsabilidad penal de los partidos políticos? Como lo hemos descrito en la historia de los partidos políticos, a éstos se les ha otorgado las más altas responsabilidades en una democracia, como lo son el ser el principal conducto de la sociedad para manifestar su voluntad y posicionarse como uno de los medios para hacer posible el acceso al poder público de los ciudadanos, pero ¿Qué pasa respecto a la responsabilidad de los partidos políticos cuando abusan de las facultades que se les otorgan o cuando incumplen una norma a la hora de gobernar?.

Existen dos teorías predominantes de por qué las modificaciones a los marcos legales para la determinación de las responsabilidades de los partidos políticos no han avanzado mucho en la actualidad, la primera es que la teoría clásica del derecho penal rechaza la posibilidad de someter penalmente a las personas morales y la segunda es que los partidos políticos gobernantes, al ser los creadores del marco legal que rigen sus actividades y al tener cierta influencia política en el sistema de justicia penal, han sido condiciones que han posibilitado que no se sancionen a los partidos políticos.

Para poder responder la pregunta anterior es necesario entender, no sólo los aspectos normativos, que aquí ya se analizaron en párrafos precedentes,

sino también conocer los aspectos sociológicos de los partidos políticos, según Bovens (1998:10), los partidos políticos pertenecen a la categoría de organizaciones complejas, cuya complejidad es a menudo un resultado de dos o tres elementos: gran escala, estructura burocrática y estatus formal, pero no siempre actúan de manera organizada jerárquicamente, a veces también actúan como colectivo, en ese sentido, Meredith Pugh (1980:1), señala que a pesar de que el comportamiento colectivo ha sido retratado en el pasado como un polo opuesto de actividad grupal organizada debido a su falta de características organizativas, hay razones para creer que también puede tener un patrón estructurado de relaciones sociales. En el caso de los partidos políticos esto se puede observar cuando organizan un mitin o una protesta masiva, o cuando ese movimiento organizado de personas que tienen una necesidad específica, al final terminan fundando un partido político.

El comportamiento colectivo siempre será diferente del individual. El comportamiento colectivo está influenciado por razones que son comunes a sus integrantes, las razones que conducen a los partidos políticos a cometer delitos suelen ser razones ideológicas, por ejemplo, los delitos de odio o delitos políticos, también pueden ser influenciadas por necesidad de poder (por ejemplo, delitos electorales, corrupción política).

Los colectivos en general representan una amenaza potencial mayor para el orden social que los individuos que actúan solos. Esto es porque el comportamiento colectivo siempre está impulsado por la dinámica del grupo, animando a las personas a participar en actos que se podrían considerar impensables en circunstancias sociales típicas. El hecho de que un colectivo esté detrás de un individuo proporciona coraje adicional basado en una falsa percepción de legitimidad a particulares por actividades ilícitas. En otras palabras, un colectivo es una de las causas de criminalidad de los partidos políticos.

Es importante tener en cuenta que la responsabilidad penal de los partidos políticos es un tema complejo y controvertido, y que diferentes países tienen diferentes enfoques y normas en materia de responsabilidad penal; para poder analizar este tema, lo primero es entender cuál es el objetivo colectivo de un partido político, por lo que se ha discutido hasta aquí este incluye adquirir y ejercer el poder estatal, así como influir en la toma de decisiones de un gobierno y en la formulación de políticas públicas, además los partidos políticos tienen como finalidad promover el debate y el diálogo político y contribuir a la formación de opinión pública, promover la cohesión social y la participación ciudadana en la política.

Tiedemann (2007:92-93) señala que existen cinco modelos diferentes para sancionar a las personas jurídicas: La responsabilidad civil (subsidiaria o cumulativa) de las personas jurídicas de los delitos cometidos por sus empleados; las medidas de seguridad, las cuales aunque se encuentran integradas en el Derecho Penal, tienen una naturaleza administrativa; sanciones administrativas (financieras y otras), estas son impuestas por autoridades administrativas y pueden llegar a considerarse como regímenes cuasi-penales, cuando los estados se exceden en la tipificación de conductas administrativas y en su severidad; responsabilidad criminal, que sería el establecimiento de una punibilidad y las medidas mixtas, que combinan las sanciones administrativas y las sanciones penales.

La responsabilidad penal o criminal se introdujo por primera vez en Estados Unidos y Reino Unido (Tiedemann, 2007:100), estos desarrollaron un modelo de responsabilidad penal vicaria de las organizaciones por los delitos de sus servidores, derivado de la doctrina respondeat superior, este concepto se ve alentado por la admisión de una responsabilidad penal sin culpabilidad o desvinculada de una prueba de culpabilidad (strict liability). El objetivo principal de este modelo fue proteger la economía.

El tema empezó a preocupar a países con sistema jurídico romano-germánico primero a nivel internacional, en el II Congreso Internacional de derecho penal, celebrado en Bucarest en 1929, que el orden jurídico de toda la sociedad se puede ver gravemente afectado cuando la actividad de las personas jurídicas constituyan una violación a la ley penal, por ello consideraron la necesidad, desde el ámbito interno de los países de establecer medidas eficaces de defensa social contra las personas jurídicas y que dichas medidas no excluyan la responsabilidad penal individual⁷⁸.

Posteriormente en 1988 el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió la recomendación 18 (1988)⁷⁹ del Comité de Ministros de los Estados Miembros en relación con la responsabilidad de las personas jurídicas por las infracciones cometidas en el ejercicio de sus actividades. Que señalaba respecto a la responsabilidad lo siguiente:

1. Las empresas deberán poder ser consideradas responsables de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus actividades, incluso cuando la infracción es ajena al objeto de la empresa.
2. La empresa deberá ser también responsable sin que haya identificación de una persona física que haya cometido las acciones u omisiones constitutivas de infracción.
3. Con el fin de hacer a las empresas responsables, convendrá tener en cuenta sobre todo lo siguiente:

A. La aplicación de la responsabilidad y de las sanciones penales a las empresas cuando la naturaleza de la infracción, la gravedad de la falta de la empresa, las consecuencias para la sociedad y la necesidad de evitar otras infracciones;

⁷⁸ Recuperado de: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2015-1-page-467.htm> (07 de diciembre de 2022).

⁷⁹ Recuperado de: <https://personasjuridicas.es/recomendacion-18-1988-sobre-responsabilidad-penal-de-las-personas-juridicas/#:~:text=Est%C3%A1%20fundada%20en%20el%20convencimiento,no%20trata%20de%20cuestiones%20procesales.> (07 de diciembre de 2022).

- B. La aplicación de otros sistemas de responsabilidad y de sanciones, por ejemplo los que imponen las autoridades administrativas y que están sometidos a control judicial, en particular todo comportamiento ilícito que no exige que el autor de la infracción sea tratado como un criminal.
4. La empresa deberá ser exonerada de su responsabilidad cuando su dirección no esté implicada en la infracción y haya tomado todas las medidas necesarias para evitar la comisión de la infracción.
 5. La imputación de responsabilidad a la empresa no debe exonerar de su responsabilidad a las personas físicas implicadas en la infracción. En particular, las personas que ejercen funciones de dirección deberán ser consideradas responsables de faltar a sus obligaciones y haber generado con ello la comisión de una infracción.

Desde entonces, muchos países han adoptado establecer la responsabilidad de las personas jurídicas aunque no tantos han decidido integrar a los partidos políticos a este rubro, por ello a continuación se van a explicar las teorías clásicas que se han desarrollado a través de los años para fundamentar el uso del derecho penal y analizaremos su aplicación respecto a los partidos políticos. Como lo han mencionado muchos estudiosos, y en particular Mir Puig (77 y ss.), el derecho penal, tiene una función filosófico-jurídica y político-criminal. La función del Derecho Penal depende de la función que se le asigne a la pena, así las principales teorías esbozadas al día de hoy son la teoría retribucionista, las teorías de la prevención y la teoría de la dialéctica de la unión.

2.1.1. La visión retribucionista de la pena

Se basa en la idea de que todos los delitos son violaciones de las obligaciones y deberes que tienen los individuos hacia la sociedad y que, por lo tanto, la pena es una forma de hacer cumplir esas obligaciones y deberes. Los defensores de esta teoría argumentan que la pena es necesaria para restablecer el orden y la justicia en la sociedad y que es una forma de hacer frente a la culpa y el arrepentimiento del delincuente (Mir Puig, 77-80).

En esa tesitura y tratando de encuadrar esta visión en la responsabilidad de los partidos políticos, la justicia retributiva sostendría que una organización o un grupo de personas deben ser castigados por sus acciones delictivas, independientemente de si estas acciones tuvieron un impacto positivo o negativo en la sociedad. Esta teoría también sostendría que las organizaciones y los grupos de personas son responsables de sus acciones y deben ser castigados por ellas, incluso si no se puede demostrar que una persona individualmente responsable cometió el delito.

2.1.2. Teorías de la prevención, una visión utilitarista de la pena

La teoría utilitarista de la pena sostiene que la pena debe ser utilizada como medio para promover el mayor bienestar para la mayoría de las personas. Según esta teoría, la pena debe ser impuesta de manera tal que reduzca la probabilidad de que se cometan delitos en el futuro, ya sea mediante la prevención general (disminuyendo la tentación de cometer delitos) o mediante la prevención específica (disminuyendo la capacidad de una persona para cometer delitos) (Mir Puig: 81-87).

Desde el enfoque utilitarista, se podría argumentar que estas consecuencias deben ser impuestas de manera tal que sirvan como disuasión para otros partidos políticos y reduzcan la probabilidad de que se cometan violaciones similares en el futuro.

Sin embargo, aplicar el principio del utilitarismo no es tan fácil cuando se trata de evaluar la necesidad de la responsabilidad penal de los partidos políticos. Por un lado, se ofrecen incentivos negativos a los partidos políticos para que no cometan delitos, es decir, para disuadirlos mediante la amenaza de una pena. Por otro lado, la gente quiere elegir partidos políticos que actúen por el bienestar de la población, tal vez incluso independientemente del hecho de que "hagan trampa" mientras logren ese objetivo.

2.1.3 Teoría de la dialéctica de la unión

Es una teoría jurídica desarrollada por el jurista alemán Claus Roxin, esta teoría explica los efectos de la sentencia en tres fases. La primera fase es cuando el legislador amenaza con un castigo, en ese momento la función de la pena es la protección de bienes jurídicos, lo que enfatiza es la prevención general, como instrumento al servicio de la función de protección de bienes jurídicos. La segunda fase es el ejercicio de la justicia, es decir, el tribunal emite un veredicto de culpabilidad e impone una sentencia, que debe tener efecto de reproche al imputado, en este momento la función de la pena es retributiva. Finalmente, en la tercera fase, que es cuando se está implementando el castigo, tiene un propósito de prevención especial, específicamente de resocialización (Mir Puig, 90-91).

Ahora bien, respecto a las diversas teorías que han desarrollado la responsabilidad penal, se describen las siguientes:

I. Responsabilidad vicaria o heterorresponsabilidad. – En este sistema las personas jurídicas son responsables por hechos ajenos, consecuencia del traspaso de la responsabilidad de las personas físicas que operan a su nombre. Si se trasladara este modelo a los partidos políticos, implicaría determinar el alcance de la responsabilidad, es decir, aclarar si cualquier persona puede cometer el ilícito e igual sería responsable el partido político no importa el rango o jerarquía o si por el contrario sería necesaria la jerarquía para poder establecer la responsabilidad del partido, este último supuesto delimitaría el alcance de la responsabilidad indirecta, sin embargo considero que la utilización de este modelo puede ser riesgosa por la naturaleza de los partidos políticos, ya que podría utilizarse como herramienta política y en un caso extremo podría minar aún más la credibilidad no sólo en los partidos políticos sino en el sistema democrático;

II. Principio de identificación. – La teoría de la identificación es un principio jurídico que se utiliza para determinar la responsabilidad penal de las personas

jurídicas. Esta teoría sostiene que la persona jurídica es responsable penalmente si hay una persona individual dentro de la organización que puede ser identificada como la persona que cometió el delito o que tiene la responsabilidad de prevenir el delito en voluntad de la propia organización (Donaires Sánchez, 2013:15).

Si se traslada este modelo a los partidos políticos, se tendría un problema sustancial el delito está ligado tanto objetiva como subjetivamente al individuo como persona responsable, ¿Qué pasaría cuando el delito es cometido por varias personas integrantes del partido político y que no se encuentran en posiciones directivas, pero asumen la voluntad de la organización? ¿Cómo se prueba en un proceso penal que la voluntad de la organización fue delictiva si de antemano, al menos en los países de estudio, el objeto de los partidos políticos debe ser legal?, me parece que la aplicación de este modelo podría conducir a una condena injusta al partido político; y

III. Teoría de la autorresponsabilidad o fallo organizacional. – El primero en desarrollar esta teoría fue Tiedemann (2007:106-107) y consiste en realizar un reproche a la empresa u organización por no haber adoptado las medidas necesarias para evitar la comisión del acto delictivo, es decir, la responsabilidad penal de un partido político se basaría en un defecto de organización y en la obligación del partido de contar con las normas organizativas necesarias para disminuir el riesgo de la comisión del delito.

Una ventaja de esta teoría es que facilita la prueba de las fallas organizativas dentro de un partido político. Sin embargo, una desventaja es la posibilidad de condenar a una organización sin identificar a un individuo específico como el responsable del delito. Además, puede ser difícil determinar qué medidas deben adoptar los partidos políticos para evitar la responsabilidad penal.

Ahora bien, independientemente del modelo de responsabilidad que cada país decida utilizar, es importante que en materia procesal se apliquen de la

misma manera a los actores individuales como a los partidos políticos, las garantías procesales y que además se respeten los protocolos de investigación.

Para cerrar este apartado, hay que destacar que un partido político puede ser un gran impulsor de la democracia en los países, pero también puede convertirse en una organización criminal que por sus características de ventaja en la organización interna del Estado, puede llegar a ser muy peligroso, Baucells (2018:3), señala en ese sentido que el ambiguo estatus de los partidos políticos (entre lo público y lo privado), ha sido utilizado tanto para maximizar ventajas como para minimizar controles.

2.2 La responsabilidad penal de los partidos políticos en España

En el caso de España, si se quiere hablar sobre responsabilidad de partidos políticos, se tiene que hacer referencia a las reformas relativamente recientes del CP, la realizada por la LO 5/2010 y la LO 1/2015, que amplían la responsabilidad de las personas jurídicas al ámbito penal.

En un primer término la reforma de la LO 5/2010 de 22 de junio supuso la incorporación al ordenamiento español de la responsabilidad penal directa y autónoma de las personas jurídicas, traspasando el ámbito de la persona física que está detrás de la misma.

Esa responsabilidad no se extendió a los partidos políticos, como se podía observar en el punto cinco del artículo 31 bis del CP: *Las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones Públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades Públicas Empresariales, a los partidos políticos y sindicatos (...), aunque en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos si contemplaban medidas punitivas como la disolución del partido cuando éste incurriera en supuestos tipificados como asociación ilícita (Art.*

10.2)⁸⁰, por consiguiente también podían encuadrarse en las conductas establecidas en los artículos 515 y subsecuentes, así como en el 570 bis del CP.

Posteriormente y por presiones mediáticas y sociales, se reformó el artículo 31 bis del CP mediante la LO 7/2012 que en su exposición de motivos señala: *El eje de los criterios que inspiran la presente reforma se corresponde con el reforzamiento de la transparencia de la actividad de la administración y del régimen de responsabilidad de partidos políticos y sindicatos, a los que se incluye dentro del régimen general de responsabilidad penal de las personas jurídicas del que, hasta ahora, estaban excluidos (...) De este modo se supera la percepción de impunidad de estos dos actores de la vida política que trasladaba la anterior regulación, y se extiende a ellos, en los supuestos previstos por la ley, la responsabilidad por las actuaciones ilícitas desarrolladas por su cuenta y en su beneficio, por sus representantes legales y administradores, o por los sometidos a la autoridad de los anteriores cuando no haya existido un control adecuado sobre los mismos.*⁸¹

Respecto al fundamento político criminal que utilizó el legislador al momento de crear esta norma, Terradillos señaló que nos encontrábamos frente a un derecho penal simbólico, Baucells concuerda con él al señalar que esta reforma fue un ejemplo más de la tendencia a recurrir al derecho penal para desarrollar determinados efectos comunicativos-sociales en este caso, comunicar que los poderes públicos estaban haciendo todo lo posible por luchar contra la corrupción (Baucells, Lladós, 2018:13).

Concuerdo con ambos autores en que tal vez la finalidad del legislador si tuvo características del derecho penal simbólico, sin embargo y atendiendo justamente a las características sociológicas de los partidos políticos y a la

⁸⁰ Vid. BOE, número 154, del 27 de junio de 2002, Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-12756> (07 de diciembre de 2022).

⁸¹ Vid. BOE, número 312, del 28 de diciembre de 2012, Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-15647#:~:text=A%2D2012%2D15647-,Ley%20Org%C3%A1nica%207%2F2012%2C%20de%2027%20de%20diciembre%2C%20por,Ver%20texto%20con%20solidad (07 de diciembre de 2022).

relevancia constitucional de sus tareas y funciones, era necesario que se estableciera la responsabilidad penal de los mismos, por supuesto que también considero que para efectos de que se trate de una política criminal electoral efectiva, debieron desarrollarse esquemas alternos a las vías penales, tema del que hablaré más adelante.

Posteriormente, la reforma de la LO 1/2015 establece con mayor grado de detalle cuáles son los requisitos y criterios de imputación de la responsabilidad penal en las personas jurídicas, actualmente el artículo 31 bis del CP señala lo siguiente:

1. En los supuestos previstos en este Código, las personas jurídicas serán penalmente responsables:

a) De los delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma.

b) De los delitos cometidos, en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y en beneficio directo o indirecto de las mismas, por quienes, estando sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas en el párrafo anterior, han podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquéllos los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso.

2. Si el delito fuere cometido por las personas indicadas en la letra a) del apartado anterior, la persona jurídica quedará exenta de responsabilidad si se cumplen las siguientes condiciones:

1.^a El órgano de administración ha adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión;

2.^a La supervisión del funcionamiento y del cumplimiento del modelo de prevención implantado ha sido confiada a un órgano de la persona jurídica con poderes

autónomos de iniciativa y de control o que tenga encomendada legalmente la función de supervisar la eficacia de los controles internos de la persona jurídica;

3.^a Los autores individuales han cometido el delito eludiendo fraudulentamente los modelos de organización y de prevención y

4.^a No se ha producido una omisión o un ejercicio insuficiente de sus funciones de supervisión, vigilancia y control por parte del órgano al que se refiere la condición 2.^a.

En los casos en los que las anteriores circunstancias solamente puedan ser objeto de acreditación parcial, esta circunstancia será valorada a los efectos de atenuación de la pena.

3. En las personas jurídicas de pequeñas dimensiones, las funciones de supervisión a que se refiere la condición 2.^a del apartado 2 podrán ser asumidas directamente por el órgano de administración. A estos efectos, son personas jurídicas de pequeñas dimensiones aquellas que, según la legislación aplicable, estén autorizadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviadas.

4. Si el delito fuera cometido por las personas indicadas en la letra b) del apartado 1, la persona jurídica quedará exenta de responsabilidad si, antes de la comisión del delito, ha adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión que resulte adecuado para prevenir delitos de la naturaleza del que fue cometido o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión.

En este caso resultará igualmente aplicable la atenuación prevista en el párrafo segundo del apartado 2 de este artículo.

5. Los modelos de organización y gestión a que se refieren la condición 1.^a del apartado 2 y el apartado anterior deberán cumplir los siguientes requisitos:

1.º Identificarán las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos.

2.º Establecerán los protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos.

3.º Dispondrán de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos.

4.º Impondrán la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención.

5.º Establecerán un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo.

6.º Realizarán una verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.

A partir de esta reforma los partidos políticos responden penalmente por delitos cometidos en su nombre o por su cuenta y en su beneficio directo o indirecto por sus representantes legales o por las personas que disponen de facultades de organización y control dentro de ellos, y por las personas físicas sometidas a éstas cuando haya habido un incumplimiento grave de los deberes de supervisión, vigilancia y control que corresponden a los primeros.

Esta nueva concepción también planteó nuevos retos a los encargados de impartir justicia que debieron establecer nuevos parámetros de responsabilidad penal, ya que los axiomas clásicos del derecho penal, ya no encajaban con este nuevo marco jurídico, Zúñiga Rodríguez (2004:182) señala que la construcción de un modelo de responsabilidad penal de las personas jurídicas paralelo a la responsabilidad individual, permite distinguir cuando un ilícito es cometido por una persona física que se sirve de una persona jurídica y cuando se trata de un ilícito de organización, un tipo de criminalidad de grupo.

Dos de las grandes preocupaciones que se externaron por parte de los dogmáticos fue que esta reforma se pudiera utilizar con fines meramente políticos (por adversarios al gobierno) y que eso limitará la actuación política y se mermara la gobernabilidad del país (Baucells Lladós: 2018:9-10), y por otro

lado que es complicado determinar la responsabilidad de la persona moral, ya que esta depende de la intervención de una persona física.

En ese sentido países de Europa aún superado la máxima latina *societas delinquere et puniri non potest* han optado por establecer la responsabilidad de los partidos políticos desde dos modalidades. Por un lado el modelo de heterorresponsabilidad o “responsabilidad derivada”, cuyo rasgo definitorio es que la transferencia de responsabilidad a la persona jurídica, sólo se produce cuando el delito (o la infracción administrativa) lo cometen determinadas personas físicas y bajo determinados presupuestos. Por otro lado el modelo de autorresponsabilidad o “responsabilidad propia”, el cual contempla una imputación directa de la persona jurídica, fundada en la idea de autorregulación y donde la responsabilidad se genera por un “defecto de organización” o de control (Alapont, 2019:65).

Rodríguez Ramos (2011:9) defiende que en el caso de España el artículo 31 bis determina un deber de garante específico para las personas jurídicas, en virtud del cual la intervención de la persona jurídica en el delito cometido por la persona física puede ser calificada como autoría de ese delito por omisión impropia, por lo que y atendiendo a las modalidades antes descritas, se trata de un modelo de autorresponsabilidad en el cual los partidos políticos responden en comisión por omisión al no haber adoptado los mecanismos de control necesarios para evitar que esos delitos se cometan.

Cabe mencionar que la reforma en discusión, también agregó en su artículo 31 quater una serie de eximentes y atenuantes de la responsabilidad penal en caso de que, posterior a la comisión del delito, llevan a cabo las siguientes acciones: a) Haber procedido, antes de conocer que el procedimiento judicial se dirige contra ella, a confesar la infracción a las autoridades; b) Haber colaborado en la investigación del hecho aportando pruebas, en cualquier momento del proceso, que fueran nuevas y decisivas para esclarecer las responsabilidades penales dimanantes de los hechos; c) Haber procedido en cualquier momento

del procedimiento y con anterioridad al juicio oral a reparar o disminuir el daño causado por el delito y d) Haber establecido, antes del comienzo del juicio oral, medidas eficaces para prevenir y descubrir los delitos que en el futuro pudieran cometerse con los medios o bajo la cobertura de la persona jurídica.

Todas ellas imponen un supuesto de naturaleza cronológica, es decir, que se realicen posterior al hecho. En caso de ser declarado penalmente responsable, el partido político puede ser sancionado de conformidad con lo establecido en el artículo 33.7 del C.P. que a la letra señala:

Las penas aplicables a las personas jurídicas, que tienen la consideración de graves, son las siguientes:

- a) Multa por cuotas o proporcional.
- b) Disolución de la persona jurídica. La disolución producirá la pérdida definitiva de su personalidad jurídica, así como la de su capacidad de actuar de cualquier modo en el tráfico jurídico, o llevar a cabo cualquier clase de actividad, aunque sea lícita.
- c) Suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de cinco años.
- d) Clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de cinco años.
- e) Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. Esta prohibición podrá ser temporal o definitiva. Si fuere temporal, el plazo no podrá exceder de quince años.
- f) Inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de quince años.
- g) Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de cinco años. (...)

También es importante mencionar que el CP (130.2) incluye una cláusula de cierre para evitar que las empresas o partidos políticos, eviten su responsabilidad

a través de acciones comerciales como fusiones, absorciones, divisiones o disoluciones.

No es la intención en este apartado, analizar de manera dogmática los delitos en los que puede incurrir un partido político, diferentes al del financiamiento ilegal, ni las posibles mejoras a la redacción del CP, ya que eso sobrepasaría el objeto de esa tesis, pero si hay un tema que me gustaría señalar antes de concluir este apartado y es que de la lectura del 31 bis punto 2, señala en el caso de las empresas la exigente de responsabilidad por contar con modelos de organización y gestión para prevenir delitos, lo que en la dogmática se le denomina *compliance*.

Ferre Olivé (2020:64), considera que la palabra *compliance* significa “*to comply with*” y que todos los *compliances* tienen en común la idea del riesgo y los riesgos son por naturaleza graduables y, en buena medida, predecibles. De esta manera, el *compliance* hace referencia a la voluntad de neutralizar programadamente los riesgos derivados de la propia actividad empresarial que se generan en el seno de las empresas.

El Código Penal español establece como primer requisito del *compliance*, en su artículo 31 bis 5.1, que las empresas “*Identificarán las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos*”. En otras palabras, se debe consignar una hoja de ruta que incorpore una descripción detallada de lo que se hará para autorregularse, favoreciendo el cumplimiento de la ley y el respeto de la ética empresarial (Ferré Olivé, 2020:74).

Si bien el *compliance* está dirigido a la autorregulación por parte de las empresas respecto a los riesgos que pudieran constituir violaciones a la normativa, no necesariamente penal, y que el *compliance* penal tiene como finalidad la prevención de figuras delictivas, establecidas previamente en el ordenamiento penal, la reforma de 2015 a la Ley Orgánica 06/2002, de 27 de junio, relativa a los partidos políticos, estableció en su artículo 9 bis *que los partidos políticos deberán adoptar en sus normas internas un sistema de*

prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y de supervisión, a los efectos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal (BOE, núm. 174)⁸².

De esa manera, introduce la obligación de los partidos políticos de contar con un programa de compliance, pero la responsabilidad penal de los partidos políticos y la aplicación de la eximente que les permita evitar la transferencia de responsabilidad puede generar algunos problemas derivados de su naturaleza híbrida o ambigua, por lo cual éste tema se discutirá de manera más detallada en el capítulo quinto.

2.3. La responsabilidad penal de los partidos políticos en México

La regulación de la responsabilidad penal de la persona jurídica en México no fue una reforma que se hiciera de manera voluntaria por el legislador, obedeció a la necesidad de cumplir las obligaciones convencionales que vinculaban a México en relación con la delincuencia organizada transnacional y la corrupción, los acuerdos que vinculan a México en el tema en cuestión son:

- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), adoptada por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997, la cual en su artículo 2º señala que cada parte tomará las medidas necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos, para establecer la responsabilidad de las personas morales por el cohecho de un servidor público en el extranjero⁸³.

⁸² Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-12756> (07 de diciembre de 2022).

⁸³ Cabe destacar que el reporte de la implementación de la convención elaborado en octubre del 2011, en materia de responsabilidad de las personas jurídicas, señala que las provisiones legislativas de México en materia de Responsabilidad de las corporaciones por corrupción internacional son sustancialmente deficientes y las recomendaciones del grupo de trabajo para la fase 2 continúan sin implementarse. Por tanto, los examinadores recomendaron que México enmiende su Código Penal Federal sin demora para que las personas jurídicas puedan ser responsables por corrupción internacional sin requerir la previa identificación y condena de la persona física, y sin la prueba de que los actos de corrupción fueron cometidos con los medios de la persona jurídica. Recuperado de: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Mexicophase3reportEN.pdf> (07 de diciembre de 2022).

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, Italia, 2000) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), que contienen como opción para reprimir a las empresas criminales la posibilidad de que los Estados legislen sobre la responsabilidad penal de las mismas (artículos 10 y 26 respectivamente).
- Cuarenta Recomendaciones del Grupo de Acción sobre el Lavado de Activos (GAFI) del 20 de junio de 2003. El Apartado A referente a los Sistemas Jurídicos, en el punto 2 inciso b) determina que los países deberán garantizar la aplicación a las personas jurídicas de la responsabilidad penal y, en los casos que no sea posible, la responsabilidad civil o administrativa. México es miembro desde el año 2000.

Derivado de ello, el 17 de junio de 2016 se aprobó la miscelánea penal, quedando la normativa penal de la siguiente manera:

Artículo 11.- Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.

De la lectura de este artículo se entiende que los partidos políticos, pueden ser responsables, ya que no establece una causa de excepción como lo hace con las instituciones del Estado, sin embargo, el artículo 11 bis señala lo siguiente:

Artículo 11 Bis.- Para los efectos de lo previsto en el Título X, Capítulo II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, a las personas jurídicas podrán imponérseles

algunas o varias de las consecuencias jurídicas cuando hayan intervenido en la comisión de los siguientes delitos:

A. De los previstos en el presente Código:

I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

II. Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis;

III. Contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero;

IV. Corrupción de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201;

V. Tráfico de influencia previsto en el artículo 221;

VI. Cohecho, previsto en los artículos 222, fracción II, y 222 bis;

VII. Falsificación y alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237;

VIII. Contra el consumo y riqueza nacionales, prevista en el artículo 254;

IX. Tráfico de menores o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter;

X. Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;

XI. Robo de vehículos, previsto en el artículo 376 Bis y posesión, comercio, tráfico de vehículos robados y demás comportamientos previstos en el artículo 377;

XII. Fraude, previsto en el artículo 388;

XIII. Encubrimiento, previsto en el artículo 400;

XIV. Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis;

XV. Contra el ambiente, previsto en los artículos 414, 415, 416, 418, 419 y 420;

XVI. En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 Bis;

B. De los delitos establecidos en los siguientes ordenamientos:

I. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 Bis y 84, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

II. Tráfico de personas, previsto en el artículo 159, de la Ley de Migración;

III. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, de la Ley General de Salud;

IV. Trata de personas, previsto en los artículos 10 al 38 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;

V. Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

VI. De la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los previstos en los artículos 9, 10, 11 y 15;

VII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;

VIII. Defraudación Fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, del Código Fiscal de la Federación;

VIII Bis. Del Código Fiscal de la Federación, el delito previsto en el artículo 113 Bis; Fracción adicionada DOF 08-11-2019;

IX. De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223;

X. De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 111 Bis; 112; 112 Bis; 112 Ter; 112 Quáter; 112 Quintus; 113 Bis y 113 Bis 3;

XI. De la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los previstos en los artículos 432, 433 y 434;

XII. De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los previstos en los artículos 96; 97; 98; 99; 100 y 101;

XIII. De la Ley del Mercado de Valores, los previstos en los artículos 373; 374; 375; 376; 381; 382; 383 y 385;

XIV. De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103; 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; 105; 106 y 107 Bis 1;

XV. De la Ley de Fondos de Inversión, los previstos en los artículos 88 y 90;

XVI. De la Ley de Uniones de Crédito, los previstos en los artículos 121; 122; 125; 126 y 128;

XVII. De la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, los previstos en los artículos 110; 111; 112; 114 y 116;

XVIII. De la Ley de Ahorro y Crédito Popular, los previstos en los artículos 136 Bis 7; 137; 138; 140 y 142;

XIX. De la Ley de Concursos Mercantiles, los previstos en los artículos 117 y 271;

XX. Los previstos en el artículo 49 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de desvío para la fabricación de Armas Químicas;

XXI. Los previstos en los artículos 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Hidrocarburos.

XXII. En los demás casos expresamente previstos en la legislación aplicable.

En esta lista no se encuentra contemplada la Ley General en Materia de Delitos Electorales, por lo que considero que la reforma no tenía la intención de contemplar al menos de manera específica la responsabilidad penal de los partidos políticos, no hace mención alguna de ellos, tampoco en la exposición de motivos.

Por otro lado, el artículo 421 del Código Nacional de Procedimientos Electorales relativo al Ejercicio de la acción penal y responsabilidad penal autónoma, establece de manera concordante con el artículo 11 del CPF, que las

personas jurídicas serán penalmente responsables, de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización. Lo anterior con independencia de la responsabilidad penal en que puedan incurrir sus representantes o administradores de hecho o de derecho.

También señala la excepción, cuando se trata de instituciones estatales, respecto a la extinción de la responsabilidad penal señala que *no se extinguirá la responsabilidad penal de las personas jurídicas cuando se transformen, fusionen, absorban o escindan. (...) tampoco se extinguirá mediante su disolución aparente, cuando continúe su actividad económica y se mantenga la identidad sustancial de sus clientes, proveedores, empleados, o de la parte más relevante de todos ellos.*

Al final señala que las personas jurídicas serán penalmente responsables únicamente por la comisión de los delitos previstos en el catálogo dispuesto en la legislación penal de la federación (*numerus clausus*) y de las entidades federativas.

Por lo cual, se entiende que los partidos políticos no están contemplados, en esa lista de *numerus clausus*, ahora bien, eso no implica que no puedan ser responsables de conductas administrativas, lo que se verá en el próximo capítulo, sólo a título de ejemplo se transcribe lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia 17/2010 con rubro:

“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.”

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 49, párrafo 4; 341, párrafo 1, incisos d) e i); 342, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de

actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes: a) Eficacia: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; b) Idoneidad: que resulte adecuada y apropiada para ese fin; c) Juridicidad: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; d) Oportunidad: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y e) Razonabilidad: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

Cuarta Época: *Recurso de apelación. [SUP-RAP-201/2009](#) y sus acumulados.—Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—5 de agosto de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Mauricio Huesca Rodríguez y José Alfredo García Solís.*

Recurso de apelación. [SUP-RAP-198/2009](#).—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Unanimidad en el criterio.—Engrose: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Roberto Jiménez Reyes.

Recurso de apelación. [SUP-RAP-220/2009](#) y sus acumulados. —Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.

En resumen, que si bien existe un artículo, que permite la responsabilidad penal de las personas jurídicas (CPF, art. 11), existe otro artículo que contempla un número cerrado de conductas en las que pueden incurrir las personas jurídicas (CPF, art. 11 bis), y cabe destacar que el tema ni siquiera se encuentra a debate en el Congreso de la Unión, pese a todos los casos en los que se han implicado los partidos políticos.

También es importante comentar que, lo anterior, no significa que no se encuentre considerado la utilización de recursos ilícitos en campañas electorales, sólo que ni la Ley General en Materia de Delitos Electorales, ni el Código Penal Federal establece penas relacionadas a los partidos políticos, como se verá en el capítulo cuarto de esta tesis.



CAPÍTULO TERCERO

FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En este apartado se hará una breve descripción de manera generalizada de las características del financiamiento de partidos, posteriormente ubicaremos qué tipo de financiamiento es el que está regulado en España y México y se presentarán los principales argumentos en pro y en contra del financiamiento público, algunas de estas tesis argumentativas se discutirán más adelante cuando hablemos sobre el financiamiento ilícito de manera específica.

El financiamiento a partidos políticos puede clasificarse y definirse según ciertos parámetros (IDEA, 2015:24), de esta manera:

a) Respecto a su fuente de origen. - se puede clasificar en: público, privado y mixto, el financiamiento público se divide a su vez en directo o indirecto y el financiamiento privado puede configurarse con límites o sin límites, el financiamiento privado en cuanto a los límites puede referirse a las fuentes de financiamiento o al monto a financiar o a ambos; y

b) Respecto al destino del financiamiento. - Este puede dedicarse solo para el financiamiento de las actividades ordinarias o permanentes o también puede ser usado para los gastos electorales⁸⁴, así como para actividades específicas de investigación y capacitación. En el caso de España y México el financiamiento público se utiliza para ambos rubros.

A continuación se analizará con más detenimiento estos dos rubros

⁸⁴ Finlandia, Noruega, Dinamarca, Suecia y Japón son países en donde el financiamiento público es utilizado únicamente para los gastos ordinarios o permanentes.

1.1 El Financiamiento público

El IDEA (2015:27) establece criterios importantes que deben considerarse en cuanto a la asignación de recursos a los partidos políticos:

a) Respecto al umbral de elegibilidad, en donde se determina que partidos deben acceder al apoyo público, se cuenta con los siguientes esquemas:

- Sin umbral. – De esta forma se maximiza el pluralismo, pero entraña riesgos de fragmentación política y derroche de recursos públicos.
- Según el porcentaje de votos obtenidos. – Garantiza el acceso, aunque se tiene que cuidar la determinación del porcentaje mínimo para su obtención, ya que este parámetro, puede aumentar o disminuir drásticamente los partidos políticos con derecho.
- Representación parlamentaria. – Excluye a los partidos políticos irrelevantes, pero dificulta el avance de nuevas fuerzas políticas.
- Número de candidatos presentados. – Garantiza que el financiamiento público se limite a los partidos que participan efectivamente en las elecciones; y

b) Los criterios de asignación, es decir cómo se distribuye el dinero entre los que tienen derecho a financiamiento público, este puede hacerse mediante los siguientes parámetros:

- Montos iguales para cada partido político. – De esta manera se apoya al pluralismo, pero puede originar la fragmentación de partidos y aumenta el riesgo de que el dinero sea derrochado.
- Montos proporcionales en relación con el número de votos recibidos o de curules obtenidas en elecciones previas. – Se vincula el apoyo financiero con la popularidad electoral, aunque facilita que los partidos grandes obtengan más dinero.

- Según los candidatos presentados. – Los partidos activos reciben más fondos.
- Proporción de gastos reembolsados. - Apoya las actividades de recaudación de fondos privados.

Por supuesto que también puede darse combinaciones de estos criterios, así por ejemplo se puede contar con una combinación de porciones equitativas y montos proporcionales a los votos recibidos o una combinación de montos proporcionales a los votos recibidos y montos proporcionales a la representación parlamentaria.

La Red de Conocimientos Electorales (ACE) identifica que la forma del financiamiento puede ser directa e indirecta, y define al financiamiento público directo como las ministraciones otorgadas por el Estado a través de transferencias monetarias a los partidos políticos y el financiamiento público indirecto es aquél que el Estado distribuye mediante beneficios gubernamentales como puede ser la concesión de espacios en radio y televisión, uso gratuito o subsidiado para establecer las oficinas de los partidos, servicios postales gratuitos para la distribución de propaganda o materiales informativos, etc⁸⁵.

Un punto clave respecto al financiamiento público es requerir que todos los involucrados en política informen sobre el modo en que recaudan y gastan el dinero. La presentación de informes persigue dos objetivos principales, el primero tiene que ver con la lucha contra la corrupción, los informes sirven como instrumento para que los ciudadanos tomen decisiones informadas cuando vayan a votar. El segundo objetivo consiste en facilitar la labor de las personas encargadas de la supervisión del cumplimiento de las normas sobre los límites y las prohibiciones a las donaciones y al gasto (IDEA, 2015:30).

⁸⁵ Recuperado de: <https://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pca02/pca02a/pca02a4> (07 de diciembre de 2022).

La ACE señala que la presentación de informes debe seguir cuatro principios fundamentales: debe contener información precisa (las autoridades encargadas de auditar el financiamiento público, deben establecer la estructura de los informes conforme a la normativa establecida), oportuna (es necesario que se publique en los tiempos acordados a efecto de que la ciudadanía tenga opción de realizar un voto razonado), manejable (que los datos sean útiles y concisos) y me parece que la más importante es que sea asequible para el público y esto no sólo implica publicarlo en los diarios o estrados públicos, en la actualidad y con los avances de la tecnología se deben tener bajo el sistema de open access en sus plataformas y redes sociales.

Otro tema importante respecto al financiamiento público, es el de determinar el nivel de financiamiento, si este es muy reducido no tendrá repercusión en la vida partidaria o electoral, en cambio si es muy elevado podría distanciar a los partidos de su público.

Ahora bien, mucho se ha debatido sobre el financiamiento público a partidos y campañas por parte del Estado, los principales argumentos a favor del financiamiento público de los partidos son los siguientes (ACE, 2022):

1. *El financiamiento público es un costo natural y necesario de la democracia*, los partidos políticos y los candidatos necesitan dinero para sus campañas, es una realidad que tienen que aceptar los países para tener partidos políticos estables;

2. *El financiamiento público permite regular las obligaciones de los partidos políticos*, de esta manera el Estado determina las condiciones de uso del recurso y puede incluso condicionar su entrega en caso de no cumplimiento a las normas estipuladas o agregar requisitos específicos para su entrega como podría ser garantizar las condiciones de equidad;

3. *El financiamiento público puede limitar la influencia de fuentes de financiamiento con intereses particulares*, disminuye el riesgo de que los partidos

políticos acepten dinero de particulares que después puedan llegar a influir en sus políticas; y

4. *El financiamiento público contribuye a promover el pluralismo y la equidad en la contienda*, ofrece al electorado la posibilidad de elegir entre más opciones políticas.

En contra de que los partidos políticos reciban financiamiento público, expondré cuatro argumentos principales (ACE, 2022):

1. *El financiamiento público preserva el status quo que mantiene a los partidos y candidatos establecidos en el poder*, con frecuencia los que reciben dinero público son los mismos partidos que se encuentran representados en el poder legislativo y eso impide que se creen nuevas fuerzas políticas;

2. *A través del financiamiento público los contribuyentes son obligados a financiar a partidos y candidatos que no comparten sus opiniones*, al final el dinero que se les otorga a los partidos políticos proviene del dinero de los contribuyentes, eso sumado a que cada vez existe más desafección política, hay quien considera que el dinero no debe aplicarse para ese fin;

3. *El financiamiento público a partidos políticos y candidatos priva de recursos a las escuelas y hospitales para dárselo a políticos ricos*, muy parecido al argumento anterior, para muchos usar fondos públicos para financiar a partidos políticos no debe ser una prioridad; y

4. *Los partidos políticos y los candidatos son al mismo tiempo quienes toman las decisiones y reciben los recursos*, esto significa que los partidos políticos y candidatos que reciben los fondos, son quienes toman la decisión de que así sea.

1.2. El financiamiento privado

El financiamiento privado comprende ingresos que provienen en dinero o en especie de los particulares, puede ser a través de cuotas fijas o aportaciones de los afiliados, de donaciones realizadas por individuos, del rendimiento de su patrimonio o de los intereses generados en sus cuentas bancarias, Zovatto (2018:380-381) considera que la necesidad de los partidos políticos de recurrir a los particulares para desempeñar sus actividades acerca al partido y a sus candidatos a los electores, además de que constituye un incentivo para que los partidos políticos recluten nuevos miembros, también advierte de la importancia de que el financiamiento privado sea bien regulado para evitar tráfico de influencias y la dependencia de un número reducido de grandes contribuyentes.

1.3. El financiamiento mixto

Busca integrar las ventajas de los dos sistemas anteriores, entre sus ventajas se encuentra el fortalecimiento de la competencia equitativa, ayuda a mantener la independencia de los partidos y sobre todo promueve una vinculación directa entre ciudadanos y partidos, el reto de este sistema es determinar los porcentajes y el peso que corresponde a cada fuente, eso dependerá de los objetivos que cada estado intenta proteger (Zovatto: 2018:382).

El debate actual, respecto a los países que utilizan el sistema mixto se ha centrado en determinar qué tipo de financiamiento debe preponderarse, la discusión se ha asentado bajo sombra de dos principios fundamentales, la igualdad y la equidad.

Aquellos que abogan por una mayor igualdad de competencia señalan que el financiamiento privado es más proclive a las malas prácticas y que eso genera desigualdad en la competencia electoral, por consiguiente proponen mayores límites y más reglas en ese rubro.

En este sentido, la OEA también ha sobresaltado el riesgo al no limitar el financiamiento privado, dadas las diferencias de riqueza, ciertos grupos pueden tener mayor peso en las elecciones, con el objetivo de bloquear la reducción de las asimetrías de poder y preservar sus privilegios (OEA, 2011: 44).

La transparencia sobre los recursos del financiamiento privado de los partidos políticos también afecta la igualdad en la contienda, ya que los ciudadanos desconocen quienes son los benefactores y con qué propósito aportan a una campaña.

Por otra parte, con el estandarte del principio de libertad, se encuentran los que se oponen a una mayor fiscalización y regulación del financiamiento privado, este tipo de criterios se han empleado en Estados Unidos, por ejemplo, en donde se utilizan mecanismos como el *matching grant*, que es el desembolso de los fondos estatales de acuerdo con la capacidad de los candidatos presidenciales a atraer pequeñas contribuciones privadas (Casas & Zovatto, 2011:35). Justamente se fundamenta en la libertad de los partidos políticos de buscar apoyo utilizando cualquier recurso a su disposición. De acuerdo con esta posición establecer límites a las aportaciones privadas dañan la capacidad del partido político de darse a conocer y por consecuencia daña al votante al no permitirle conocer todas las opciones políticas.

Según Thompson (2002: 108), la controversia no debe enmarcarse entre un conflicto entre el derecho a la libertad y la equidad, el problema radica en que algunas libertades pueden ser restringidas en pro de las libertades de otros. Por lo que la finalidad en el momento de determinar el financiamiento de un partido político es encontrar el punto medio entre la restricción de un derecho para salvaguardar el otro.

En lo que respecta al financiamiento privado, otro de los puntos álgidos consiste en determinar las prohibiciones a las donaciones, normalmente las principales fuentes de financiación privadas son de este tipo, además de que las

donaciones suelen ser el principal conducto de la corrupción política, y en muchas de las ocasiones las donaciones significan *quid pro quo*.

Para explicar mejor este tema, se pueden identificar dos tipos de donantes, los que hacen donaciones pequeñas, motivados por objetivos orientados a la comunidad, y aquellos que donan cantidades considerablemente mayores. Estos últimos son de gran importancia para el estudio, en el mejor de los casos, los donantes financian partidos políticos por consideraciones ideológicas, pragmáticas o prácticas⁸⁶, cuando no lo hacen por esas razones -en la mayoría de los casos- suelen estar basadas en intereses (IDEA: 2015:298).

1) *Se busca modificar una política específica*, esto ocurre en caso de que un donante, por ejemplo se vea obligado a pagar grandes cantidades de impuestos, el donante tratará de influir en un partido político para cambiar las normas fiscales.

2) *Se busca un favor personal*, en este caso el donante busca que el partido actúe u omita actuar en una situación particular en beneficio directo o indirecto del donante. Ejemplos típicos de tales beneficios son favorecer el donante en concursos públicos o no iniciando procesos penales contra el donante en determinados asuntos criminales.

3) *Se busca el acceso al poder*, en este caso el donante busca acceder a información privilegiada, obtener protección de la policía o acceder a recursos públicos.

Otra de las cuestiones cruciales en la vida de los partidos políticos es cómo pueden garantizar su autofinanciación. Las dificultades radican en el hecho de que rara vez se da el caso de que los partidos políticos pueden depender completamente de las cuotas de sus afiliados, lo que sería la base de su

⁸⁶ Por lo general suelen ser los propios miembros de los partidos los que hacen este tipo de donaciones. El altruismo como motivación para donar a partidos políticos es raro, ya que las personas que cuentan con una cantidad grande para donar y quieren hacerlo por altruismo, lo hacen para otro tipo de causas.

independencia financiera, pero generalmente estas suelen ser insuficientes. Ello los hace dependientes del financiamiento público y privado que determine el Estado, al no tener otra opción de financiamiento (en la mayoría de los países no se permite a los partidos políticos obtener más recursos que los estipulados por la norma, ni tener una finalidad económica).

En lo que respecta a los países de estudio, tanto México como España cuentan con un sistema mixto de financiación de partidos políticos, sin embargo creo en concordancia con lo que señala Zovatto⁸⁷ que el reto es la manera en la que se regula el financiamiento, pero sobre todo cómo se controla, ya que mecanismos de control débiles, sin duda aumentan el riesgo de corrupción. Por consiguiente los siguientes dos apartados se dedican a conocer como está regulado el financiamiento de partidos y quien lo fiscaliza en los dos países de estudio.

2. La fiscalización de los partidos políticos en España

El financiamiento público de los partidos políticos se encuentra regulado en dos leyes específicas, en la Ley Orgánica 05/1985, de 19 de junio relativa al régimen electoral general (LOREG), de la cual ya se ha hablado en esta tesis y en la Ley Orgánica 08/2007, de 04 de julio, que regula la financiación de los partidos políticos (LOFPP).

Como ya se mencionó cuando se analizó la historia de los partidos políticos, estos comenzaron su madurez después de la transición, en la década de los setenta, Pilar del Castillo (1990:125-126) considera que esta particularidad en la historia de España, hizo que los partidos políticos se saltaran una etapa importante en su evolución (nunca fueron identificados como partidos de masa⁸⁸)

⁸⁷ Vid. Pág. 149

⁸⁸ Los partidos de masas son aquellos que se vinculan con los sindicatos u otras fuerzas sociales y cuyo funcionamiento y financiación se basa en el reclutamiento masivo de militantes. Duverger (2012:93).

para pasar de manera prematura a ser partidos de estado o como mejor se les conocía partidos *catch all*⁸⁹.

Esa fue la razón por la que en las primeras elecciones democráticas de 1977 el Estado tuvo que garantizar los suficientes recursos económicos a los partidos políticos a falta de financiamiento privado proveniente de sus afiliados. El problema que ese desprendimiento ideológico de los partidos políticos trajo como consecuencia el bajo índice de afiliación y movilización ciudadana en los años subsecuentes, por ello el financiamiento público fue aumentando progresivamente hasta convertirse en su principal fuente de recursos.

La primera ley que intenta regular temas de financiamiento se aprobó aún en cuando el régimen de Franco estaba vigente, fue el Real Decreto Ley 7/1974, de 21 de diciembre, el cual señaló en su exposición de motivos lo siguiente: *En unos momentos históricos en que la democracia resulta aquejada por la insuficiencia de la representación sostenida en exclusividad en el sistema de partidos, y mientras las fuerzas económicas y sociales se conviertan en instrumentos de presión que influyan en la acción política por canales y procedimientos al margen de la representatividad y la participación política responsable, España, que había concedido representación pública a las unidades básicas de integración de esas fuerzas económicas y sociales, está en condiciones de ofrecer una manifestación asociativa política.* Esta ley contemplaba en su artículo veintidós que el movimiento, a través del Consejo Nacional, contribuirá a la financiación de las asociaciones políticas de acuerdo con el principio de trato proporcional⁹⁰.

Posteriormente, ya con el nuevo sistema se aprobó la Ley 21/1976, de 14 de junio sobre el Derecho de Asociación Política, crea un marco jurídico para los partidos políticos y le da principal importancia al tema de la financiación, así lo

⁸⁹ Los partidos *catch all* combinan una serie de factores cuyo resultado final radica en obtener para sí el día de la elección el mayor número de electores independientemente de la corriente del partido. Kirchheimer (1980: 338).

⁹⁰ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1974-2049> (07 de diciembre de 2022).

expresa en su exposición de motivos al señalar: *ha constituido especial preocupación de la ley la transparencia y la máxima limpieza en lo que se refiere al régimen económico-patrimonial de las Asociaciones políticas, con el fin de evitar, en defensa de la Sociedad, del Estado y de la propia libertad de asociación, que se desvirtúen sus auténticos objetivos políticos, y que sean convertidos en meros instrumentos de grupos económicos o sirvan a finalidades ideológico-políticas que escapen a la voluntad y a los intereses de la comunidad política española*⁹¹.

La siguiente regulación tuvo un impacto importante en el financiamiento de los partidos políticos, el Real Decreto-Ley 20/1977⁹², estableció las reglas para las primeras elecciones en la nueva democracia, en su exposición de motivos (BOE, núm.70) señala:

Determinado por la ley para la Reforma Política el número total de Diputados y Senadores, corresponde al presente Real Decreto-ley la distribución de dicho número entre las diferentes provincias españolas. En cuanto a los primeros, se ha considerado conveniente asegurar un número inicial de dos Diputados por provincia y dividir el resto de los Diputados en función de la población, atribuyendo un escaño por cada ciento cuarenta y cuatro mil quinientos habitantes o restos de población superiores a setenta mil. De esta forma se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación.

El sistema electoral para el Congreso se inspira en criterios de representación proporcional con candidaturas completas, bloqueadas y cerradas, cuya presentación se reserva a los partidos y federaciones (...) La distribución de escaños se realizará de acuerdo con la regla «d'Hondt», que resume en una sola

⁹¹ En su artículo 4.4 señalaba que dentro de los tres primeros meses de cada año, las asociaciones remitirán al Ministerio de Gobernación copia autorizada del inventario y de las cuentas de ingresos y gastos para trasladarlo al Tribunal de Cuentas del Reino, también señalaba que estos tenían que hacerse públicos. En el artículo 4.5 establecía que las subvenciones de las asociaciones políticas se consignarían en los presupuestos generales del Estado de conformidad con los criterios objetivos que se establezcan por Ley. Recuperado de: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-1976-20033700343.

⁹² Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445> (07 de diciembre de 2022).

operación el funcionamiento del cociente electoral y el cómputo de restos de acuerdo con el sistema de la mayor media.

En esta ley se configuró un modelo de financiación electoral basado en subvenciones directas e indirectas y en la diferenciación entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios (BOE, 70: art. 44). Presno Linera (2015:20-21) señala que este sistema fue diseñado para fortalecer la posición de los grandes partidos con el objetivo último de asegurar la gobernabilidad de España en un momento en el que era necesario contar con estabilidad, esta fórmula genera desigualdad en la contienda, derivada de introducir los escaños como criterio de reparto (junto con los votos), permitiendo que los partidos mayoritarios se vean favorecidos. Para las elecciones locales se aprobó la Ley 39/1978 y respecto a la financiación determinó la disposición de subvenciones parlamentarias (BOE, núm. 173, art. 45)⁹³.

La Ley de Partidos Políticos 54/1978, disponía que cada partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos Cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos Cámaras (BOE, núm. 293, art. 6 inciso a), para ello, se consignará en los presupuestos generales del Estado la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla (BOE, núm. 293, art. 6 inciso b).

Al respecto la ponencia señaló que: es necesario circunscribir la financiación estatal a aquellos partidos con representación parlamentaria, por ser esta representación el único criterio objetivo válido para determinar qué partidos políticos deben ser objeto de un especial tratamiento, a efectos de financiación por parte del Estado. También estima la Ponencia que, una vez sentada la premisa anterior, es más operativo combinar los criterios del número de votos y el de los escaños obtenidos, ya que de esta forma el sistema no es

⁹³ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-18636> (07 de diciembre de 2022).

exclusivamente dependiente de la concreta normativa electoral (BOC, núm. 174:7843)⁹⁴.

Esta ley fue la primera norma que reguló la financiación ordinaria de los partidos, es decir, la financiación de su actividad permanente⁹⁵, sin embargo derogó expresamente la mayoría de las cláusulas de control financiero de la norma anterior, incluidas la prohibición de donaciones extranjeras, la rendición de cuentas ante el Tribunal de Cuentas, y la propia obligación de mantener registros contables, tampoco reguló nada sobre la limitación de donaciones privadas, tal vez lo más preocupante es que esta ley estuvo vigente 10 años sin mecanismos de control respecto al uso del financiamiento público.

Posteriormente se aprobó la Constitución de 1978⁹⁶, en ella se consagró el pluralismo jurídico en el artículo 6 y en el artículo 22, para que la pluralidad jurídica sea efectiva, el pluralismo social juega un rol importante, hace posible muchas formas alternativas de participación política significativa, fomenta la dispersión del poder y mejora la calidad de la toma de decisiones públicas, por consiguiente para que el voto y la participación social cumplan el objetivo dentro del funcionamiento del Estado requiere ofrecer a la ciudadanía muchas opciones (partidos) a efecto de que el ciudadano ubique con cuál se siente identificado.

Estas opciones evidentemente deben enmarcarse en un marco jurídico y deben respetar el sistema ideológico así lo matiza la Sala Primera del Tribunal Constitucional en la sentencia STC122/1983⁹⁷ al señalar que el pluralismo

⁹⁴ Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_174.PDF (07 de diciembre de 2022).

⁹⁵ El apoyo a esta disposición fue unánime y se ve reflejado en el amplio consenso con el que se aprobó esta ley, que obtuvo un total de 292 votos, 290 favorables y 2 abstenciones. Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (COD, 1978, núm. 94) Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_094.PDF.

⁹⁶ De las características de esta Constitución se habló en el capítulo dos, cuando se desarrolló la historia de los partidos políticos en España, vid pp. 101-109.

⁹⁷ Recuperado de: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/250> (07 de diciembre de 2022).

político opera dentro del marco constitucional, y de la debida obediencia a sus normas.

Con la publicación de la LOREG de 1985 se derogó el Real Decreto Ley de 1977 (el cual en teoría había sido provisional, pero siguió usándose en las elecciones de 1979 y 1982), esta ley se caracterizó, en relación con el financiamiento, por su carácter fragmentario, es decir, se regula por separado la financiación electoral de la ordinaria, la pública de la privada y la parlamentaria de la extraparlamentaria.

En 1984 estalló uno de los escándalos más fuertes de la época, conocido como “el caso Flick”⁹⁸, el cual tuvo como resultado que se creará una comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos y que si bien no hubo responsables, si trajo como consecuencia la aprobación de la Ley Orgánica 3/1987 para regular el financiamiento de los partidos políticos, esta ley fue una gran mejoría a comparación de la anterior aunque dejó algunos espacios vacíos como lo fue la fiscalización de las finanzas de los partidos y su competencia. Esta ley se mantuvo vigente sin modificaciones hasta 2007, cuando se aprobó la LOFPP.

⁹⁸ Friedrich Karl Flick, era un magnate en Alemania que había heredado su fortuna, de su padre, principal suministrador de armamento de Hitler, en 1981 mediante una inspección del fisco alemán se descubrió un documento contable que recogía pagos en efectivo a políticos de todos los partidos representados en el Bundestag, incluidos los ministros de Economía Hans Friderichs y Otto Lambsdorff, quienes perdonaron al consorcio Flick impuestos por valor de unos 450 millones de euros. Los sobornos de Flick se convirtieron en el mayor escándalo de corrupción de Alemania occidental. La financiación de los partidos la llevaban a cabo cuatro fundaciones alemanas, especialmente la Friedrich Ebert, vinculada a la socialdemocracia, que servían de tapadera a la red de corrupción política y financiera. Posteriormente en 1984 el diputado socialdemócrata alemán Peter Struck declaró a la prensa de su país que otro diputado del mismo partido, Hans Jürgen Wischnewski, había entregado un millón de marcos al gobierno español que desde el gobierno dirigía Felipe González. La revista alemana “Der Spiegel” aseguró en 1990 que las primeras entregas de Flick a España procedían de los fondos reservados de los servicios secretos alemanes creados durante el gobierno socialdemócrata-liberal de Helmut Schmidt (1974-1982), con el consentimiento de todos los partidos parlamentarios. en la comisión parlamentaria de investigación los implicados se pusieron de acuerdo en admitir que la Fundación Friedrich Ebert había destinado a España un millón de marcos, pero encontraron un agujero por el que escaparse: lo habían percibido un año antes de que se prohibiera a los partidos españoles recibir donaciones extranjeras. El Congreso de los Diputados absolvió a Felipe González con 263 votos a favor, aprobando las conclusiones elaboradas por la comisión acerca de la inexistencia de pruebas y la falsedad de las declaraciones. Vid. El otro país: El caso Flick treinta años después (Número anterior) Recuperado de: <https://www.elotropais.com/index.php/debate-mascosas-35/291-el-caso-flick-treinta-aos-despus-nmero-anterior> (07 de diciembre de 2022).

Como ya se mencionó anteriormente España optó por legislar un sistema de financiamiento mixto, privilegiando el financiamiento público, optó también por financiar no sólo la etapa electoral, sino que el financiamiento público abarca también la vida ordinaria de los partidos políticos, esta decisión puede ir vinculada con esa característica de los partidos políticos de falta de maduración en sus etapas al pasar de partidos de masa al *catch all*, así que el Estado decidió financiar todas las actividades de los partidos políticos, ya que sin ese apoyo les hubiera sido imposible mantenerse de las aportaciones y donaciones de sus afiliados.

La LOREG sigue regulando el proceso electoral a día de hoy, y desde su creación ha tenido numerosas reformas, sin embargo estas no han tenido un carácter estructural sino más bien circunstancial, atendiendo a las necesidades de los partidos en momentos concretos. De las reformas realizadas a la LOREG, las únicas que han afectado al sistema de financiación electoral fueron las realizadas a través de las Leyes Orgánicas 1/1987⁹⁹, 8/1991¹⁰⁰, 13/1994¹⁰¹, 1/2003¹⁰² y 3/2015¹⁰³. Algunas de estas reformas se desarrollarán en los apartados siguientes.

2.1. Organismo fiscalizador

Al Tribunal de Cuentas le corresponde, en exclusiva, de acuerdo con la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, modificada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, el control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, sin perjuicio de las competencias relativas a la fiscalización de los procesos electorales

⁹⁹ Vid. BOE núm. 80, de 3 de abril de 1987.

¹⁰⁰ Vid. BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991.

¹⁰¹ Vid. BOE núm. 77, de 31 de marzo de 1994.

¹⁰² Vid. BOE núm. 60, de 11 de marzo de 2003.

¹⁰³ Esta última reforma tenía como objetivo reducir la cuantía de las subvenciones públicas recibidas por los partidos, además de aumentar el control sobre su actividad, debido a la crisis económica y a los casos de corrupción destapados en aquel momento. Vid. BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

autonómicas atribuidas a los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas previstos en sus respectivos Estatutos (TCU)¹⁰⁴.

La página web del Tribunal de Cuentas señala que ese control se extiende a la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos así como a la regularidad contable de las actividades económico-financieras que realicen y a la adecuación de su actividad económica-financiera a los principios de gestión financiera que sean exigibles conforme a su naturaleza. Asimismo, le corresponde al Tribunal de Cuentas verificar el cumplimiento de la normativa en materia de ingresos y gastos en los procesos electorales y la representatividad de la contabilidad electoral presentada con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Me parece interesante que sea este Tribunal de Cuentas, la autoridad que se encargue de la fiscalización-punición de los partidos políticos, ya que además tiene bajo su responsabilidad la función fiscalizadora-jurisdiccional del sector público, que no es poca cosa.

El Tribunal de Cuentas, también está encargado de:

a) Realizar el informe que se debe presentar sobre la contabilidad anual de los partidos políticos, su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/2007, informe que debe contener las infracciones o prácticas irregulares que se hayan observado durante la fiscalización (BOE, núm. 121, art. 13)¹⁰⁵;

b) Emitir informes sobre la regularidad de las contabilidades electorales presentadas y, en el caso de que se hubiesen apreciado irregularidades o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos

¹⁰⁴ Recuperado de: <https://www.tcu.es/es/fiscalizacion/seccion-de-fiscalizacion/fiscalizacion/> (07 de diciembre de 2022).

¹⁰⁵ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-11584-consolidado.pdf> (07 de diciembre de 2022).

electorales, el Tribunal de Cuentas propone la no adjudicación o la reducción de la subvención electoral correspondiente (BOE, núm. 121, art. 12); e

c) Iniciar los procedimientos sancionadores y acordar la imposición de sanciones al partido político que cometa alguna de las infracciones que se tipifican en el artículo 17 de la citada Ley Orgánica 8/2007.

El control lo hace a través del Departamento de Partidos Políticos, el cual es el encargado de fiscalizar la contabilidad anual que los partidos políticos presenten para justificar sus gastos de funcionamiento, así como los erogados durante los procesos electorales.

En relación a las infracciones, la Ley de Financiación de Partidos Políticos las contempla en el artículo 17 y las divide en infracciones muy graves, graves y leves. Son muy graves:

a) La aceptación de donaciones que contravengan las limitaciones establecidas en los arts. 4, 5, 7 y 8 de la LOFPP. Tienen idéntica calificación la asunción por terceras personas, de los gastos del partido, así como aquellos acuerdos ilícitos sobre condiciones de deuda. La sanción puede establecerse desde el doble al quíntuplo de la cantidad que exceda del límite legalmente permitido, de la cantidad asumida por el tercero o de la cantidad condonada;

b) La superación por los partidos políticos, en un 10 por ciento o más, de los límites de gastos electorales previstos legalmente. Se castiga con una multa pecuniaria proporcional del doble al quíntuplo del exceso de gasto producido; y

c) El incumplimiento durante dos ejercicios consecutivos o tres alternos de la obligación de presentar las cuentas anuales en el plazo previsto o la presentación de cuentas incompletas o deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo la fiscalización. Se impondrá una sanción de un mínimo de cincuenta mil euros y un máximo de cien mil euros.

Serán consideradas infracciones graves:

a) La realización de actividades de carácter mercantil. Se castiga con una multa de entre veinticinco mil y cincuenta mil euros más una multa equivalente al cien por ciento del beneficio neto obtenido mediante la realización de las actividades mercantiles;

b) La superación por los partidos políticos, en más de un tres y en menos de un diez por ciento, de los límites de gastos electorales previstos. Se impondrá una sanción cuyo importe irá del doble al quíntuple del exceso del gasto producido sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinticinco mil euros; y

c) El incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas anuales, la presentación de cuentas incompletas o deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo la fiscalización durante un ejercicio o cualquier otra de las obligaciones contables previstas, siempre que ello no constituya delito y la falta de un sistema de auditoría o control interno serán castigados con una sanción de un mínimo de diez mil euros y un máximo de cincuenta mil euros.

Serán consideradas infracciones leves:

a) Las faltas al deber de colaboración que establece la ley, que se castigarán con una multa pecuniaria de entre cinco mil y diez mil euros; y

b) La superación por los partidos políticos, en más de un uno y hasta un tres por ciento, de los límites de gastos electorales previstos. Se impondrá una sanción cuyo importe irá del doble al quíntuple del exceso del gasto producido, sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros;

Por último, la prescripción de las infracciones administrativas, varía según la gravedad de las mismas. Las infracciones muy graves prescriben a los 5 años, las graves a los 3 años y las leves a los 2 años.

Por otro lado, la Ley Orgánica 06/2002 establece en el artículo 9 bis que los partidos políticos deberán adoptar en sus normas internas un sistema de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y de supervisión, a

los efectos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal. Así no sólo se tiene un sistema de fiscalización externo, que está a cargo del Tribunal de Cuentas, sino que además los partidos políticos deben contar con procedimientos internos que les permitan prever conductas contrarias a la norma y establecer un régimen disciplinario interno para el caso de incumplimiento, en ese sentido, con la reforma del 2015 se creó la figura del responsable de la gestión económico-financiera de los partidos políticos.

El artículo 14 bis punto 3 de la Ley 08/2007 establece que el responsable de la gestión económica financiera responderá de la regularidad contable de la actividad reflejada en las cuentas anuales. Esta responsabilidad es independiente de aquella en la que hubieran incurrido quienes adoptarán las resoluciones o realizaran los actos reflejados en las cuentas.

Con esta nueva figura se trata de delimitar al interior del partido a la persona que puede trasladar la responsabilidad penal a un partido por comisión por omisión, y de esa manera dar mayor certeza a los partidos en un juicio penal.

Otra de las obligaciones que establece la norma a los partidos políticos es la de llevar libros de contabilidad detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y patrimonial, el punto dos del artículo 14 de la ley sobre financiación de los partidos políticos hace una relación de los contenidos que deben aparecer en los libros de Tesorería, Inventarios y Balances que incluirán cuenta de gastos, cuenta de ingresos, las operaciones de capital y el inventario anual de todos los bienes (BOE, núm. 160).

Por su parte el art. 15 obliga a los partidos a prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos sus actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones económicas. Además determina que el informe resultante de esta auditoría tendrá que ser acompañado a la documentación que se entregue al Tribunal de Cuentas.

Por su parte la LOREG también establece obligaciones de control interno a los partidos políticos, cuando se encuentran en periodo electoral, estos deben nombrar un administrador electoral responsable de los ingresos, los gastos y la contabilidad, además de que tienen que abrir cuentas bancarias para realizar todas sus operaciones (BOE, núm. 147, art. 121-125).

2.2. Reglas de financiamiento

Las reglas del financiamiento electoral se encuentran contempladas en el artículo 175 de la LOREG, al determinar que el Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) 21.167,64 por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado;
- b) 0,81 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado; y
- c) 0,32 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.

Además añade que se abonarán 0,18 euros por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista al Congreso de Diputados y al Senado para gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, siempre y cuando hubieran obtenido los votos suficientes para construir un Grupo Parlamentario en una Cámara u otra.

Este método de financiamiento ha sido ampliamente criticado por dos razones importantes:

- Los partidos políticos que no logran tener representación en el Parlamento quedan fuera del reparto de financiamiento público, con independencia del

número de votos que hubiesen obtenido. La crítica va en el sentido de señalar que no es un método que permita la entrada de nuevos partidos al sistema y refuerza la posición de los partidos predominantes.

- Por otro lado, la fórmula usada para repartir el dinero, a través del número de escaños obtenidos, perjudica a los partidos políticos. Los partidos más votados se ven súper-representados debido al sistema electoral y, por lo tanto, sobre financiados en perjuicio de los partidos más pequeños (Blanco Valdés, 1995:191).

Por su parte la LOFPP señala que el Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento y de seguridad. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara y se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones.

La LOFPP es muy vaga respecto al destino que tendrá la cantidad fijada de manera anual en los Presupuestos Generales para financiar a los partidos, por ejemplo, no hace referencia a las actividades para las que puede ser destinada, sería importante que se regulará de manera más clara este artículo, dejar al arbitrio de las Cortes si el recurso fue usado de manera eficiente, demerita el principio de legalidad.

Respecto a la financiación privada relacionada con las cuotas y aportaciones de sus afiliados la LOFPP las regula en el art. 8 donde establece que deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin, mediante domiciliación bancaria de una cuenta de la cual sea titular el

afiliado, o mediante ingreso nominativo en la cuenta que designe el partido. Finalmente, se establece la obligación de notificar al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio las aportaciones superiores a 25.000 euros y las de bienes inmuebles.

También introdujo otros cambios importantes en las reglas del financiamiento como la prohibición de las donaciones anónimas, así el artículo 5 de esta ley prohíbe a los partidos políticos, recibir de manera directa o indirecta: donaciones anónimas, finalistas o revocables; donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros anuales¹⁰⁶, donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica. También obliga a que todas las donaciones superiores a 25.000 euros y en todo caso, las donaciones de bienes inmuebles, sean notificadas al Tribunal de Cuentas por el partido político en el plazo de tres meses desde su aceptación.

Respecto a las aportaciones de personas extranjeras señala que los partidos políticos podrán recibir donaciones no finalistas de personas físicas extranjeras, con límites, requisitos y condiciones y remite a las normativas sobre control de cambios y movimiento de capitales. Prohíbe expresamente las aportaciones de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos.

La LOREG también prevé el financiamiento indirecto al establecer la cesión de espacios gratuitos para hacer propaganda electoral en los medios de comunicación que sean de titularidad pública. En este caso sí tienen acceso las formaciones extraparlamentarias, aunque el resultado en las elecciones anteriores se tendrá en cuenta para el número de minutos del que disponga cada formación, el cual oscilará entre los 10 y los 45 minutos.

¹⁰⁶ Se exceptúan de este límite las donaciones en especie de bienes inmuebles, siempre y cuando sean aceptadas mediante certificación por el partido político, en la que se haga constar la identificación del donante, el documento público o documento auténtico que acredite la entrega del bien donado.

Otra forma de financiamiento público indirecto, se encuentra en la LOREG al subvencionar a los partidos por los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral (art. 175.3). También prevé, que los Ayuntamientos deberán reservar lugares especiales para la colocación gratuita de carteles, así como locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral (art. 55.1).

Por último es importante hacer referencia a la donación a las fundaciones y entidades vinculadas con los partidos políticos que se delimitaron con la Ley Orgánica 3/2015 que modifica a la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, de 30 de marzo en donde en la disposición adicional séptima establece que las aportaciones que reciban las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos estarán sometidas a los mecanismos de fiscalización y control, y al régimen sancionador previstos, respectivamente, en los títulos V y VI, sin perjuicio de las normas propias que les sean de aplicación. Además faculta al Tribunal de Cuentas para fiscalizar esos recursos. También determina que las donaciones procedentes de personas jurídicas requerirán siempre acuerdo adoptado en debida forma por el órgano o representante competente al efecto y cuando estas sean superiores a 120.000 euros, tendrán que formalizarse en documento público.

Respecto a otras formas de financiamiento, en España los partidos pueden acudir a las entidades de crédito en busca de financiación, especialmente en periodo electoral, en ese sentido la LOFPP en el art. 4.4. permite a los partidos llegar a acuerdos respecto de las condiciones de la deuda que mantengan con entidades de crédito de conformidad con el ordenamiento jurídico, no pudiendo nunca acordar un interés por debajo de lo que marquen las condiciones del mercado. Este mismo artículo prohíbe la condonación, ya sea total o parcial, de deuda a los partidos, entendiéndose por la misma la condonación del crédito, los intereses o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado.

La prohibición de las condonaciones del crédito fue una adición que se llevó a cabo con la reforma de 2015, con la finalidad de evitar donaciones encubiertas. Por otro lado, de la lectura de la normativa electoral, no se encontró disposición sobre qué tipo de préstamos pueden solicitar los partidos políticos y bajo qué condiciones pueden hacerlo, independientemente que ese dinero no venga del erario público, al final si termina pagándose con el mismo, y en una política de austeridad pública se tendría que contar con normativas que limiten su utilización.

Otra forma de financiamiento que contempla la norma es la financiación participativa (BOE, núm.160, art. 4.2 h), mejor conocido como *crowdfunding* que consiste en la oferta de valores o préstamos para financiar un proyecto. Este tipo de financiamiento constituye un mecanismo de canalización directa del ahorro a la inversión productiva complementario al que tiene lugar a través de las bolsas y demás mercados regulados (Zunzunegui, 2015:145). Respecto a esa figura la única regulación que establece la norma es señalar que tiene las mismas limitaciones establecidas para los donadores.

También prevé como financiamiento diverso al público, los productos de las actividades propias del partido, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, los beneficios procedentes de sus actividades promocionales y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos (BOE, núm. 160, art. 2.2 b).

2.3. Reglas de gasto electoral

La LOREG contiene una lista de operaciones que habrán de ser consideradas gastos electorales (art. 130), entre los que se encuentran:

- a. Confección de sobres y papeletas electorales;
- b. Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice;

- c. Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral;
- d. Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas;
- e. Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura;
- f. Correspondencia y franqueo;
- g. Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengado hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente; y
- h. Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.

También impone dos tipos de prohibiciones (cualitativa y cuantitativa), se prohíbe realizar determinados gastos electorales, y no se permite exceder de determinadas cuantías en el gasto en conceptos legítimos.

Respecto a las prohibiciones cualitativas, se pueden encontrar en la normativa electoral, de manera enunciativa, más no limitativa, las siguientes:

- Con la reforma de 28 de enero de 2011, Ley Orgánica 2/2011 que extendió la prohibición de contratar espacios de publicidad electoral a las emisoras de televisión privada; prohíbe la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes del sector público.
- Prohíbe la financiación por parte de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos.
- Prohíbe la aportación de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las

empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas.

- No permite que ninguna persona, física o jurídica, pueda aportar más de 10.000 euros a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas.

La razón para establecer este tipo de prohibiciones en la norma, tiene que ver con el principio de igualdad de oportunidades entre las fuerzas políticas (Holgado González, 2003:48).

Los límites cuantitativos en el gasto electoral son considerados generalmente la medida más eficaz para desincentivar la búsqueda de recursos financieros a través de vías no oficiales. Holgado González (2003:55), considera que este tipo de limitaciones resultan efectivas en la medida en que se disponen los mecanismos necesarios para que sean realmente acatadas.

En cuanto al límite de gasto electoral este se encuentra estipulado en varios artículos de la LOREG, dependiendo de la elección de que se trate:

- a) Cortes generales o cualquiera de sus cámaras. - El límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,37 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación (BOE, núm. 147, art.175.2);
- b) Elecciones municipales. - el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,11 euros el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurren a las elecciones

en, al menos, el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, otros 150.301,11 euros por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición (BOE, núm. 147, art. 193.2);

- c) Elecciones del Parlamento Europeo. - el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,19 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho en las secciones electorales donde se haya solicitado que se efectúe la difusión de las papeletas (BOE, núm. 147, art. 227.2); y
- d) Elecciones de Cabildos Insulares. - el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,16 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de cada una de las islas donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación (BOE, núm. 147, art. 201.10).

El límite máximo de gastos electorales sólo podrá incrementarse en caso de que un mismo partido, federación, coalición o agrupación concorra a dos o más elecciones que se celebren simultáneamente. En cuyo caso, no podrán realizar gastos electorales suplementarios en cuantía superior en un 25 por 100 de los máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales¹⁰⁷ (BOE, núm. 147, art. 131.2).

Además de los límites anteriores, prohíbe emplear más del 20 por ciento en publicidad o en medios de comunicación. Respecto a las aportaciones privadas señala que ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de 10.000 euros a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas (BOE, núm. 147, art. 129).

¹⁰⁷ Para ese efecto el Tribunal de Cuentas debe comunicar a los partidos políticos en la forma que se determine la cifra máxima individualizada de gasto electoral correspondiente a cada una de las formaciones políticas. (BOE, núm. 160, disposición adicional decimosexta).

2.4. Transparencia y Rendición de Cuentas

Los partidos políticos cumplen funciones fundamentales en el sistema democrático, es por eso que la transparencia juega un papel importante en su actuar, y por ello todos los actos que realicen los partidos deben cumplir con el principio de máxima publicidad. Además la publicidad no solo ayuda a combatir la corrupción, sino que le proporciona confianza al ciudadano y mayor empatía hacia los partidos políticos, algo que en España es necesario.

En ese sentido, tanto las cuentas deben ser de dominio público, como las fuentes de donde obtienen financiación, como a qué destinan sus recursos es de interés de toda la sociedad. La publicidad de las cuentas de los partidos supone una barrera para la corrupción, permitiendo que trascienda a la opinión pública si un determinado agente económico ha podido influir en las decisiones del partido a través de donaciones.

Los partidos políticos están sujetos a las disposiciones del Capítulo II del Título I de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de 2013¹⁰⁸, de acuerdo con el artículo 3 inciso a), por su parte el artículo 5.4 de esta ley señala que *la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.* Además, se deben establecer mecanismos para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización. Toda la información debe ser comprensible, de acceso fácil y gratuito y debe estar disponible en formatos

¹⁰⁸ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887> (07 de diciembre de 2022).

adecuados para personas con discapacidad, de acuerdo con el principio de accesibilidad universal y diseño para todos (art. 5.5).

Esa misma ley establece en el artículo 6.1 que los sujetos obligados por esta normativa *publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.*

Además, esta norma establece una serie de obligaciones para los partidos políticos en materia económica y presupuestaria. Algunas de las obligaciones más relevantes son: la publicación de todos los contratos, incluyendo información sobre el objeto, la duración, el importe de licitación y adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, la publicitación del contrato y la identidad del adjudicatario, así como cualquier modificación del contrato. También deben publicarse las decisiones de desistimiento, renuncia de los contratos y estadística sobre el presupuesto de contratos adjudicados y categoría de las mismas (art. 8.1.a). La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y las obligaciones económicas convenidas (art. 8.1.b). Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios (art. 8.1.c)¹⁰⁹.

Otras obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen gobierno son: los presupuestos, describiendo las partidas presupuestarias principales e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución (art.8.1.d). Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los

¹⁰⁹ Estas tres obligaciones son limitadas por el artículo 8.2 a publicarse únicamente cuando el concedente sea la Administración Pública, lo cual es un sinsentido ya que la LOREG prohíbe expresamente recibir financiamiento de la administración pública aparte de la establecida en la norma para su financiamiento ordinario y de proceso, el cual es publicado en el Presupuesto General del Estado.

órganos de control externo que sobre ellos se emitan (art.8.1.e). Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título, e indemnizaciones, en su caso (art.8.1.f). La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente (art.8.1.i).

Y aunque esta norma señala a los partidos políticos como sujetos obligados, no determina qué entidad será la encargada de supervisar el cumplimiento de estas obligaciones, ya que el artículo 9.1 las excluye de la competencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tampoco se establecen las sanciones en caso de incumplimiento.

Respecto a las normas especializadas en materia de partidos políticos, las reformas de 2015 introdujeron una modificación al art. 14.8 de la Ley de Financiación de Partidos Políticos, que obliga a los partidos políticos a publicar en su página web, en el plazo máximo de un mes desde la fecha en que se lo enviaron al Tribunal de Cuentas, el balance, la cuenta de resultados y en particular: la cuantía de los créditos pendientes de amortización, con especificación de la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización, las subvenciones recibidas y las donaciones y legados de importe superior a 25.000 euros con referencia concreta a la identidad del donante o legatario. También están obligados a publicar en su página web el informe emitido por el Tribunal de Cuentas en el plazo de 15 días desde su recepción.

La publicidad de los datos, especialmente la difusión de la identidad de los donantes debe hacerse de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Protección de Datos. Aunque la ley solo establece esa obligatoriedad a las

donaciones de montos entre los 25.000 euros y los 50.000 euros (importe máximo permitido para donaciones)¹¹⁰.

La obligación de publicidad se extiende a las fundaciones o entidades vinculadas con los partidos políticos, las cuales también están obligadas a publicar el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas en su página web, junto con el balance y la cuenta de resultados.

La Ley de Financiamiento de Partidos Políticos en la disposición adicional decimotercera, también establece que las contrataciones que hagan los partidos políticos las tendrán que hacer bajo el principio de transparencia, aunque no determina la obligatoriedad de publicitar los procedimientos de contratación. Respecto a las autoridades electorales y al Tribunal de Cuentas, también se establece en la normativa, la de respetar el principio de Transparencia

Como se puede observar, en la historia de la financiación de los partidos políticos en España se han producido cambios y avances en la materia, pero todavía queda terreno por recorrer, entre los temas que podrían mejorarse en la normatividad encontré los siguientes:

a) Se debe de analizar alternativas para establecer una fórmula que permita una disminución del financiamiento¹¹¹ y a su vez permita mayor equidad en la distribución del financiamiento público, algo que vienen demandando los partidos minoritarios, tiempo atrás;

b) Es necesario dejar claras las diferencias entre el financiamiento ordinario y el electoral y en el caso del primero establecer los parámetros de utilización;

¹¹⁰ El sustento detrás de la publicación de los nombres de quienes hacen donaciones a los partidos es que la ciudadanía tiene el derecho de saber quiénes son y, si es posible, inferir de tales nombres cuáles grupos de interés muestran interés en apoyar a determinados candidatos es por ello que considero que debería de establecerse este tipo de obligación para todos los donantes.

¹¹¹ Es una realidad que el sistema actual de financiación ha fracasado, el costo es muy elevado y la desafección política es muy alta, no se ha promovido con ese dinero la participación ciudadana y tampoco ha sido eficaz en la lucha contra la corrupción.

c) La transparencia y rendición de cuentas son un punto trascendental que tiene que perfeccionarse y delimitarse en la norma las obligaciones de los partidos políticos, tampoco se contempla en la LOREG la figura de observadores electorales, figura indispensable para la Rendición de Cuentas;

d) La fiscalización electoral es uno de los puntos más débiles del sistema electoral y creo que es el que sin duda tiene que modificarse si se quiere establecer una política criminal electoral integral, se deben fortalecerse las facultades del Tribunal de Cuentas y aumentarse los recursos, especialmente sus facultades para la revisión de los informes presentados por los partidos, y sus capacidades para investigar el origen y destino de los recursos de las organizaciones políticas.

Se tiene que modificar la forma de fiscalización, ya que esta se hace a posteriori sobre la base de los gastos que los partidos declararon (pudiendo no incluir algunos gastos para evitar sobrepasar el límite), no hay claridad de cómo se hace la fiscalización sobre las actividades ordinarias de los partidos, las sanciones administrativas deben ser efectivas y determinadas, se deberían contemplar a las coaliciones como sujetos de fiscalización;

e) Homologación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General con la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos y esta última con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; y

f) Las sanciones deben incluir acciones reparadoras y prohibición tanto para ejercer un cargo público como para acceder posteriormente al financiamiento público.

3. La fiscalización de los partidos políticos en México

En México La reforma electoral de 1977, señalaba que los partidos debían contar con un conjunto “mínimo de elementos” a fin de obtener el voto del electorado. De ahí que se vieron beneficiados con las prerrogativas relacionadas con el apoyo en la impresión de propaganda y apoyo en franquicias postales y

telegráficas. Además, en la realización de rifas y sorteos para obtener recursos, los partidos políticos contaban con un régimen fiscal especial (LOPPE, artículo 48).

Fue hasta la reforma legal de 1987, en que se reguló por primera vez el financiamiento público, el artículo 39.3 contemplaba entre los derechos de los partidos políticos nacionales, recibir prerrogativas y financiamiento público, dentro de las prerrogativas del partido contemplaba el acceso permanente a la radio y la televisión, el disfrute de franquicias postales y telegráficas, el financiamiento público y el privado, la fórmula para el financiamiento público se contempló en el artículo 61¹¹², cabe mencionar que en este Código también se contemplaban a las asociaciones políticas nacionales las cuales también tenían acceso a las franquicias postales y telegráficas y a un apoyo para materiales para sus tareas editoriales.

Con la reforma de 1990 se aumentó el financiamiento público, en la ley de 1987 sólo se contemplaba para las actividades en proceso electoral y con esta nueva norma, se determinó el financiamiento para las actividades electorales, las ordinarias, para las actividades específicas y por subrogación del Estado, además de que agregó también el financiamiento para senadores.

Así el artículo 49 de este Código establecía la misma fórmula que el anterior Código respecto al financiamiento de actividades electorales, manteniendo el criterio dual, proporcional al número de votos y escaños; para las actividades generales estableció un monto adicional al 10 por ciento de la cantidad total que resulte de la fórmula establecida para el financiamiento de actividades

¹¹² El artículo 61 establecía que la CFE determinaría con base en los estudios que realice, el costo mínimo de una campaña electoral para diputado. Esta cantidad sería multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados. El monto resultante se divide por mitades: una mitad sería distribuida de acuerdo al número de votos válidos que cada partido político hubiese tenido en la última elección para diputados federales por mayoría relativa y, la otra mitad sería distribuida de acuerdo a los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma, por cualesquiera de los dos sistemas. La cantidad que se distribuya según los votos, se dividirá entre la votación efectiva para determinar el importe unitario por voto. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como votos haya alcanzado. La cantidad que se distribuya por curules, se dividirá entre los números de miembros de la Cámara de Diputados para determinar el importe unitario por cada curul. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como curules haya obtenido.

electorales; por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, la cantidad equivalente al 50 por ciento del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario; para las actividades específicas establecía que para las actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales serían apoyadas de conformidad con el Reglamento que para su efecto expidiera el Consejo del Instituto Federal Electoral.

En 1993 se hicieron reformas al COFIPE y se establecieron cinco modalidades de financiamiento: financiamiento público, financiamiento por la militancia, financiamiento de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Las reglas en torno a las aportaciones no podían exceder el 10% del total de los recursos públicos que les fueran asignados. Respecto a las aportaciones a título individual quedaron limitadas al 1% para personas físicas y al 5% para personas morales, en ambos casos los porcentajes eran, también, respecto del monto total de financiamiento público (COFIPE, 1993, artículo 49).

Además, con esta reforma se estableció el catálogo de sujetos de los cuales estaba prohibido recibir financiamiento, que incluía: (1) Los poderes ejecutivos, legislativo y judicial federal y local así como ayuntamientos, (2) cualquier poder público, federal, estatal o municipal, centralizado, paraestatal, y los órganos del Gobierno del Distrito Federal, (3) partidos políticos y personas físicas o morales extranjeras, (4) organizaciones internacionales, (5) ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones religiosas (6) personas que vivan en el extranjero y (7) las empresas mexicanas de carácter mercantil (COFIPE, 1993, artículo 49.2)¹¹³.

¹¹³ Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_ref03_24sep93_ima.pdf (07 de diciembre de 2022).

Con la reforma electoral de 1996 se le dio carácter constitucional al financiamiento de los partidos políticos (CPEUM, art. 41, fracción II) y se le dio preeminencia al financiamiento público¹¹⁴ sobre el privado. Para garantizar este principio, se prohibieron las aportaciones anónimas –exceptuando el dinero que se pudiera recabar en colectas– y, las aportaciones de particulares en lo individual no podían sobrepasar el 0.05% del financiamiento para actividades ordinarias y en su conjunto no podían sobrepasar el 10% del mismo financiamiento (COFIPE, 1996, artículo 49.11)¹¹⁵.

Entre las obligaciones más importantes de los partidos políticos se encontraban: 1) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro; 2) permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; 3) entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos, y 4) utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar los gastos de campaña (COFIPE, 1996, art. 38).

La elección del año 2000 fue un parteaguas en la vida política de México, por primera vez en siete décadas hubo alternancia en el gobierno de la República, pero esa fragmentación de la voluntad del electorado fue un gran incentivo a los partidos fuertes en la contienda para que usaran todos los recursos a su alcance (lícitos y no lícitos) para ganar la elección, ese fue el caldo

¹¹⁴ El financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes aún se basaba en “los costos mínimos de campaña” para diputado, senador y presidente, determinados por el Instituto Federal Electoral (IFE). Pero en el caso de los montos correspondientes a diputado y senador, el “costo mínimo” de la campaña correspondiente se multiplicaba por el número de representantes a elegir por ambos principios y el número de partidos políticos con representación en el congreso. Respecto a la campaña de Presidente, se multiplicaba el costo mínimo de la campaña de diputados por el número de diputados por el principio de mayoría relativa, dividiendo el resultado entre el número de días que duraba la campaña para diputado, y multiplicando por el número de días que duraba la campaña para Presidente. Una gran diferencia con la anterior fórmula es que la suma de estos tres montos se distribuía en un 70% de forma proporcional al porcentaje de votación obtenida en la última elección de diputados federales, y el restante 30% equitativamente a los partidos con representación en el Congreso de la Unión.

¹¹⁵ Recuperado de: <https://biblio.ine.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=1d706efe676bb7ea5532878b5c852890> (07 de diciembre de 2022).

de cultivo de los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox; por un lado, la denuncia en contra del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido hegemónico en el poder, por recibir de forma clandestina recursos de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) durante la etapa final de la campaña electoral de 2000; por el otro, la denuncia contra quien resultaría ganador de la elección presidencial, Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), por allegarse fondos provenientes de fuentes prohibidas para sus actividades proselitistas.

Sin entrar a detalle sobre cómo se desarrollaron estos dos casos, porque se van a tratar en el siguiente capítulo, cuando se hable de financiamiento ilícito, hay una circunstancia que en tema de regulación electoral se tienen que resaltar, en el caso de la denuncia contra el candidato Vicente Fox Quesada, el IFE tomó la determinación de cerrar la investigación por falta de elementos de prueba¹¹⁶, esta resolución fue impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual mediante sentencia SUP-RAP-050/2001¹¹⁷ sentó uno de los precedentes más importantes en temas de fiscalización electoral, la Sala Superior consideró que *el Instituto Federal Electoral, en la medida que ejerza funciones de control, vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, en relación con el uso y manejo de los recursos públicos que manejan los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de “autoridades hacendarias federales” para “fines fiscales”*, y por tanto, en la salvedad que sobre el sigilo de la información derivada de las operaciones bancarias establece el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, en atención a la amplitud gramatical de dichos conceptos.

¹¹⁶ Ninguna de las autoridades a las que le había pedido información para integrar el expediente respondieron o respondieron negando la información, este hecho se repite de manera regular en las investigaciones del que ahora es el INE y de ello se discutirá en el capítulo cinco.

¹¹⁷ Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0050-2001> (07 de diciembre de 2022).

La siguiente elección (2006) fue en extremo reñida y controvertida, ya que los resultados presentados de manera preliminar no coincidieron con los resultados reales de la elección, circunstancia que propició que el candidato el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador saliera a los medios de comunicación a rechazar los resultados del organismo electoral, tildar de fraudulenta la elección y a autoproclamarse presidente legítimo de la Nación.

Todos estos acontecimientos dieron pauta para la reforma electoral de 2007, la misma tenía como finalidad garantizar la equidad en la contienda, pero tenía dos intenciones en particular, la primera fue regular el acceso a medios de comunicación, puesto que tanto en las campañas para las elecciones del 2000 como para las elecciones de 2006 los medios de comunicación se habían convertido en el epicentro de las batallas electorales¹¹⁸ (Buendía & Azpiroz, 2011:14-15).

La segunda era reducir los costos de la democracia mexicana, transparentar el uso de los recursos por parte de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, y permitir el fortalecimiento del sistema de partidos para, de esta forma contribuir a la consolidación del sistema democrático¹¹⁹.

Así dentro del tema del financiamiento (COFIPE, 2008)¹²⁰:

a) Se modificó la fórmula de asignación para actividades ordinarias permanentes, se multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el padrón

¹¹⁸ Las campañas se caracterizaron por manejar un ambiente hostil, de mensajes negativos, ofensivos y ríspidos. Por ello, la reforma determinó el acceso a la radio y televisión sólo a través de los tiempos establecidos por el COFIPE y determinó al IFE como el administrador único del tiempo (federal y local) y se prohibió que los partidos políticos, precandidatos y candidatos contrataran o adquirieran, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión.

¹¹⁹ En este rubro se presentaron cuatro iniciativas de reforma, del Diputado Federal Camacho Solís (PRD), por el Ejecutivo Federal, del Diputado Federal Miguel Ángel Jiménez Godínez del Partido Nueva Alianza (PNA) y del Diputado Federal Juan José Rodríguez Prats del PAN, las primeras dos en el ejercicio de la LIX Legislatura y las otras en la LX Legislatura.

¹²⁰ Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008#gsc.tab=0 (07 de diciembre de 2022).

electoral, con fecha de corte a julio de cada año, por el 65% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal, dividida como antes en proporciones de setenta y treinta por ciento;

b) Se modificó la fórmula de asignación para gastos de campaña, durante el año de elección presidencial y de la renovación de ambas cámaras del Congreso de la Unión será equivalente al 50% del financiamiento público que corresponda a cada partido por actividades ordinarias en ese mismo año; y cuando sólo se elijan diputados federales, será del 30%;

c) Organismo fiscalizador, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, dentro de la estructura del IFE, con el propósito de recibir y revisar informes trimestrales y anuales, de gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos y sus candidatos y ordenar la práctica de auditorías y visitas de verificación directamente o a través de terceros;

d) Se creó una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión para la fiscalización de todos los ingresos y egresos del IFE. Esta medida fue criticada y considerada una intromisión a la autonomía del organismo electoral, ya que la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas era la encargada de nombrar al Contralor General;

e) Se redujeron los tiempos de campañas, quedando de 90 días para las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales y para el año que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarían sesenta días, también se determinó que en ningún caso las precampañas podrían exceder las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales; y

f) Mayores facultades de investigación, la reforma estableció en el artículo 79.3 (COFIPE) que en el desempeño de sus facultades y atribuciones la Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por

otras leyes. Las autoridades competentes están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información de la Unidad.

Con esta reforma si hubo una reducción en el financiamiento público a partidos políticos, sobre todo en lo relativo a las asignaciones en las elecciones intermedias, sin embargo, como ya se mencionó en el capítulo anterior, la crítica se volcó hacia el organismo autónomo federal, por los costos elevados que significaban su mantenimiento y por otro lado, había molestia respecto a los costos de poder que se daban en los organismos electorales locales por ser electos por los congresos de los Estados.

Por ello, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia Político-Electoral y el 23 de mayo del mismo año se publicaron los decretos que expedían las leyes secundarias de dicha reforma: 1) La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), 2) La Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) y 3) La Ley General de Partidos Políticos (LGPP). También se reformaron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Este conjunto de normativas, con algunas reformas son las que rigen actualmente el sistema electoral en México, la cual sólo se analizará en materia de financiamiento de partidos, fiscalización y rendición de cuentas.

3.1. Organismo fiscalizador

El artículo 32.1 inciso a), punto VI de la LEGIPE le designa la responsabilidad de la fiscalización de los ingresos y egresos al Instituto Nacional Electoral. Para llevar a cabo su tarea, el Consejo General del INE emitió los reglamentos y lineamientos de fiscalización, contabilidad y registro de

operaciones de los partidos políticos. Integró de entre sus consejeros una Comisión de Fiscalización que entre sus facultades tiene la de supervisión, seguimiento y control técnico en materia de fiscalización a través de un órgano técnico denominado Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) (arts. 190,192.2, 196.1).

La UTF tiene a su cargo entre otras obligaciones: auditar la contabilidad que presenten los partidos políticos y candidaturas independientes, la recepción y revisión de los informes trimestrales y anuales de campaña, precampaña que presenten los partidos políticos y candidaturas independientes, vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos, proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos, Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos, verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores, en coordinación con la Comisión de Fiscalización llevar a cabo la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político (art. 199).

Además de fiscalizar a los partidos políticos nacionales y locales, a las coaliciones entre partidos y a las precandidaturas (art. 229.2), también fiscaliza candidaturas independientes (art. 377), a agrupaciones políticas nacionales (art. 192.5), a organizaciones que pretenden obtener el registro como partido político nacional, a las organizaciones de observadores electorales (art. 217.1 inciso j).

Respecto a las obligaciones de los partidos, precandidatos y candidatos, deben entregar sus informes de campaña a la Unidad Técnica de Fiscalización en los siguientes periodos: los informes de campaña deben presentarse por el partido político para cada uno de sus precandidatos dentro de los diez días

siguientes a la conclusión de las campañas. Los informes de campaña deberán presentarse por los partidos políticos para cada una de las campañas por periodos de treinta días contados a partir de que de inicio la etapa de campaña, durante de los tres días posteriores al haber concluido el periodo.

Además, los partidos políticos están obligados a presentar informes trimestrales y anuales de gasto ordinario, en los informes trimestrales se debe reportar los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido, estos informes se deben presentar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre (estos informes se suspenden durante proceso electoral). A más tardar a los sesenta días de haber concluido el año se debe presentar un informe de gastos ordinarios junto con un estado consolidado de situación patrimonial. Las agrupaciones políticas nacionales, también están obligadas a presentar su informe anual en los mismos términos que los partidos políticos.

Los siguientes son procedimientos que la UTF utiliza para llevar a cabo las auditorías, verificaciones, inspecciones e indagaciones:

a) Monitoreos. – Para los anuncios espectaculares, se realizan en calles y avenidas de manera aleatoria durante la precampaña y campaña, en relación con los impresos, revisa la propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, además hace un monitoreo en páginas y sitios de internet. Aunque en ese último rubro la legislación no se ha actualizado en relación con los tipos de campaña que se usan en redes sociales.

Los recorridos de monitoreo deben ser convocados por la UTF y pueden asistir los representantes de los partidos políticos, candidatos y precandidatos, quienes, además de atestiguar el levantamiento de evidencias, pueden proponer rutas adicionales para el desarrollo del monitoreo;

b) Visitas de verificación. – Son diligencias de carácter administrativo que ordena la Comisión de Fiscalización que tienen como objeto corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes presentados por

los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes (Reglamento de Fiscalización, art. 297); y

c) Confirmación con terceros. - Facultad de la UTF para requerir información a personas físicas y morales, públicas o privadas, relativa a operaciones celebradas con partidos políticos y candidatos independientes. La UTF también puede solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o a la Unidad de Inteligencia Financiera del SAT, informes de operaciones que se presuman de origen ilícito (LEGIPE, art. 199.1 inciso e).

Con la reforma constitucional de 2014 se estableció en el artículo 41 fracción VI de la Carta Magna que la Ley integraría en el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y

c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Para cumplir con esta disposición constitucional, se adicionó el artículo 78 bis a la LGMDE el cual estableció las siguientes disposiciones:

1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

3. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.
4. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.
5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.
6. Para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico. (...)

Estas dos reformas tuvieron alto impacto en la fiscalización de los partidos políticos, precandidatos y candidatos, ya que a partir de entonces los resultados de fiscalización se hicieron vinculantes con la calificación y declaración de validez de la elección. El siguiente escollo a resolver fue lograr que los informes de la UTF estuvieran, en primer término antes del registro de candidatos¹²¹ y después antes de la declaración de validez de una elección.

La UTF para cumplir con los plazos estipulados de verificación de las finanzas de los precandidatos y candidatos, crearon el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), una plataforma electrónica para que los partidos políticos pudieran subir sus operaciones de ingresos y egresos y ser revisadas en tiempo real (Reglamento de Fiscalización, art. 35).

¹²¹ Todo el proceso de fiscalización debe desarrollarse en 57 días. Si un precandidato o precandidata incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, su candidatura no podrá ser registrada. Para los informes de los candidatos y candidatas el proceso de fiscalización se desarrolla en 50 días.

El procedimiento para la nulidad de la elección de manera simplificada, se describe a continuación: una vez que concluya la UTF la fiscalización, elabora el dictamen correspondiente el cual remite a la Comisión de Fiscalización, éste a su vez hace un proyecto de resolución que es enviado al Consejo General del INE para su aprobación, en caso de que determine los rebases de topes de gasto en campaña. En seguida, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) analiza la información y cuando considera que el rebase es determinante en el resultado de la elección la anula y solicita que se convoque a una nueva.

Otro aspecto importante de la vigilancia de los Partidos Políticos tiene que ver con las infracciones y las sanciones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, define al derecho administrativo sancionador electoral se puede definir como la rama del derecho público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones electorales (TEPJF)¹²².

El sistema que se tiene en México respecto a la investigación de las infracciones electorales y sus sanciones es bastante peculiar, ya que el organismo electoral inicia la investigación a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, y una vez integrada la investigación es el TEPJF el que la resuelve¹²³, una de las razones más importantes por las que se hizo esta modificación fue que los procedimientos administrativos, sobre todo los aplicables a proceso electoral fueron usados frecuentemente para efectos políticos y se creaban ríspidas discusiones durante los Plenos del Consejo General en donde se resolvían.

¹²² Recuperado de: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/dase.pdf (07 de diciembre de 2022).

¹²³ Antes de la reforma de 2014 el otrora Instituto Federal Electoral era el encargado de resolver estos procedimientos y de establecer la sanción correspondiente.

Dicho lo anterior, el régimen sancionador electoral y disciplinario interno se encuentra contemplado en la LEGIPE en el libro octavo, los procedimientos sancionadores se dividen en ordinarios y especiales.

Los procedimientos sancionadores ordinarios (POS) se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y los procedimientos especiales sancionadores (PES) solo son procedentes para faltas cometidas en proceso electoral.

Los sujetos responsables por las infracciones cometidas en las disposiciones electorales se encuentran estipulados en el artículo 442 de la LEGIPE e incluye a: los partidos políticos; las agrupaciones políticas; los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos Independientes a cargos de elección popular; los ciudadanos, o cualquier persona física o moral; los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales; las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; los órganos autónomos, y cualquier otro ente público; los notarios públicos; los extranjeros; los concesionarios de radio o televisión; las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

La LEGIPE también establece una larga lista detallada de infracciones administrativas clasificadas por sujeto activo y las sanciones de igual manera se clasifican por sujeto activo. En este caso solo se desarrollarán las relacionadas con los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos.

Respecto a los partidos políticos, contempla las siguientes infracciones:

- a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la LGPP y demás disposiciones aplicables de la ley;
- b) El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales;
- c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone la ley;
- d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en la ley y sus reglamentos;
- e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- f) Exceder los topes de gastos de campaña;
- g) La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;
- h) El incumplimiento de las demás disposiciones previstas de la ley en materia de precampañas y campañas electorales;
- i) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;
- j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

- k) El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia de transparencia y acceso a la información;
- l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;
- m) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;
y
- n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en la ley.

Las sanciones que se contemplan son: la amonestación pública y la multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, la reducción de hasta el 50 por ciento de las ministraciones del financiamiento público, con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto y en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de la ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

En cuanto a las infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, se determinaron las que a continuación se detallan:

- a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;
- b) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por la ley;
- c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;

- d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la ley;
- e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos; y
- f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la ley.

Las sanciones contempladas en la norma son la amonestación pública, multa de hasta cinco mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

Para la individualización de las sanciones el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General, deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes: a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, la ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; c) Las condiciones socioeconómicas del infractor; d) Las condiciones externas y los medios de ejecución; e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

3.2. Reglas de financiamiento

Las dos modalidades de financiamiento que existen en México, es el público y el privado, el financiamiento privado a su vez, puede ser en dinero o en especie.

3.2.1. El financiamiento público

El financiamiento público debe prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será utilizado para las actividades ordinarias, de proceso y para actividades específicas:

- Respecto al sostenimiento de actividades ordinarias de los partidos políticos nacionales, será el que resulte de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, en el caso de los partidos políticos locales se multiplica por el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa.
- Respecto a las actividades de proceso. - En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda para sus actividades ordinarias permanentes, en caso de que sólo se renueven la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que le corresponda para sus actividades ordinarias permanentes.
- Para las actividades específicas. – Se destinará un monto anual equivalente al tres por ciento que le corresponda a los partidos políticos nacionales para actividades ordinarias, a efecto de fomentar la educación y capacitación política, así como para la investigación socioeconómica y política.

-

3.2.2. El financiamiento privado

El marco normativo permite que los partidos políticos reciban financiamiento privado a través de aportaciones de militantes y simpatizantes, autofinanciamiento o rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Y se establecen los siguientes límites:

- Para los militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias en el año de que se trate.
- Para las aportaciones de candidatos, durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos.
- Las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes se determinan libremente, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas.
- Para las aportaciones de simpatizantes, el límite anual será de diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, estas aportaciones tendrán como límite individual anual el cero punto cinco por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior. Además de que se debe proporcionar el nombre completo, domicilio, clave de elector, y Registro Federal de Contribuyentes.

Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas.

Para el financiamiento privado de los aspirantes y candidatos independientes, se determinó que no puede ser superior al 10% del tope de

gasto para la elección correspondiente y se constituye de las aportaciones que realicen el aspirante o candidato independiente, respectivamente, y sus simpatizantes.

Corresponde al Consejo General del INE, determinación los topes de gastos de campaña, las reglas son las siguientes:

- a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 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;
- b) Para la elección de diputados y senadores, 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 elección presidencial entre trescientos. 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
- c) Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo de gastos 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 trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

3.3. Reglas de gasto electoral

La fiscalización cumple con tres finalidades: verificar que el origen de los recursos que utilizan los partidos y candidatos provenga de las fuentes permitidas por la ley; que los gastos que realicen los partidos políticos no pasen los topes establecidos y que los movimientos de efectivo se lleven a cabo a través del sistema bancario mexicano.

Los gastos del financiamiento público, de manera general se dividen:

- *Gastos en actividades ordinarias*, comprende los salarios, rentas, gastos de estructura partidista y propaganda de carácter institucional, así como todos los necesarios para el sostenimiento y funcionamiento de sus actividades en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional.
- *Gastos de proceso electoral*, aquí se contemplan los gastos que se generen durante las precampañas y las campañas para difundir las propuestas de sus candidatos. Estos gastos incluyen la propaganda electoral, la publicidad, la realización de eventos públicos, anuncios y la producción de mensajes para radio y televisión, entre otros.
- *Gastos en actividades específicas*, son las actividades encaminadas a la educación y capacitación para promover la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos. También se incluyen los referentes a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, rubro al cual los partidos deben destinar el 3% del total del financiamiento que reciben.

Los gastos de campaña o de proceso electoral, pueden ser de propaganda, operativos y de gastos de producción de los mensajes para radio y televisión. Los primeros comprenden los realizados en medios impresos (diarios, revistas y similares), bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros relacionados.

Los gastos operativos incluyen 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.

Los gastos de producción de radio y TV comprenden los pagos de los servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción.

No se considerarán dentro de los gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Los partidos políticos o candidatos tienen estrictamente prohibido recibir aportaciones o donativos en dinero o en especie de: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (local y federal), dependencias públicas, organismos autónomos, partidos políticos, organizaciones gremiales, organizaciones internacionales, ministros de culto, personas que vivan o trabajen en el extranjero, empresas mexicanas de carácter mercantil, personas morales, personas no identificadas, organizaciones sociales o adherentes a los partidos políticos.

3.4. Transparencia y Rendición de Cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas como ya se ha mencionado son trascendentales en la lucha contra el financiamiento ilícito y la corrupción, existen herramientas que ayudan a que las actividades tanto de los organismos electorales como de los partidos políticos se perciban con mayor transparencia, a continuación se enumeran algunos que han sido implementados en México:

- a) Los observadores electorales. - El derecho de los ciudadanos a la observación electoral se reguló en México desde 1993; permitir a los ciudadanos y a los organismos no gubernamentales ser parte del proceso electoral, es una de las maneras más efectivas para identificar distorsiones o manipulaciones de cualquier tipo. Además de ser una de las herramientas más utilizadas para medir el nivel de democracia en un país. Actualmente esta figura se encuentra contemplada en el capítulo VII de la LEGIPE; y
- b) Normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. – La primera vez que se estableció en la ley electoral (COFIPE) las

obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia fue con la reforma de 2007, sin embargo establecía como intermediario entre los ciudadanos y los partidos políticos al otrora Instituto Federal Electoral, pues este era el encargado de subir la información de los partidos políticos a su plataforma y de contestar las solicitudes de información relativas a los partidos políticos. En 2014 con la reforma constitucional electoral se integró en el artículo 6 de la Carta Magna a los partidos políticos como sujetos obligados para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Con esa reforma se integró en la Ley General de Partidos Políticos un catálogo de información que se considera pública:

- Sus documentos básicos.
- Las facultades de sus órganos de dirección.
- Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección.
- El padrón de sus militantes, conteniendo exclusivamente el apellido paterno, materno, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia.
- El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales.
- Las remuneraciones ordinarias y extraordinarias que perciben los integrantes de sus órganos de dirección, así como de cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político.
- Los contratos y convenios suscritos para la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios.
- Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto.

- Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales.
- Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.
- Los montos de financiamiento público otorgados en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones.
- Los informes que estén obligados a entregar sobre la situación patrimonial del partido político, el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, tengan arrendados o estén en su posesión bajo cualquier figura jurídica, la relación de donantes y los montos aportados por cada uno.
- Resultados de revisiones, informes, verificaciones y auditorías de que sean objeto con motivo de la fiscalización de sus recursos, una vez concluidas; así como su debido cumplimiento.
- Sentencias de los órganos jurisdiccionales en los que el partido sea parte del proceso así como su forma de acatarlas.
- Resoluciones dictadas por sus órganos de control interno.
- Las resoluciones relativas a garantizar los derechos de sus militantes, así como su cabal cumplimiento.
- Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto.
- El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico del partido político.

- El dictamen y resolución que el Consejo General haya aprobado respecto de los informes presentados.
- La demás que señale la ley y las leyes aplicables en materia de transparencia.

Este avance en la legislación es un gran paso hacia la transparencia y la rendición de cuentas, aunque durante los últimos procesos electorales, varios Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) han intentado integrar la historia de vida de los candidatos en un solo portal de internet a efecto de que la ciudadanía cuente con herramientas básicas para ejercer un voto razonado, pero muchas de estas intenciones no han tenido éxito, ya que como no es una obligación en la norma, la mayoría de los partidos políticos y candidatos no presentan el documento para su integración al portal. Eso demuestra, que si bien ha habido un avance en la normativa, aún falta lograr ese avance en la concientización sobre el tema;

c) Transparencia en la fiscalización. – Esta herramienta es fundamental para la rendición de cuentas, el reglamento de fiscalización del INE señala que en el portal de internet del instituto se pondrá a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados en el Sistema de Contabilidad en Línea, este puede ser consultado por cualquier ciudadano una vez que hayan sido resueltos los procedimientos de fiscalización respectivos; y

d) El juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC). – Con la reforma a la Ley General de Medios de Impugnación de 1996, se obtuvieron dos logros en materia de rendición de cuentas, en primer lugar se estableció que los procedimientos para el desahogo de las impugnaciones sobre actos o decisiones de otrora Instituto Federal electoral se resolverían por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con esto se cumple un principio de certeza jurídica, y el segundo logro que me parece uno de los más importantes en nuestro país, fue la creación del juicio para la protección de los derecho-político electorales de la ciudadanía (JDC), el cual fue

concebido en su inicio como un mecanismo de control constitucional de los actos u omisiones de las autoridades electorales a fin de tutelar los derechos políticos electorales de la ciudadanía y los derechos humanos vinculados con éstos (Tello Mendoza, 2022:1).

Posteriormente se ampliaron sus límites de acción al considerar que las autoridades electorales contemplaban, no solo a las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, sino que también debían ser consideradas las autoridades legislativas que tienen facultades materiales en algunos casos para expedir decretos administrativos relacionados con los procesos electorales o mecanismos de participación ciudadana y además se deben considerar en este rubro a los órganos partidistas como actos de autoridad (Tello Mendoza, 2022:1).

Se puede encontrar este último criterio en la Jurisprudencia (SUP165.3EL3) J. 03/2003 que señala lo siguiente¹²⁴:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, Y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 Y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político- electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad

¹²⁴ Recuperado de: http://www.teqroo.org.mx/2018/JTSS_J_2003.php /07 de diciembre de 2022).

interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo

hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Tercera Época: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-084/2003. Serafín López Amador. 28 de marzo de 2003. Mayoría de cinco votos. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2003. J. Jesús Gaytán González. 28 de marzo de 2003. Mayoría de cinco votos. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-109/2003. José Cruz Bautista López. 10 de abril de 2003. Mayoría de cinco votos. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Sala Superior. S3ELJ 03/2003. TESIS DE JURISPRUDENCIA J.03/2003. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por mayoría de cinco votos.

Por otra parte, en 2002, el Consejo General del IFE resolvió difundir públicamente, junto con los dictámenes y las resoluciones de fiscalización de los partidos, las listas de aportaciones de los simpatizantes, porque si bien la ley prohíbe las donaciones anónimas no establece la obligación de que éstas sean publicitadas; sin embargo, como la norma no protege la identidad de los donantes, dichos datos merecían ser transparentados a fin de que los ciudadanos ampliarán su conocimiento sobre la vida de los partidos (ratificado del TEPJF, 20 de junio de 2002).

Ya que se conoce de manera general cómo está regulado el financiamiento de los partidos políticos y las sanciones administrativas a las que pueden incurrir, en el próximo capítulo, se entrará al estudio de fondo de la presente tesis para

conocer cómo se encuentra regulado el financiamiento ilegal de los partidos políticos.



UCA

Tesis Doctoral

CAPÍTULO CUARTO

LA FINANCIACIÓN ILEGAL E ILÍCITA DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. ASPECTOS GENERALES

Lo primero que se tiene que categorizar en este apartado es la diferencia entre financiamiento ilícito y financiamiento ilegal de partidos políticos, ya que se ha manejado de manera indistinta en esta tesis; mientras que en España se habla de financiamiento ilegal, en México se utiliza más el término de financiamiento ilícito. En general, son conceptos muy similares, ya que ambos se refieren a fondos que un partido político recibe de manera fraudulenta. Sin embargo, hay algunas diferencias entre estos dos conceptos.

El financiamiento ilícito se refiere a fondos que un partido político recibe de manera ilegal, como empresas o individuos que no tienen permitido realizar donaciones a partidos políticos. También puede incluir la obtención de fondos a través de medios poco éticos o poco transparentes, como el soborno o la corrupción.

En cambio, el financiamiento ilegal se refiere a fondos que un partido político recibe de fuentes ilegales en sí mismas, como el tráfico de drogas o el lavado de dinero. Este tipo de financiamiento por su naturaleza se encuentra tanto en las leyes electorales como en las leyes penales.

Otra diferencia entre el financiamiento ilícito y el financiamiento ilegal de partidos políticos es que el primero puede ser difícil de detectar y probar, ya que puede ocultarse bajo la apariencia de financiamiento legal. Por otro lado, el financiamiento ilegal es más fácil de detectar y probar, ya que implica la utilización de fondos que son ilegales por sí mismos.

La financiación ilícita de partidos políticos también puede surgir a través de las áreas legalmente grises del cabildeo, del aquel llamado *quid pro quo* detrás de muchas donaciones a partidos políticos y candidatos (acción que puede ser practicada por grupos de sectores privados o personas físicas en puestos públicos en alianza con grupos de sectores privados).

Ambos tipos de financiamiento de partidos políticos pueden tener graves consecuencias, ya que puede desvirtuar el proceso democrático y dar ventaja a ciertos candidatos o partidos políticos en detrimento de otros. Además, puede ser utilizado para comprar el voto de los ciudadanos o influir en las decisiones políticas en beneficio de intereses particulares.

Justo por su papel crucial en el proceso político, el financiamiento de los partidos tiene un impacto en la legitimidad del sistema democrático, en el carácter de la competencia entre partidos y sistemas de partidos, sobre la igualdad de acceso a los cargos de decisión política, así como sobre la estructura de los propios partidos políticos.

Además, las transacciones ilegales relacionadas con el financiamiento de los partidos son la piedra angular de la corrupción política. En este sentido, como ya se mencionó en capítulos anteriores, España y México son países signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), por lo que tienen la obligación de cumplir con las disposiciones de dicho tratado¹²⁵. En concreto, México y España tiene las siguientes obligaciones bajo la UNCAC:

- Adoptar medidas eficaces para prevenir la corrupción en el sector público y en el sector privado, incluyendo la adopción de leyes que

¹²⁵ Recuperado de:

https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contr_a_la_Corrupcion.pdf (07 de diciembre de 2022).

establezcan sanciones penales y administrativas para quienes cometan actos de corrupción.

- Establecer mecanismos eficaces para investigar y juzgar casos de corrupción, incluyendo la creación de órganos especializados en la lucha contra la corrupción y la capacitación de funcionarios encargados de investigar y juzgar casos de corrupción.
- Adoptar medidas para garantizar la transparencia en la gestión de fondos públicos, incluyendo la publicación de información sobre el uso de dichos fondos y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.
- Cooperar con otros países en la lucha contra la corrupción, incluyendo la facilitación del intercambio de información y la prestación de asistencia técnica y de otro tipo a los países que lo soliciten.
- Participar en la supervisión del cumplimiento de las disposiciones de la UNCAC a través de mecanismos de evaluación y de asistencia mutua entre los países signatarios del tratado.

Los redactores de la Convención dejaron que los Estados partes decidieran cuál sería la naturaleza de las medidas legislativas para mejorar la transparencia de la financiación de los partidos políticos de conformidad con los principios de su ordenamiento jurídico interno. La naturaleza de estas medidas pueden ser de carácter administrativo o penales, siempre y cuando se observen los principios de proporcionalidad y/o de *última ratio*.

Otros tratados importantes incluyen el Convenio de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre la Lucha contra la Corrupción en el Sector Público, el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Corrupción en el Sector Público, el Protocolo Adicional al Convenio de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional relacionado con la prevención, represión y castigo de la corrupción, la Convención para

combatir el cohecho de Servidores Públicos extranjeros en transacciones Comerciales Internacionales, Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de los Estados Americanos.

Otra medida importante es la creación de órganos internacionales encargados de supervisar el cumplimiento de estas normas y estándares, así como de proporcionar asistencia técnica y de otro tipo a los países para mejorar sus sistemas de prevención y lucha contra la corrupción. Dos ejemplos de este tipo de órganos son, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), que tiene entre sus objetivos prioritarios ayudar a los países a mejorar su capacidad para prevenir y combatir la corrupción.

Por último, también se han desarrollado mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia en el ámbito internacional, con el fin de garantizar que los países y las instituciones internacionales rindan cuentas por sus actividades y decisiones, y que estas sean accesibles al público. Estos mecanismos pueden incluir la divulgación de información sobre el uso de fondos públicos, la implementación de políticas de transparencia en las instituciones internacionales, y la creación de canales de denuncia y de investigación de casos de corrupción.

En el siguiente apartado se ahondará en la definición de corrupción y como el financiamiento ilícito de partidos políticos se encuentra vinculado con esta particular conducta delictiva.

1.1. El financiamiento ilícito y su vínculo con la corrupción

Terradillos (2017:33) señala que hablar de corrupción es hablar, sobre todo, de corrupción política, entendida como: actuación en el seno de las administraciones públicas y utilización espuria de sus instrumentos específicos; protagonismo de autoridades, funcionarios y empleados públicos, titulares de competencias y poderes que ejercen en exclusiva; y supeditación de los

objetivos públicos, normativamente definidos, a intereses de otra naturaleza. Para este autor, sus consecuencias finales se sintetizan en la perversión de la función pública, que se manifiesta ante todo, como desviación por parte de autoridades y funcionarios, del interés público legalmente determinado.

Según Albrecht (2009:3) la corrupción política debe ser penalizada por el bien de “proteger las estructuras democráticas y los valores básicos de las sociedades democráticas como la igualdad, la no discriminación y la transparencia”. La corrupción generalmente abarca el soborno, sobornos, corrupción organizacional y corrupción pública, como el abuso de poder de los encomendados poder de los líderes políticos. Comprende dar, pedir, recibir o aceptar de una ventaja indebida relacionada con el puesto, cargo o asignación. Es tanto un problema económico como político y social, porque “es un cáncer que agobia a los pobres en países en desarrollo”.

Por su parte, Rose-Ackerman (1999:27-38), señala que generalmente la corrupción suele involucrar a funcionarios de alto nivel y eso puede causar graves distorsiones en la forma en que el gobierno y la sociedad funcionan. El Estado paga demasiado por adquisiciones a gran escala y recibe muy poco de las privatizaciones y la adjudicación de concesiones. Funcionarios corruptos distorsionan las opciones del sector público para generar grandes rentas para ellos mismos y para producir políticas públicas ineficientes e inequitativas. El gobierno produce demasiados proyectos del tipo equivocado y gasta en exceso incluso en proyectos que no son necesariamente sólidos o prioritarios.

Existen varios rubros a estudiar cuando se trata de corrupción en el ámbito electoral y el principal tiene que ver con el dinero en las campañas, como se señaló anteriormente, los partidos políticos necesitan dinero para obtener y mantener su posición de poder, y cuando se trata de dinero nunca hay suficiente, sobre todo por la vinculación que sociológicamente tiene el dinero con el poder. Así, las partes tienden a involucrarse en diversas actividades ilícitas que van desde concesiones menores hasta claros abusos de autoridad. Cuando se trata

del delito de financiamiento ilícito de los partidos políticos, es claro que las causas de tal comportamiento deben encontrarse en las finanzas de los partidos políticos.

Hay tres mecanismos ilegales de fondeo de campañas: contribuciones ilegales de particulares, desvío de recursos públicos y financiamiento del crimen organizado, los primeros dos tipos crean un ciclo continuo en donde se invierte en la campaña, se cobra en el gobierno, se desvían recursos en el mismo gobierno para financiar futuras campañas para mantenerse en el poder y así sucesivamente (Integralia consultores, 2018:9)¹²⁶.

Respecto al primer mecanismo de fondeo de campañas, el problema se encuentra en las donaciones que reciben los partidos políticos, un donante puede ser cualquier persona, desde integrantes de la delincuencia organizada hasta corporaciones prominentes. Equilibrar las restricciones y limitaciones respecto al financiamiento de los partidos políticos es esencial, de no ser así las donaciones extraoficiales pueden subir a gran escala y pueden convertir a las personas tras bambalinas en verdaderos magnates operando para el crecimiento de su riqueza y en el peor de los casos en los coptadores del Estado con fines delictivos.

Es importante entender que en muchos países democráticos, es común que los particulares puedan hacer donaciones a los partidos políticos siempre y cuando cumplan con ciertos límites y requisitos. Aunque se espera que el partido que recibe la donación no brinde ningún tipo de beneficio a cambio, es fundamental que estas donaciones sean transparentes y reguladas adecuadamente para evitar posibles abusos de poder o conflictos de interés.

Como ya se ha mencionado reiteradamente en esta tesis, la transparencia en las finanzas públicas y en las actividades políticas es crucial para garantizar

¹²⁶ Recuperado de: <https://dinerobajolamesa.org/wp-content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa.-Financiamiento-y-Gasto-Ilegal-de-las-Campa%C3%B1as-en-M%C3%A9xico.pdf> (07 de diciembre de 2022).

que los donantes no tengan una influencia indebida en las decisiones del gobierno. Las organizaciones internacionales que apoyan a los países a combatir la corrupción han acertado en señalar que el acceso al público a la información sobre las donaciones¹²⁷ y las transacciones financieras de los partidos políticos, puede mantener una vigilancia adecuada y prevenir sospechas de corrupción.

Otro factor que hace que el financiamiento ilegal de los partidos políticos sea tan preocupante es que la etiología de esa conducta suele ser motivada por intereses personales, de poder o comerciales, con la finalidad de *quid pro quo*, eso hace que los partidos políticos al aceptar este tipo de donaciones o financiamiento, pongan en peligro su integridad y comprometan (desde el momento que aceptan la donación) su capacidad para tomar decisiones justas y equitativas en beneficio de la sociedad.

La pregunta obligada es ¿Cómo se pueden descubrir las donaciones ocultas, si están pueden permanecer ocultas para muchos miembros del partido político? Independientemente de quien haya recibido la transacción, esta puede ser guardada en los fondos del partido para usarse posteriormente o puede gastarse de inmediato para evitar ser descubiertas, la clave está, para el caso de que se guarde en algún fondo, en identificar las anomalías en los comportamientos financieros del partido político y de sus directivos, y en el caso de ser gastadas de manera inmediata lo mejor es buscar anomalías en los comportamientos de los votantes, por eso es tan necesario la creación de mapas de riesgo.

Para reprimir las donaciones ilegales a los partidos políticos, los estados a menudo utilizan herramientas legales basadas en el derecho administrativo,

¹²⁷ En lo particular, señalaría que esta transparencia tiene que ser respecto a todas las donaciones independientemente de su monto, ya que esto además permite al ciudadano llevar un voto razonado, al conocer quienes son los que se identifican con el partido político de su preferencia, al grado de hacer donaciones. Si los votantes no tienen conocimiento de estas donaciones, no podrán evaluar adecuadamente la influencia que pueden tener en las decisiones políticas. Esto puede llevar a una falta de confianza en el sistema democrático y a la percepción de que el poder está en manos de unos pocos, en lugar de estar al servicio de la mayoría.

muchos estados establecen límites en el monto de donaciones que pueden recibir los partidos políticos de personas individuales o empresas. Sin embargo, estos límites no siempre son efectivos en disuadir a los partidos de recibir donaciones excesivas. De hecho, a veces pueden tener el efecto contrario, ya que incentivan a los partidos a no reportar donaciones que excedan el límite legal. Como resultado, los principales donantes a menudo siguen siendo desconocidos para el público y para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, lo que dificulta el rastreo de prácticas corruptas.

Muchos de los casos que se van a discutir en el siguiente apartado, fueron detectados de manera circunstancial, es decir, las investigaciones en su mayoría no iban dirigidas a investigar el financiamiento ilícito de los partidos políticos y sus campañas electorales, y en los otros casos, fueron personas cercanas a la red de corrupción que no se vieron favorecidas las que denunciaron los hechos o partidos políticos contrarios que de alguna manera se beneficiarían con la denuncia.

Otra medida administrativa usada para combatir esta conducta son las multas y aunque pueden ser una herramienta efectiva de disuasión, tienen un impacto limitado en la opinión pública. En este sentido, Sautu (2009:17) señala que la ciudadanía, se familiariza con estas situaciones: *los casos estrepitosos transmitidos por los medios de comunicación mantienen en vilo a la población durante un tiempo y la sensación que una tiene, avalada por la realidad, es que aquí no pasa nada. Pasan los años, la gente se olvida, y un nuevo caso atrae la atención.* La interiorización de estos actos en la cultura social, hace que la ciudadanía se vuelva pasiva respecto a su combate, lo ven como una batalla perdida e incluso se percibe que el dinero que se recaba de las multas, vuelve a caer en manos de personas que harán mal uso de ese dinero.

Si el derecho penal fuese efectivo como prevención general, un caso penal que involucre a un partido político, resuelto de manera expedita, podría tener un efecto mucho mayor en la ideología social, en relación con la impunidad y

mejoraría la confianza en el sistema democrático. Sin embargo, la eficacia del utilitarismo de los procesos penales relacionados con la responsabilidad de los partidos políticos, aún está por constatar en los casos de estudio: México no cuenta con la responsabilidad penal de los partidos políticos y en el caso de España, aún no se resuelve ningún juicio en este sentido.

Relacionado con lo expuesto en el párrafo anterior, otra de las dificultades para combatir la corrupción en temas electorales es la falta de temor a las consecuencias de estos actos por parte de aquellos que buscan el poder a cualquier precio. A menudo, las relaciones clientelares entre los partidos políticos, las personas que ejercen el poder y aquellos encargados de impartir justicia, hace que las relaciones y barreras entre estos se difuminen, permeando la impunidad¹²⁸.

Otro problema es la dificultad para abordar adecuadamente la responsabilidad penal de los partidos políticos por delitos de corrupción. Aunque es importante sancionar a los partidos que incurren en actos corruptos, también es necesario tener en cuenta que la democracia se basa en el derecho a participar en el proceso político y a elegir y ser elegido. Por eso, cualquier medida que se adopte para sancionar a los partidos por la corrupción en temas electorales debe tener en cuenta estos principios fundamentales y no poner en peligro la democracia en sí misma.

¹²⁸ Este tema es bastante complicado y también se puede utilizar como herramienta política, un ejemplo de lo difícil que pueden ser las redes de corrupción entre partidos políticos y funcionarios de gobierno es el caso de Juez Baltazar Garzón, en España, quien fue condenado por prevaricación en el caso Gürtel (el cual se abordará en el siguiente apartado, de este capítulo). Garzón presentó posteriormente una queja contra España ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU -el órgano encargado de velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte de los Estados signatarios- alegando haber sido víctima de múltiples violaciones de sus derechos humanos durante este proceso. El Comité no pudo llegar a la conclusión de que su interpretación de la legislación nacional constituyó una conducta o incompetencia grave que pudiera justificar su condena penal, resultando en la pérdida definitiva de su cargo. Asimismo, el Comité considero que la condena del autor fue arbitraria e imprevisible al no estar basada en provisiones suficientemente explícitas, claras y precisas que definan con exactitud la conducta prohibida, en violación del artículo 15, párrafo 1 del Pacto. *Vid.* CCPR/C/132/D/2844/2016 Recuperado de: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/132/D/2844/2016&Lang=en (07 de diciembre de 2022).

Otra forma de abordar el financiamiento ilegal de partidos políticos es mediante la cooperación internacional, ya que muchas veces el dinero procede de fuentes en el extranjero, este tipo de conductas suelen ser más difíciles de rastrear, por eso, es importante que se establezcan medidas para combatir la corrupción y proteger la democracia, para ello se deben estandarizar las normas en cuanto al financiamiento ilícito o ilegal de partidos políticos y también se deben estandarizar los parámetros sobre el secreto financiero¹²⁹.

Incluso, este tipo de transacciones o financiamiento ilegal, de empresas o gobiernos de otros países, se vuelve crimen organizado transnacional (TOC). Ghada Waly, Directora Ejecutiva de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señala respecto a esta forma de criminalidad lo siguiente¹³⁰:

Mientras la comunidad democrática internacional se centra en la cuestión del terrorismo, ha prestado muy poca atención a la amenaza que representa el crimen organizado transnacional (TOC), el cual puede desde financiar y abastecer campañas políticas, hasta convertirse en organizaciones terroristas. La amenaza planteada por TOC puede ser mayor que la planteada por el terrorismo. “Resulta esencial que el mundo se una en torno a marcos comunes para adoptar medidas urgentes, ya que las redes criminales se están aprovechando de las oportunidades creadas por la crisis de COVID-19 y las nuevas amenazas se están multiplicando”.

Para encuadrar el TOC, con el financiamiento ilegal de partidos políticos, éste debe entenderse como un fenómeno que ha sido impulsado por las variaciones sociales que han sido causadas por la globalización, y que se aprovecha de los avances científicos y tecnológicos para su beneficio, creando así grandes problemas para la sociedad. Al mismo tiempo, el TOC es facilitado

¹²⁹ El grupo de acción financiera internacional, public la siguiente guía: A Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption, que si bien contiene medidas de lucha contra el lavado de dinero (AML) y el financiamiento del terrorismo (CFT) también puede ser herramientas poderosas en la lucha contra la corrupción en materia electoral. Recuperado de: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Corruption%20Reference%20Guide%20and%20Information%20Note%202012.pdf> (07 de diciembre de 2022).

¹³⁰ Recuperado de: https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/110_12_UNODC_COP10.html (18/11/2022).

por las dinámicas económicas y políticas que permiten el libre comercio, las redes comerciales y las fronteras estatales permeables, espacios que favorecen la corrupción política. (Piedrahita, 2020:235).

Esto complica el panorama de la corrupción política en todos sus momentos, desde la actividad electoral, sobre todo por la dificultad de rastrear el dinero y de identificar los motivos detrás del financiamiento, convirtiendo a los benefactores ilegales de los partidos políticos en redes de corrupción transnacional que penetran a las instituciones democráticas.

Un ejemplo claro de este tipo de conductas que transgreden las fronteras es el caso denominado “Panamá Papers” que nació de una investigación periodística en 2016 e involucró a líderes mundiales, dirigentes políticos y personalidades famosas de 76 países diferentes, y que trajo como consecuencia la renuncia de varios dirigentes políticos¹³¹.

Otro caso que ya se planteó en esta tesis¹³², es el caso Flick, en donde el PSOE recibió dinero proveniente de Alemania, en el que por cierto, no hubo sancionados, ya que se argumentó que el dinero se había recibido un año antes de que se prohibiera a los partidos políticos españoles recibir donaciones extranjeras.

Como se puede observar, la corrupción es un problema global; sin embargo, se ha constatado que afecta especialmente a aquellos países con democracias débiles y altos niveles de desigualdad social y económica, y en aquellos que no

¹³¹ Fue una investigación periodística global liderada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, por sus siglas en inglés), que expuso a la luz los negocios offshore de políticos, empresarios, deportistas y celebridades internacionales. Se basó en la filtración de 11,5 millones de documentos internos del estudio panameño Mossack Fonseca, los archivos incluían correos electrónicos, listados de sociedades, beneficiarios, actas, escrituras y registros de sociedades offshore intercambiados entre Mossack Fonseca y sus clientes, en los últimos 40 años. Fueron filtrados por una fuente anónima al diario alemán *Süddeutsche Zeitung*, y compartidos por ICIJ con más de 370 periodistas miembros de la organización en 76 países. La gran mayoría de estas firmas creadas en jurisdicciones consideradas paraísos fiscales -por su baja o nula tributación y el anonimato de sus dueños- se mantenían ocultas. Si bien su constitución es legal, venían siendo utilizadas desde hacía décadas para evadir impuestos, y en el peor de los casos, lavar o ocultar dinero proveniente del crimen organizado. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2019/04/09/que-son-los-panama-papers/> (07 de diciembre de 2022).

¹³² Vid. Pág. 157.

cuentan con una adecuada división de poderes y un poder judicial independiente. Cuando un régimen gobernante participa en actividades corruptas, esto socava el desarrollo económico y debilita el sistema legal. Además, cuando las élites políticas son corruptas, dan un mal ejemplo a la población y contribuyen a la desconfianza en la democracia.

Esta circunstancia estructural de los países, que los hacen más propicios a conductas de corrupción relacionadas con temas electorales, no implica que la corrupción sea correcta, la ciudadanía sabe que son conductas reprochables, lo que sucede es que se vuelven tolerables a las mismas, y los que participan en estas conductas, también saben que son conductas incorrectas, pero el beneficio es alto y el riesgo de ser castigado bajo.

La tolerancia a estas conductas y la falta de capacidad del sistema de justicia penal para perseguir estos delitos, no es una razón válida para que estos hechos dejen de ser delitos o no se establezcan como delitos, sin embargo, para que las políticas legislativas sean adecuadas es necesario considerar los fundamentos culturales de la corrupción en materia electoral y por supuesto implementar medidas no penales para su combate.

El segundo mecanismo de financiamiento ilegal de campañas electorales, está relacionado con el desvío de recursos públicos, en este sentido, los dos países en estudio, lo contemplan de manera diferente. Mientras que en España, estas conductas pueden tipificarse en los delitos de cohecho, malversación y tráfico de influencias, en México se ha optado por establecer dos vías de atención, una vía penal y una vía administrativa, ambas generadas por la violación al artículo 134 constitucional. El tercer mecanismo de financiamiento ilegal de campañas electorales que tiene que ver con el financiamiento de la delincuencia organizada o de organizaciones ilícitas, se desarrollará específicamente cuando se analice el financiamiento ilícito o ilegal de partidos políticos en cada uno de los países de estudio.

En resumen, la corrupción puede afectar gravemente la democracia de varias maneras. En primer lugar, puede erosionar la confianza del público en sus instituciones democráticas y en la integridad del sistema político en general. Cuando existe un alto nivel de corrupción, la gente puede perder la fe en la capacidad de las instituciones democráticas para proteger sus derechos y promover sus intereses, en ese sentido el financiamiento ilegal de partidos políticos es un problema importante en la regulación internacional, ya que puede llevar a la corrupción y afectar la integridad de los procesos políticos.

1.2. Casos de corrupción relacionados con la financiación ilegal de los partidos políticos

Para dimensionar el impacto que tienen los temas de corrupción en la vida democrática basta recordar algunos casos que han afectado a los países de estudio y que han sido en su mayoría los impulsores de las reformas electorales que hasta aquí se han analizado. Por eso es importante hacer referencia a ellos aunque sea de manera somera.

En lo que respecta a España, han sido muchos los casos que han llegado a los medios de comunicación, y que han generado un gran impacto en la confianza de la sociedad, a continuación se describen algunos¹³³:

a) El caso *Naseiro*¹³⁴

En 1988, el hermano del concejal valenciano Salvador Palop fue investigado por narcotráfico y la brigada de narcóticos pinchó su teléfono para obtener pruebas de actividades ilegales relacionadas con el tráfico de drogas. Las grabaciones policiales capturaron conversaciones entre altos cargos del Partido Popular, incluido Rosendo Naseiro, secretario de finanzas del partido, que revelaban diversos negocios fraudulentos relacionados con la construcción y

¹³³ Es importante hacer el acotamiento que estos casos fueron revisados en fuentes periodísticas, sin entrar al estudio de las sentencias, la finalidad de hacerlo así fue para identificar cómo estos se introdujeron en la opinión pública.

¹³⁴ https://www.lainformacion.com/espana/recordando-el-caso-naseiro-el-gran-escandalo-de-financiacion-ilegal-que-hizo-tambalearse-al-pp-de-jose-maria-aznar_v0kqjrfcpforff3w75rq5/ (07 de diciembre de 2022).

que, según se sospechaba, tenían como objetivo final financiar ilegalmente al PP.

El juez Luis Manglano ordenó la detención de Naseiro y Palop, así como de Luis Janini, delegado de Dragados y Construcciones en la Comunidad Valenciana, y el arquitecto municipal de Cullera, Luis Latorre, al encontrar indicios de una concesión irregular de licencias de construcción a cambio de comisiones destinadas a financiar al partido.

El caso fue luego trasladado al Tribunal Supremo debido a la implicación de personas aforadas, como el diputado popular por Valencia, José Luis Sanchís. A pesar de todo, el caso fue archivado por el Tribunal Supremo en 1990, después de que se considerara que las conversaciones telefónicas captadas como prueba de cargo violaban el derecho a la intimidad de los acusados.

b) El caso *Pallerols*¹³⁵

Se inició cuando un informe de la Guardia Civil reveló que la Conselleria de Trabajo, entonces dirigida por el miembro de UDC Ignasi Farreras, había otorgado subvenciones por un valor de aproximadamente 8.856.510 euros a tres empresas pertenecientes a Fidel Pallerols y su esposa, María de la Cruz Guerrero, para la realización de cursos ocupacionales y de reciclaje financiados por el Fondo Social Europeo entre 1990 y 1999.

La juez instructora, Silvia López Mejía, sostuvo que había "indicios racionales suficientes" de que el militante de UDC Santiago Vallvé entregaba mensualmente dinero a Fidel Pallerols a cambio de una "comisión", según constaba en los libros de contabilidad del conglomerado empresarial Centre d'Estudis Informàtics (CEI) y en la agenda personal de Pallerols.

¹³⁵ Recuperado de: https://www.diariodesevilla.es/espana/sentencia-Pallerols-UDC-aportaciones-directas_0_664733735.html (07 de diciembre de 2022).

La Guardia Civil descubrió que ocho de los 376 cursos investigados no se habían realizado y que 233 presentaban diferentes irregularidades. Todos ellos se impartían en alguna de las tres empresas que formaban parte del CEI: Centre d'Estudis Infomàtics-Formació S.A. (CEIFSA), Assessorament i Nous Desenvolupaments Ocupacionals S.A. (ANDSA) y Tècniques Empresariales i Ocupacionals S.A. (TEOSA), todas ellas con delegaciones en las cuatro capitales de provincia catalanas.

La sección segunda de la Audiencia de Barcelona condenó a la Unión Democrática de Cataluña (UDC) como responsable civil subsidiaria en el caso Pallerols, ya que se constató que había habido "aportaciones directas al partido", según la sentencia. En concreto, la sentencia indica que UDC deberá asumir la responsabilidad civil subsidiaria respecto a las cantidades debidas por el acusado Vicenc Gavaldá, un destacado responsable del partido durante el período en el que se centra la actividad de la trama (entre 1994 y 1999). También se declara la responsabilidad civil de UDC en calidad "de partícipe a título lucrativo" de las cantidades de 38.978,23 euros por el pago de material de oficina e informática para sedes del partido y de 158.306,59 euros por las nóminas de trabajadores de Unió que fueron abonadas con cantidades desviadas de las subvenciones de los cursos para parados.

La sentencia se dictó dos semanas después de que UDC aceptara devolver, de forma solidaria con el resto de procesados, los 388.000 euros desviados de subvenciones públicas por la trama del caso Pallerols, en un acuerdo pactado con acusaciones y defensas que ha evitado la celebración del juicio por este caso y libra a los condenados de ingresar en prisión.

c) *El caso Gürtel*¹³⁶

El caso Gürtel es un escándalo de corrupción política que afectó a varios partidos políticos y altos cargos públicos en España durante la primera década del siglo XXI. La investigación comenzó en 2009, cuando un exconcejal del PP en Majadahonda (en Madrid) José Luis Peñas Domingo denunció que el empresario español Francisco Correa había establecido una red de sobornos y comisiones ilegales para obtener contratos públicos a través de sus relaciones con políticos y funcionarios del gobierno regional de la Comunidad de Madrid.

Dada la complejidad del caso, el proceso se fraccionó en diversas épocas. En la época 1 (1999/2005) la sentencia de la Audiencia Nacional 20/2018, de 17 de mayo, declaró probado que el Partido Popular dispuso de una «caja B», consistente «en una estructura financiera y contable paralela a la oficial», que utilizó entre 1989 y 2008.

Más tarde, el Tribunal Supremo emitió la sentencia 507/2020 el 14 de octubre, confirmando la existencia de la caja B de los fondos del Partido Popular. En esta y en otra sentencia anterior, se demostró la participación de cargos del partido en delitos de corrupción pública. Sin embargo, no se determinó la responsabilidad penal del partido, ya que los delitos se cometieron antes de 2012, cuando los partidos políticos comenzaron a estar sujetos al régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas. A pesar de esto, el Partido Popular fue declarado responsable civil a título lucrativo en ambas sentencias.

d) *Los papeles de Bárcenas*¹³⁷

Los papeles de Bárcenas son una serie de documentos que fueron presentados como pruebas en el caso Gürtel, mencionado en supralíneas. Los papeles consisten en un conjunto de facturas y notas de gastos que, según se

¹³⁶ Recuperado de: <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/15639-sentencia-gurtel:-el-supremo-confirma-con-ligeras-variaciones-las-penas-de-prision-de-los-29-acusados/> (07 de diciembre de 2022).

¹³⁷ Recuperado de: <https://stories.lavanguardia.com/politica/20210308/36329/los-papeles-de-barcenas> (07 de diciembre de 2022).

alegó, demostraban el pago de sobresueldos a altos cargos del Partido Popular, entre ellos el propio Bárcenas.

Estos documentos fueron trascendentes para la resolución del caso Gürtel, de los escenarios que vale destacar son los siguientes: (1) En enero de 2013 son las autoridades suizas las que develan la existencia de varias cuentas relacionadas con el extesorero del PP, Luis Bárcenas; (2) En junio de ese mismo año el extesorero del PP reconoce la financiación irregular del partido durante los últimos veinte años; y (3) Entre los involucrados de este caso se encontraba a parte del extesorero, el exgerente de PP.

México tampoco, ha estado exento de escándalos públicos relacionados con el financiamiento ilícito de partidos políticos entre los más importantes se encuentran los siguientes:

a) *Caso amigos de Fox*¹³⁸

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, el PAN fue denunciado por sobrepasar exorbitantemente el tope de gastos de campaña presidencial, al hacer uso de cuentas bancarias concentradoras de aportaciones, que se llamó “amigos de Fox”, las cuales fueron ocultadas a la autoridad electoral.

En la campaña de Vicente Fox se nombró a Carlos Rojas Magnon, como coordinador de Administración y Finanzas de campaña y Lino Korrodi como coordinador de la campaña. El dinero que se recaudó era proveniente de empresarios, corporativos de México y del Extranjero y se demostró que hubo un beneficio ilegal hasta por \$91,200,000.00.

Por estos hechos y tras un largo proceso administrativo y judicial, en octubre del 2003, el IFE multó por 497 millones de pesos a la coalición “Alianza por el Cambio” que postuló a Vicente Fox Quesada a la Presidencia, formada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México. Muchos expertos consideran que

¹³⁸ Recuperado de: <https://oncenoticias.digital/tag/amigos-de-fox/> (07 de diciembre de 2022).

esta sentencia llegó tarde y que además no contempló otro tipo de sanciones diferentes a las pecuniarias, dejando un sentimiento en la sociedad de impunidad que hasta el día de hoy persiste.

b) *Caso de Pemexgate*, (Murayama, 2015:325-329)¹³⁹

Poco después del caso de Fox, en enero de 2002, el gobierno dio conocer ante la prensa que la Unidad Especial Contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR) indagaba una denuncia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por un desvío de Pemex hacia el PRI por medio del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Derivado de esa información, el PRD presentó una denuncia contra el PRI ante el IFE. De los hechos denunciados el IFE dio vista a la PGR por hechos que pudieran constituir el desvío de recursos públicos u otro delito contemplado en el Código Penal Federal, durante las indagatorias solicitó información ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), pero ésta negó la información, ya que consideraba que si bien se les había obligado a dar la información en el caso de los amigos de Fox, este era un caso nuevo y no estaban obligados de conformidad con el principio de relatividad de las sentencias judiciales¹⁴⁰.

En julio de 2002 el PRI dio autorización a la CNBV de que el IFE tuviera acceso a sus cuentas bancarias, por otro lado el IFE le solicitó a la PGR que le enviara toda la documentación integrada en la averiguación previa, pero la PGR se negó en virtud del secreto judicial. Fue hasta octubre de 2002 que se tuvo acceso a las indagatorias, lo que les permitió constatar que PEMEX suscribió una serie de convenios, mediante los cuales transfirió cantidades mayores a los \$500 millones de pesos a unas cuentas del Sindicato Petrolero, que la mayor parte de ese dinero había sido retirado en efectivo, en montos muy altos en cada

¹³⁹ Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5015/15.pdf> (07 de diciembre de 2022).

¹⁴⁰ Este principio señala que las sentencias sólo tienen obligatoriedad para el caso concreto para el que fue emitida y solo obliga a los sujetos involucrados en ese caso.

ocasión, que la mayoría de las personas que retiraron fondos trabajaban en la secretaría de finanzas y de elecciones del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

La sanción que impuso el IFE en marzo de 2003, que posteriormente fue confirmada por el TEPJF fue de 1,000 millones de pesos, de nueva cuenta la sanción sólo fue pecuniaria.

c) *Caso Monex*¹⁴¹

En este caso el candidato ganador de la Coalición “Compromisos por México” integrada por el PRI y el PVEM (Enrique Peña Nieto) fue acusado de financiamiento ilícito y triangulación de recursos, a través de tarjetas de: Banco Monex, Bancomer prepagada, Apoyo a la mujer Bancomer, Bancomer de pagos, Banamex perfiles, Aprecio CTM, Aprecio Soriana, Soriana mi ahorro y Soriana aprecio por ti.

En este caso no se comprobó el financiamiento ilícito, porque si bien el IFE, en su resolución ante el Consejo General consideró que aunque el artículo 77 del COFIPE, donde se estipulaba la prohibición para los partidos políticos de recibir “aportaciones o donativos” por parte de empresas mercantiles, no contemplara la figura de “préstamo” entre el PRI y las diversas empresas con las que contrató el servicio, esto constituía un “fraude a la ley”, ya que en los hechos, ese dinero había sido obtenido por entidades prohibidas para financiamiento de campaña. El TEPJF resolvió tres años después de iniciadas las indagatorias, que se debía aplicar lo que textualmente decía la ley: dado que aportar y donar no significa lo mismo que prestar, y dado que el préstamo realizado entre el partido y las empresas se encontraba correctamente respaldado y había sido ya liquidado, éste no constituía ninguna infracción a la Ley Electoral entonces vigente.

¹⁴¹ Recuperado de: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/caso-monex-o-la-justicia-electoral-a-paso-de-cangrejo/> (07 de diciembre de 2022).

d) *Caso Morenagate*¹⁴²

El 27 de abril el PRI denunció el mal uso del financiamiento público de Morena, a partir de esto, el INE comenzó la investigación de los recursos. Se documentó con las fichas de depósito bancarias el *modus operandi* irregular para el depósito del dinero. Con diferencia de segundos, se hicieron depósitos por 50 mil pesos en siete días en unas cuantas sucursales. Los videos de las cajas bancarias muestran a un pequeño grupo de personas que se forman una y otra vez ingresando dinero en efectivo al Fideicomiso.

Entre las irregularidades que encontró el INE están que el fideicomiso no nació entre particulares ajenos a Morena, sino que se trató de una iniciativa de su dirigencia; de los 58 aportantes identificados como fideicomitentes adherentes 49 de ellos, son legisladores de Morena. Según la autoridad, al fideicomiso ingresaron 78.8 millones de pesos: 44 a través de depósitos en efectivo, 19.7 vía transferencias bancarias y 14.7 en cheques de caja, mientras que egresaron 64.4 millones a través de cheques cobrados en efectivo por miembros del partido. Por estos hechos el INE sancionó al Partido de Morena por la cantidad de \$197,046,415.92, sin embargo el TEPJF, revocó esta sentencia señalando que el INE no demostró en sus averiguaciones un beneficio político-electoral al partido y que tampoco demuestra la utilización de recursos públicos.

Con base en los casos aquí analizados que involucran corrupción en materia electoral por parte de partidos políticos, observamos similitudes interesantes que se pueden señalar como conclusión de este apartado:

(1) En la mayoría de los casos, los tesoreros, gerentes, presidentes del partido y responsables de las finanzas de campaña, jugaron un papel clave en la comisión de tales delitos. Por lo tanto, es importante para la prevención de actividades corruptas de los partidos políticos establecer estándares más altos

¹⁴² Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3384/0> (07 de diciembre de 2022).

en el proceso de selección del tesorero del partido, así como de los contadores y de todos aquellos que tengan acceso a las finanzas del partido y de las campañas. El proceso de selección de candidatos para estos puestos debe ser algo independiente de la dirección del partido. Deben ser elegidos como personas de confianza y méritos del partido, en lugar de como personas de “confianza personal” de los líderes del partido.

(2) Los procesos judiciales y penales suelen ser muy lentos y a menudo los efectos de las sanciones en la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales son difusos, especialmente cuando las sanciones son principalmente pecuniarias. Según organizaciones internacionales como IDEA Internacional (2012:45)¹⁴³, contar con una amplia variedad de sanciones legales, como multas, sanciones penales y penas electorales como la pérdida del registro del partido político o del candidato o incluso la nulidad de las elecciones, no es suficiente si no se aplican de manera rigurosa con el objetivo de desincentivar conductas ilegales. Si las sanciones por irregularidades son menos dañinas que la comisión del acto ilegal en sí, se reduce el incentivo para no infringir la ley.

(3) Cuando los partidos políticos violan las leyes electorales y penales, a menudo violan al mismo tiempo sus propios estatutos y códigos de ética. Esto sugiere que, en muchos casos, las partes podrían prevenir la posible participación en actividades delictivas al garantizar la aplicación de su normativa interna, en particular en lo que se refiere a la toma de decisiones competenciales. Además, asegurar procedimientos disciplinarios internos adecuados y oportunos para las violaciones de los reglamentos del partido, incluido el estatuto del partido y el código de ética, podrían contribuir para disuadir los delitos.

¹⁴³ Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/regulaci%C3%B3n-del-financiamiento-pol%C3%ADtico-en-el-mundo.pdf> (07 de diciembre de 2022).

2. EL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

Terradillos (2017:48) señala que la publicación de la LO 01/2015 se dio en respuesta a las recomendaciones internacionales que se habían presentado en 2014 a través de Transparencia Internacional España¹⁴⁴, así como en respuesta a los escándalos por financiamiento ilícito que se habían presentado en los últimos años, de los cuales ya se comentó en líneas arriba, la intención era eliminar la imposibilidad de aplicar medidas de carácter penal a los funcionarios de los partidos políticos que como tal no eran funcionarios públicos.

Además, esta configuración servía también para alinear el criterio que se había estado desarrollando en Europa respecto a la responsabilidad penal de los partidos políticos en delitos relacionados con la corrupción. Aunque si acudimos a los debates de los legisladores, respecto a la creación de esta figura delictiva, la razón de la publicación de esta ley puede ser más pueril de lo que los dogmáticos consideran.

La congresista Aguilar Rivero, del Grupo Parlamentario Socialista (Diario de Sesiones, 2015:269)¹⁴⁵ señaló:

(...) no han querido ni quieren que esta reforma sea un instrumento útil en la lucha contra la corrupción. Un ejemplo claro es el de la financiación ilegal de los partidos políticos, uno de los comportamientos ilícitos más graves, porque altera las reglas de la democracia y la participación en condiciones de igualdad. La respuesta de la mayoría absoluta del Partido Popular es totalmente escandalosa, hasta tal punto que quien reciba o haga donaciones ilegales destinadas a partidos políticos no tendrá pena de cárcel, sólo de multa (...) deberían explicar que no han recogido

¹⁴⁴ Algunas de las que describe este autor: la opacidad económica de los partidos políticos (publicación de cuentas anuales en internet; préstamos bancarios publicitados y no condonables; prohibición de donaciones por parte de empresas sometidas a licencia o regulación y receptoras de subvenciones públicas); garantizar la transparencia electoral (listas desbloqueadas o abiertas; cese de cargos públicos acusados en proceso penal; control y limitación de gastos electorales y sanciones por los excesos), así como a implementar un marco jurídico e institucional adecuado para prevenir y combatir la corrupción, también señala Terradillo (2017:48) que el legislador no optó por ninguna de estas recomendaciones y se decidió por el derecho penal.

¹⁴⁵ Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-269.PDF (07 de diciembre de 2022).

penas como la inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio ni tampoco la prohibición de contratar con las administraciones públicas, así como que no han aceptado la tipificación del delito de enriquecimiento injusto de autoridades y funcionarios (...)

Por su parte el congresista BARREDA DE LOS RÍOS del Grupo Parlamentario Popular (Diario de Sesiones, 2015:269) defendió la reforma y señaló: *Hemos defendido y seguimos defendiendo esta reforma pensando no en la doctrina o la teoría académica, sino en las personas, en dar respuesta a sus demandas y en resolver sus problemas.*

También hubo discusión sobre su ubicación en el Código Penal (BOCG, núm. 66-2)¹⁴⁶, el Grupo Parlamentario Socialista y el Partido Popular decidieron incluir la financiación ilegal en los artículos 304 bis y siguientes. Por su parte el Grupo Parlamentario UPyD propuso que se agregara un capítulo XI al Título XIX, de los delitos contra la Administración Pública. Compromís también sugirió agregar la financiación ilegal a los delitos contra la Administración Pública en los artículos 422 bis y ter.

La exposición de motivos (BOE, núm. 77) señala respecto a la configuración del delito de financiación ilegal de partidos políticos señala que con esta reforma *se da respuesta penal a la necesidad de definir un tipo penal específico para estos actos delictivos, ya que en la vigente legislación española no existe un delito concreto que esté tipificado como delito de financiación ilegal de partidos políticos. Con esta modificación se castigará a aquellas personas que acepten y reciban donaciones ilegales o que participen en estructuras u organizaciones cuyo principal objeto sea el de financiar ilegalmente a un partido político.*

De lo transcrito anteriormente, se puede constatar la indefinición que había en los legisladores al momento de tomar esta determinación, uno de los errores más graves al momento de tomar una decisión político criminal, ni siquiera se

¹⁴⁶ Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-2.PDF (07 de diciembre de 2022).

abordaron en el debate soluciones que realmente podrían mitigar el problema. Al final la reforma se materializó en el nuevo título XIII bis en el libro II, en los artículos 304 bis y ter, vinculado con delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico; desde su concepción fue complicado para los dogmáticos identificar cuál es el bien jurídico tutelado, ya que si bien el tema patrimonial y económico tienen importancia en la financiación ilegal de los partidos políticos, esto no puede constituir un elemento prioritario para poder identificar el bien jurídico protegido, Muñoz Conde (2015:475) considera que por sistemática jurídica estos delitos tendrían mejor cabida en los delitos contra el orden constitucional, e incluso considera que estos delitos bien podrían haberse encuadrado en el delito de cohecho.

Si seguimos el sentido de los grupos parlamentarios UpyD y Comprimís, se podría señalar que el bien jurídico que se pretendía tutelar era la protección de los intereses públicos frente a los hechos de corrupción que estaban ocurriendo en España.

Por su parte Cugat Mauri (Maroto Calatayud, 2015:192) señala que la regulación de la financiación de los partidos políticos se vincula con la imparcialidad de la administración pública en la medida que los funcionarios públicos se vean condicionados en sus decisiones por quien financia a los partidos políticos, Maroto Calatayud difiere con esta postura y considera que *lo que se tutela es la igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas y la transparencia patrimonial en la financiación del partido, como requisito indispensable para que el voto pueda ser verdaderamente responsable y por tanto libre* (2015:302).

Por otro lado Olaiza Nogales (2014:190) considera que el bien jurídico que se busca proteger es el normal desarrollo de las funciones constitucionales de los partidos políticos en condiciones de libertad e igualdad, tal y como se establece en el artículo 6 de la Constitución en tanto afectan al pluralismo jurídico.

En lo particular, coincido con Puente Aba (2017:59) cuando señala que el bien jurídico tutelado es *el correcto funcionamiento del sistema democrático de partidos, caracterizado por la transparencia en su financiación, por la igualdad de oportunidades para todas las formaciones políticas, y por la necesaria confianza de los ciudadanos en este sistema, base fundamental del Estado democrático.*

En lo que respecta a su redacción, el Artículo 304 bis, estipula lo siguiente:

1. Será castigado con una pena de multa del triplo al quíntuplo de su valor, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.
2. Los hechos anteriores serán castigados con una pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa del triplo al quíntuplo de su valor o del exceso cuando:
 - a) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 5.1, letras a) o c) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, de importe superior a 500.000 euros, o que superen en esta cifra el límite fijado en la letra b) del aquel precepto, cuando sea ésta el infringido.
 - b) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que superen el importe de 100.000 euros.
3. Si los hechos a que se refiere el apartado anterior resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.
4. Las mismas penas se impondrán, en sus respectivos casos, a quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores, por sí o por persona interpuesta, en alguno de los supuestos de los números anteriores.
5. Las mismas penas se impondrán cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán

asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

Como se puede observar se trata de una ley penal en blanco al remitir a dos artículos de la LOFPP, al artículo 5.1 el cual, tiene que ver con los límites a las donaciones privadas, prohibiendo específicamente a los partidos políticos “aceptar o recibir” las donaciones anónimas, finalistas o revocables, las procedentes de una sola persona superiores a 50000 euros anuales (a excepción de las donaciones de bienes inmuebles, que se hagan mediante certificación expedida por el partido político en la que se haga constar, además de la identificación del donante, el documento público u otro documento auténtico que acredite la entrega del bien donado haciendo mención expresa del carácter irrevocable de la donación), y las procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica.

También remite al artículo 7.2 de la LOFPP, aunque me parece que fue un error, ya que ese supuesto en particular habla sobre la prohibición de la financiación de los partidos políticos por parte de los gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas, directa o indirectamente con los mismos. Supongo por la redacción del artículo 304 bis punto 2 inciso b) del Código Penal que el legislador intentaba remitir al punto 1 del artículo 7 que es el que establece la posibilidad de recibir donaciones no finalistas, procedentes de personas físicas extranjeras estableciendo como límite pecuniario, el determinado para las donaciones de personas físicas (art. 5.1 inciso b), es decir, 50,000 euros anuales. La redacción del artículo 304 bis del Código Penal en este punto, sugiere un problema de indefinición del injusto penal, si aplicamos la norma tal y como está redactada.

Existen más problemas en relación a la redacción de esta normativa, que a continuación se señalan: el primer problema que se plantea, tiene que ver con la redacción del injusto penal y lo señalado en la LOFPP artículo 5.1, respecto a la modalidad de comisión, el artículo 304 bis sólo considera la modalidad de “recibir”, mientras que el artículo 5.1 de la LOFPP lo amplía a “recibir y aceptar”,

y considerando que los jueces se suelen apegar estrictamente a lo establecido en la ley (como se pudo constatar en los casos expuestos en el apartado 1.2 de este capítulo), este puede llegar a ser un problema de interpretación, con la consecuencia de dejar conductas delictivas impunes.

El segundo problema tiene que ver con el hecho de que se trata de una ley penal en blanco, ya que si se entiende que la conducta que determina la infracción se encuentra en la LOFPP, no en el tipo penal, esta redacción no se ajustaría al principio de legalidad y por consiguiente sería inviable determinar la lesividad del injusto penal redactado en el Código Penal. Mir Puig (2008:67) considera que la cuestión a considerarse en las leyes penales en blanco, es si se consideran a éstas, todas las que remiten a un cuerpo legal distinto, cualquiera que sea su rango, o únicamente aquéllas en que el complemento debe buscarse en una instancia inferior.

Este planteamiento se vuelve particularmente interesante en el caso que nos ocupa, ya que el artículo 304 bis del Código Penal remite para definir el núcleo esencial de la prohibición a una norma de carácter administrativo, aunque es importante considerar que, tanto el Código Penal como la LOFPP se consideran leyes orgánicas.

Para resolver esta cuestión, el Tribunal Constitucional (STC 111/1993 de 25 de marzo de 1993)¹⁴⁷ ha señalado unos requisitos para que las remisiones a leyes penales en blanco sean compatibles con la Constitución: (1) que se proceda a una remisión expresa, (2) justificada además por la importancia de la protección, y sobre todo, (3) que la ley penal exprese, además de la pena, el núcleo esencial de la prohibición con suficiente certeza, y se remita sólo para el complemento.

¹⁴⁷ Recuperado de: <https://vlex.es/vid/pa-1974-321-572-149-ma-15356213> (07 de diciembre de 2022).

Respecto al rango que deben tener las leyes penales en blanco, señaló (STC118/1992, de 16 de septiembre)¹⁴⁸ que *con respecto al derecho a la legalidad penal, este Tribunal ha manifestado que comprende una doble garantía: Por un lado, una garantía referente a la necesidad de una predeterminación normativa suficiente de las conductas y sus penas, a través de una tipificación precisa dotada de la adecuada concreción en la descripción que incorpora (lex certa), y, por otro lado, una garantía de orden formal, consistente en la necesidad de una norma, como presupuesto de la actuación punitiva del Estado, que ostente rango de Ley: Exigencia que, en el ámbito penal estricto, en el que nos movemos en el presente supuesto, debe implicar la reserva absoluta de Ley (SSTC 160/1986, 122/1987, 3/1988 y 29/1989, entre otras muchas). Esta exigencia de Ley formal para las normas penales, que resulta del art. 25.1 C.E. no implica, por sí sola, la necesidad de que las normas penales hayan de revestir rango de Ley orgánica (STC 25/1984). Pero sí existe reserva constitucional en favor de la Ley orgánica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 81.1, en relación con el art. 17.1 C.E., respecto de las normas penales que establezcan penas privativas de libertad.*

Aunque el Tribunal, da un poco de luz respecto al rango de las leyes penales en blanco, deja claro que el núcleo esencial de la prohibición debe encontrarse en la ley penal, circunstancia que no sucede en el artículo 304 bis, pues este hace remisiones en bloque, dejando que sea la LOFPP la que defina el ámbito de lo delictivo, lo que seguramente planteará problemas de violación al principio de legalidad e incluso de constitucionalidad, trayendo como consecuencia que esta norma sea únicamente simbólica sin ninguna aplicación en la práctica.

Por otro lado, es difícil apreciar diferencias significativas entre el ilícito penal y el ilícito administrativo, a pesar de que estas leyes tienen un alcance normativo distinto. Una de las principales diferencias radica en las penas privativas de libertad que se pueden imponer en el caso del ilícito penal, que van desde los

¹⁴⁸ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1992-22887> (07 de diciembre de 2022).

seis meses hasta los cuatro años, en casos de especial gravedad, estas penas pueden aumentar en su mitad superior pudiéndose llegar hasta la superior en grado. Las sanciones pecuniarias contempladas sólo difieren con las sanciones administrativas en el límite mínimo de la sanción. Esto plantea cuestiones de proporcionalidad en la reacción penal.

El problema se agudiza si se tiene en cuenta que quedan al margen de esta reforma, conductas que la LOFPP tipifica como infracciones y cuya gravedad pueda ser equiparable, incluso superior a las del artículo 304 bis. (Terradillos Basoco, 2017: 51). Además, y en observancia al principio de subsidiariedad de derecho penal, es cuestionable la imposición de sanciones penales cuando una sanción administrativa podría ser suficiente para lograr las finalidades deseadas por el legislador, sobre todo cuando no se establecieron penas, específicas al partido político que pudieran ser más eficaces, como podría ser la pérdida de registro, la retribución del daño causado, la pérdida del cargo público o la inhabilitación, etc.

A mayor abundamiento, según el principio de *última ratio*, la sanción penal sólo debe utilizarse cuando no existan otras formas de protección alternativas en el ordenamiento jurídico que resulten menos restrictivas de derechos y sean adecuadas para alcanzar la finalidad deseada, si las sanciones específicas al partido político son las mismas que las establecidas en el sistema administrativo, deja de tener sentido esta norma penal, ya que si la única intención era poder sancionar a los dirigentes del partido, como señala Muñoz Conde, bien se pudo adecuar el delito de cohecho y esto hubiera sido más coherente con un derecho penal democrático.

Por su parte el artículo 304 ter señala lo siguiente:

1. Será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley.

2. Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones.

3. Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

Si se analiza que el título se denomina “De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”, sin embargo sólo el artículo 304 bis tipifica conductas relacionadas con la financiación ilegal de los partidos, el artículo 304 ter castiga la pertenencia o dirección de estructuras u organizaciones destinadas a financiar ilegalmente a los partidos, lo que ya se encontraba tipificado (al menos de manera asociativa) en el Código Penal, en el capítulo denominado “de los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas”. Además, Terradillos (2017:52) señala que a esta crítica hay que añadirle que se castiga más la participación en la organización dirigida a financiar ilegalmente, aunque no lo haya hecho, que a la propia financiación.

Otro de los principales problemas que plantea la redacción de ambos artículos, es lo que Maroto Calatayud (2015:176) denomina “atipicidad relativa” de la financiación ilegal en España, este autor advertía que si bien antes del 2015 no estaba tipificado específicamente este tipo penal, eso no significaba que las conductas quedaran impunes, ya que podían tipificarse los delitos contra la administración pública o los delitos contra la hacienda pública, los más podían relacionarse eran el cohecho y la malversación de caudales públicos. En ese orden de ideas, el penalista continúa señalando que con la redacción del financiamiento ilegal de partidos políticos, se crea una “atipicidad relativa” respecto todas las conductas que no están contempladas en el artículo 5.1 y 7 de la LOFPP, como es el caso de la financiación pública ilegal, el financiamiento ilegal a campañas electorales (sea público o privado), lo relativo a las donaciones a las fundaciones, las condonaciones parciales o totales a los partidos políticos, las falsedades en la contabilidad de los partidos, etc.

Ante este panorama catastrófico de la regulación penal sobre la financiación

ilegal de los partidos políticos, la despenalización no ha sido objeto de discusión en España, al menos no a nivel legislativo, así que lo que debería plantearse, al menos, sería establecer una frontera más nítida respecto a la intervención penal de la administrativa.

Este tema ya lo han abordado diferentes autores, aunque aún no se ponen de acuerdo en cómo plantearlo, por ejemplo Maroto Calatayud (2015:762) señala que existe un solapamiento exacto entre lo establecido en el artículo 304 bis del Código Penal con lo estipulado en el artículo 5.1 de la LOFPP, ya que en esta última el sujeto activo son los partidos políticos y los supuestos establecidos en el artículo 304 bis a excepción de lo señalado en el punto cinco de ese artículo, establecen como sujeto activo a las personas físicas, lo que generará problemas en la práctica a los jueces.

Por su parte Saíñz Cantero (2015:671) propone establecer criterios formales a la hora de aplicar el Código Penal. Así propone, en atención a lo previsto en el artículo 17.1 y 17.2 inciso a) de la LOFPP, que todos los hechos subsumibles contemplados en ese artículo que se encuentren relacionados con el artículo 5.1. de la misma normativa, tienen que ser constitutivos de delito de conformidad con lo establecido en el artículo 404 bis. 1 del Código Penal.

En resumen se puede señalar que, ésta no era la manera de afrontar el problema que se estaba viviendo en España respecto a los actos de corrupción de los partidos políticos, algunos congresistas, incluso lo manifestaron en las discusiones que se tuvieron previo a la aprobación de la LO1/2015. Estoy de acuerdo en que se pudieron hacer muchas reformas antes de la integración de un título en el Código Penal de financiación ilegal de los partidos políticos, incluso ante de 2012 se pudieron establecer reformas que mejoraran el sistema electoral en su conjunto antes de tomar la decisión de establecer la responsabilidad penal de los partidos políticos, por ello concuerdo con los diversos autores que en esta tesis se han citado, de que esta fue una decisión meramente simbólica, sin una política criminal electoral congruente.

Y lo que es peor, los problemas que genera la tipificación de estos delitos auguran que esta reforma se use como herramienta política más que como herramienta de política criminal electoral, reitero mi visión de que se debe legislar penalmente en temas de corrupción de partidos políticos en materia electoral, sobre todo porque se tiene que visualizar como un problema transnacional, pero no concuerdo con la forma en la que se ha desarrollado en España, en definitiva había formas más coherentes de desarrollar una reforma efectiva, de cumplir con las obligaciones internacionales y de otorgar mayor certeza a la ciudadanía.

2.1. La autorregulación de los partidos políticos en España

La globalización supuso la transformación de las condiciones sociales, desde la manera en como se interrelacionan las personas hasta cómo se hacen los intercambios de bienes y servicios, esto aunado al constante desarrollo de la ciencia y la tecnología, hacen que el Estado deba replantear las formas para cumplir con sus finalidades.

Las políticas de autorregulación son una forma de organización de las empresas, que surge a raíz de la globalización, de esa manera se trasladan responsabilidades públicas a entidades privadas. Las grandes empresas se han visto obligadas a satisfacer las demandas de legitimidad política que antes se aplicaban sólo al ámbito público, lo que las ha llevado a establecer normas destinadas a cumplir con estas demandas de legitimidad y controlar la protesta y la resistencia. Esto ha implicado un reto para los Estados en materia penal, sobre todo en la efectiva protección de bienes jurídicos y lo obliga a adaptarse a la nueva forma en la que se distribuyen los riesgos y cómo se interrelacionan las sociedades a nivel transnacional (Beck, 2008:34).

En lugar de poner a la política criminal en una encrucijada entre medidas preventivas y represivas, debemos entender que la represión a través del derecho penal es legítima, independientemente de otros mecanismos no penales. La sanción penal, que representa el reproche social, no debe depender de los resultados de otras estrategias regulatorias, debe basarse únicamente en

la protección de los bienes jurídicos y en la gravedad de la conducta prohibida (Wohlers, 2012:124). En esa ideología la intervención del derecho penal puede reforzar la autorregulación como medida preventiva.

La autorregulación de los partidos políticos es un proceso mediante el cual los partidos políticos establecen y cumplen normas y principios que guían su conducta y actividades. Estos principios y normas pueden incluir la transparencia financiera, la democracia interna, el respeto a la ley y la Constitución, la tolerancia y el diálogo con otros partidos políticos, entre otros.

En muchos países, los partidos políticos se autorregulan a través de sus estatutos y reglamentos internos, y también pueden estar sujetos a regulación externa por parte de autoridades gubernamentales o entidades independientes encargadas de fiscalizar su conducta. Como ya se analizó en España, existen normas externas para la financiación de los partidos políticos y requieren que presenten informes sobre sus finanzas y actividades al Tribunal de Cuentas, por lo que corresponde al control externo ya se han dedicado algunas páginas a su análisis, ahora se analiza cómo se encuentra el control interno.

La Ley LO06/2002 sobre Partidos Políticos regula desde artículo primero hasta el nueve bis las reglas sobre la creación de partidos políticos, su organización, funcionamiento y actividades, en la actualidad, no todos los partidos políticos en España cuentan con página web, ni tampoco todos cuentan con Códigos de Ética, los partidos mayoritarios son los que suelen tener más estructurada su información, desde la transparencia, hasta el contenido de sus documentos.

El artículo 3.2 de la Ley de la LO06/2022 establece, respecto al contenido de sus estatutos, lo siguiente:

- a) Su denominación y siglas.
- b) El símbolo, con su descripción y representación gráfica.
- c) El domicilio, con indicación de la localidad, provincia, calle y código postal.
- d) Su sitio web y dirección electrónica.

- e) El ámbito de actuación: estatal, autonómico, provincial o local.
- f) Sus fines.
- g) Los requisitos y modalidades de admisión y baja de los afiliados.
- h) Los derechos y deberes de los afiliados y su régimen disciplinario de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.
- i) Los órganos de gobierno y representación, su composición, los plazos para su renovación que habrá de efectuarse como máximo cada cuatro años, sus atribuciones o competencias, los órganos competentes para la convocatoria de sesiones de los órganos colegiados, el plazo mínimo de convocatoria, duración, la forma de elaboración del orden del día, incluyendo el número de miembros exigidos para proponer puntos a incluir en el mismo, así como las reglas de deliberación y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, que, por regla general, será la mayoría simple de los presentes, sean éstos miembros de pleno derecho o compromisarios.
- j) El procedimiento para la elección de los órganos directivos, bien directamente o por representación, que en todo caso deberá garantizar la participación de todos los afiliados mediante sufragio libre y secreto, y los procedimientos de control democrático de los dirigentes electos.
- k) El cargo u órgano al que corresponda la representación legal del partido político, así como la determinación del responsable económico-financiero del partido político y el procedimiento para su designación.
- l) El régimen de administración y contabilidad, que incluirá, en todo caso, los Libros de Contabilidad.
- m) El régimen de documentación, que incluirá en todo caso el fichero de Afiliados y el Libro de Actas.
- n) Indicación de sí el partido político cuenta o no con patrimonio fundacional, la procedencia de los recursos económicos y el procedimiento de rendición de cuentas.
- o) El procedimiento y el órgano competente para la aprobación de las cuentas anuales en el que se incluya la obligación de remisión anual de las mismas al Tribunal de Cuentas dentro del plazo legalmente establecido.
- p) Las causas de disolución del partido político y, en este caso, cuál sería el destino de su patrimonio.
- q) El procedimiento de reclamación de los afiliados frente a los acuerdos y decisiones de los órganos del partido.
- r) El cargo u órgano encargado de la defensa y garantía de los derechos del afiliado.

- s) El régimen de infracciones y sanciones de los afiliados y el procedimiento para su imposición, que deberá instruirse de forma contradictoria y en el que deberá garantizarse el derecho del afiliado a ser informado de los hechos que dan lugar a su incoación, a ser oído con carácter previo a la imposición de sanciones y a que el eventual acuerdo sancionatorio sea motivado. No obstante lo anterior, se establecerá en todo caso, la suspensión cautelar automática de la afiliación de los afiliados incurso en un proceso penal respecto de los cuales se haya dictado auto de apertura de juicio oral por un delito relacionado con la corrupción así como la sanción de expulsión del partido de aquellos que hayan sido condenados por alguno de esos delitos.
- t) Cualquier otra mención exigida por ésta u otra ley.

Sin embargo, quedan fuera algunas cuestiones que deberían estandarizarse en los partidos políticos para efectos de rendición de cuentas, por ejemplo la obligación de un código de ética, la obligación de informar en asamblea sobre las finanzas del partido político, al menos de manera anual, de informar al público en general sobre sus resoluciones internas. Por otro lado no hay una autoridad que revise si efectivamente se cumple con lo estipulado en el artículo transcrito, ya que muchos de estos documentos, si bien existen, no aterrizan en sus lineamientos internos, lo establecido en las leyes que los rigen.

También es importante señalar que se acaba de aprobar por el Congreso de Diputados la Ley Reguladora de la Protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (BOCG-14-A-123-6), la cual se encuentra en proceso de dictamen por parte del Senado, sin embargo, considero conveniente mencionarla, ya que determina a los partidos políticos la obligación de establecer un sistema interno de información, diseñado y gestionado de forma segura que garantice la confidencialidad de la persona física que quiera denunciar un acto de corrupción. Para conocer de estos hechos existirá una autoridad independiente de protección del informante, (A.I.I.), me parece una figura jurídica interesante, habrá que ver cómo se desarrolla en la práctica sobre todo, por las características específicas que tienen los partidos políticos.

Ahora bien, en el capítulo dos de ésta tesis, se hacía referencia a la introducción de la eximente de responsabilidad penal para los partidos políticos que cuenten con programas de cumplimiento, que son modelos de organización y gestión destinados a prevenir delitos (artículo 31 bis 2 del Código Penal), por su parte el artículo 9 bis de la LO06/2002, señala que *los partidos políticos deberán adoptar en sus normas internas un sistema de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y de supervisión, a los efectos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal*. Esta normativa ofrece una oportunidad para promover la lógica de cumplimiento en estos entes.

El problema que encuentro, es que se estableció la norma, pero no se facilitaron los medios, ni siquiera se establecieron los parámetros de cumplimiento, esto significa que el legislador aún no entiende la naturaleza de los partidos políticos, no son empresas y tampoco pueden tratarse como tales, pensar en un compliance como está regulado para las personas morales que se dedican a actividades económicas, me parece que no es la solución.

En ese sentido, en los últimos años se han elaborado interesantes propuestas que pretenden poner las bases para llevar a cabo una acertada política criminal anticorrupción abogando por la utilización del *Public Compliance* como instrumento para construir estrategias de control, prevención y desincentivación de la corrupción en las administraciones públicas.

En este contexto la figura del compliance officer, de nombramiento público, tendría esencialmente funciones de evaluación de las conductas corruptas de los miembros de la administración; de diseño e implementación de un código de cumplimiento; de denuncia en caso de detectar situaciones de ilegalidad; de sensibilización y, en su caso, de formación (Cruz Blanca, 2018:4).

Para Joan J. Queralt (2016:6) el *compliance officer* tiene varias responsabilidades importantes. En primer lugar, es responsable de evaluar el comportamiento de los miembros del ente en términos de integridad, independientemente de si dichos comportamientos constituyen delitos o infracciones administrativas.

Además, debe diseñar e implementar un código de cumplimiento público para todos los miembros y personas con las que el ente tenga relación, que establezca lo que se permite y lo que no se permite hacer en materia de integridad. También tiene la responsabilidad de denunciar cualquier conducta o situación que viole la legalidad o la deontología, incluyendo la recepción de denuncias anónimas de miembros del ente o de personas afectadas por él.

Además, el *compliance officer* es el encargado de vigilar la integridad del ente y debe ser independiente en su cargo. Por lo tanto, su nombramiento debe ser público y realizado mediante un proceso de selección meritocrático y limitado en el tiempo, sin posibilidad de renovación. Debe rendir informes públicos al órgano que lo nombró, al menos anualmente, y publicar sus actuaciones en la página web del ente. Las identidades del denunciante y del sujeto investigado se mantendrán en secreto hasta que se adopte una medida sancionadora, que será pública. En caso de que se abra un procedimiento sancionador, el *compliance officer* remitirá el expediente a la autoridad sancionadora pertinente.

Por último, el *compliance officer* tiene la responsabilidad de sensibilizar y, si es necesario, formar a los miembros y afectados del ente sobre la importancia de la integridad. Esta es una tarea enorme que requeriría al menos la mitad de su dedicación.

Una propuesta en este punto sería la creación de una figura de *public compliance* autónomo del gobierno pero económicamente dependiente de él, para verificar el control interno de los partidos políticos. Además, creo que es importante que el Estado establezca las obligaciones de esta figura, ya que, debido a la naturaleza de los partidos políticos, no se puede dejar que ellos mismos elijan al agente externo encargado de crear su programa de prevención de la corrupción, esto podría, en lugar de ayudar a combatir la corrupción, empeorarla.

3. EL FINANCIAMIENTO ILÍCITO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Como ya se señaló en el capítulo segundo de esta tesis, hay un consenso entre los estudiosos de que la democracia es cara y que además esta no puede subsistir sin partidos políticos. Así que de entrada, corresponde al Estado garantizar en primer lugar la existencia de partidos políticos y en segundo lugar lograr que estos logren competir en condiciones neutrales. También en el capítulo tercero se estableció que en México, se contempla el financiamiento público y el financiamiento privado, también dejamos claro que por reglas de operación el financiamiento privado debe ser menor que el financiamiento público, además los partidos políticos pueden recibir recursos tanto en numerario como en especie, además se explicó que la fiscalización de este financiamiento corresponde al Instituto Nacional Electoral de conformidad con lo establecido en el artículo 41 fracción V, apartado B, inciso a), punto 6. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 32, 190, 191 y los demás relativos de la LEGIPE, en los artículos 7, 8 y demás relativos de la Ley General de Partidos Políticos, en el Reglamento de Fiscalización y en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

En México a diferencia de España se cuenta con una hiperregulación administrativa en materia de fiscalización, se cuenta con un sistema de fiscalización en tiempo real, que permite a los partidos políticos subir la información de cómo están gastando el financiamiento público y privado. Como ya se señaló también hay una unidad que se dedica a la revisión de esta información, entre los candados que se implementaron para un adecuado seguimiento del dinero fue que los proveedores de los partidos políticos debían registrarse previamente ante el INE para poder otorgar servicios durante campaña electoral, además el Partido Político debe llevar un registro en físico y magnético de sus proveedores, también en cuanto a los donativos si son superiores al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo se debe presentar aviso ante la SHCP (art. 53 Reglamento de Fiscalización).

Considero que se ha avanzado mucho en la norma, respecto a la fiscalización de los partidos políticos, el problema me parece radica en otro ámbito:

(1) Se ha optado por usar la multa como la sanción más recurrente para las faltas cometidas por los partidos políticos, como se pudo observar en los casos que se plantearon en el punto 1.2 de este capítulo, no ha sido una estrategia persuasiva inhibir la comisión de conductas contrarias a la norma, al contrario, parece que han ido en aumento, sólo para ilustrar este punto, en las elecciones presidenciales de 2015 las sanciones a los partidos políticos que incumplieron con la fiscalización fue de \$215 millones de pesos, mientras que en 2018 aumentó a \$586 millones de pesos. Algunos partidos políticos se quejan de lo complejo que es el SIF y lo difícil que es realizar las comprobaciones, sobre todo por las características socio-económicas de México, alegan no encontrar facturas en todos los municipios en donde deben realizar campañas; Otros deciden implementar nuevas formas para evadir la fiscalización, entre las más usadas, según Cristalinas Kaulitz (2020:678-685), se encuentran las siguientes:

- Las aportaciones en efectivo subvaluadas. – Permite a los partidos políticos contratar servicios a un precio inferior para reducir los montos a comprobar.
- Aportaciones no registradas. – El dinero se recibe y usa en efectivo, lo que les permite a los partidos políticos no presentar informes respecto a las cantidades obtenidas.
- Aportaciones en especie no registradas. - En esta modalidad los bienes o servicios se reciben directamente sin que medie contrato o factura, lo que permite a los partidos políticos o candidatos no reportarlos.
- Aportaciones ilegales en efectivo. - El partido político o candidato, recibe dinero quid pro quo. Puede ser a través de facturas apócrifas, sobrecostos en adquisiciones de bienes y obra pública, subcontratación

forzosa, descuentos de nómina, permisos de construcción y ambulante, programas sociales y otros cuantos

- Gastos de campaña subvaluados. – Es parecida a las aportaciones subvaluadas, pero la finalidad es no rebasar los topes de gastos de campaña.
- Gastos de campaña no reportados. - Es parecida a las aportaciones no registradas pero tienen la finalidad de no rebasar los topes de gastos de campaña, y se procura no dejar rastro.
- Simulación de operaciones. - A partir de la adquisición de bienes o servicios subvaluados, tanto antes como durante las campañas, los actores políticos obtienen un retorno en efectivo (pactado con anterioridad), que puede ser utilizado de manera oculta sin rendir cuentas al organismo electoral.

(2) La Unidad Técnica de Fiscalización se ha vuelto un investigador activo en los casos, aún con las complicaciones que el organismo ha afrontado para recopilar la información necesaria, sin embargo, en la mayoría de las veces, los casos se judicializan y los criterios del TEPJF no suelen coincidir con los del INE, lo que al final permite que los partidos políticos salgan impunes, como sucedió en los casos de monex y morenagate, que aquí se plantearon y que además tuvieron la característica de ser muy mediáticos¹⁴⁹.

Esto demuestra que aunque el sistema de fiscalización está bien estructurado, el problema de financiamiento ilícito de partidos políticos está lejos de erradicarse; En el capítulo segundo se dejó claro que la responsabilidad penal de los partidos políticos no está contemplada en la legislación mexicana, como se mencionó el artículo 11 bis del Código Penal, establece específicamente las

¹⁴⁹ Algunos otros casos no tan mediáticos en los que el TEPJF revocó la determinación del INE de sancionar son: SUP-RAP 4/2018 y acumulados, SUP-RAP271-2018 y acumulados, SUP-RAP337-2018, SUP-JDC1521/2016 y acumulados, SUP-RAP719/2017, SUP-RAP5/2018 y SUP-RAP7/2018 y acumulados, SUP-RAP51/2020, este último caso relacionado con la recepción de recursos de personas no identificadas en el proceso de registro de un partido.

conductas por las cuales las personas jurídicas pueden sufrir consecuencias jurídicas, y las conductas ilícitas en materia electoral no se encuentran contempladas, el problema de esta redacción, es que este artículo, aunado a lo que establecen los artículos 421 y 425 del Código Nacional de Procedimientos Penales, además de excluir a los partidos políticos de la responsabilidad penal en materia electoral, también excluyen a las personas jurídicas en general y si se recapitula sobre los casos que aquí se plantearon sobre el financiamiento ilícito de partidos políticos, estos se hicieron en su mayoría a través de empresas y sindicatos.

Así sólo las personas físicas pueden cometer el delito de financiamiento ilícito, en México se eligió legislar el delito según el sujeto activo, así que cuando el sujeto activo puede ser cualquier persona, el tipo penal se encuentra en el artículo 15 de la LGMDE, el cual señala lo siguiente: *Al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando: (1) exista una prohibición legal para ello, (2) cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, (3) cuando los montos rebasen los permitidos por la ley.* La sanción que se establece es de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión y éste artículo contempla una agravante cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral.

Este tipo de financiamiento tiene la finalidad de poder captar el voto para sí o lograr que las personas vayan a votar por determinado candidato, generalmente se hace a través de los enlaces de los candidatos días antes de la elección o durante el día de la elección, sin que estas aportaciones sean reportadas ante el Instituto Nacional Electoral, algunos ejemplos de este tipo de conductas: puede ser la entrega de tarjetas electrónicas, despensas, dinero en sobres, etc., este es el modo más difícil de rastrear, y se desarrolla a través de personas físicas o morales que son las que hacen entrega de esas grandes cantidades de dinero.

Para la prevención y detección de este tipo de conductas, la Unidad de Inteligencia Financiera del INE, junto con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tienen que hacer un rastreo para detectar el flujo de dinero y si corresponde a la fiscalización que el candidato presentó ante el órgano fiscalizador. En ese sentido, Amparo Casar y Carlos Ugalde (2018:10) demostraron en estudios realizados que por cada peso que un candidato a gobernador declara y que la autoridad electoral observa, hay 15 pesos más que se mueven en la oscuridad.

Señalan además que hay dos maneras más de identificar el gasto en efectivo en campañas electorales, la primera es medir el gasto real ejercido respecto al tope legal permitido para campañas de gobernador¹⁵⁰. La segunda es a través de las mediciones de la liquidez de la economía mexicana, hace una correlación de la información del Banco de México que muestra en los años con elecciones un aumento inexplicable por razones económicas en el uso de efectivo en el país. Usan de ejemplo a las elecciones federales del 2012, el flujo de efectivo aumentó más de 37 mil millones de pesos (5%) de febrero a junio, sin que hubiese un fenómeno estacional, de consumo o de crecimiento que lo explicase. Es probable que una porción significativa de esa liquidez haya sido para fondear campañas políticas de manera ilegal (Casar & Ugalde, 2018:11).

El siguiente tipo penal, según el sujeto activo es aquel que es cometido por servidor público, el artículo 11 de la LGMDE establece lo siguiente:

Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que: (...)

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de

¹⁵⁰ Para 2018 este autor calculó que el promedio real de gasto de una campaña para gobernador ronda los 460 millones con variaciones hacia arriba o hacia abajo dependiendo de la entidad.

voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición. Si el condicionamiento del programa gubernamental, se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en este artículo;

III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado; (...).

Los siguientes sujetos activos que pueden cometer esta conducta se encuentran establecidos en el artículo 14 de la LGMDE, que establece, *se impondrá prisión de dos a nueve años, al precandidato, candidato, funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que aproveche fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 11 de esta Ley.*

Estos dos supuestos que se encuentra contemplados en la LGMDE, se encuentran también contemplados en el Código Penal Federal, aunque cuentan con diferencias sustanciales en la modalidad y en la sanción por ejemplo el artículo 406 fracción VII, respecto al sujeto activo sólo contempla al funcionario partidista o candidato, mientras que el 14 de la LGMDE también pueden cometer este delito el precandidato y el organizador de actos de campaña, respecto a la modalidad, el artículo 406 del Código Penal Federal señala la “obtención y utilización” de fondos y en el artículo 14 de la LGMDE se regula el “aprovechamiento”, se decidió así para poder incluir no sólo a los fondos sino también a los servicios y por último el Código Penal Federal contempla como sanción de cien a doscientos días de multa y prisión de uno a seis años, mientras que la LGMDE sólo contempla la pena de prisión de dos a nueve años.

Lo mismo sucede con el artículo 407 fracción III del Código Penal Federal en relación con el artículo 11 de la LGMDE la modalidad cambia en lo establecido en el artículo 407 fracción III, es la de “destinar”, mientras que el artículo 11 de la LGMDE es “destinar, utilizar o permitir la utilización”.

Además tanto en lo establecido en el artículo 407 fracción III del Código Penal Federal, como lo establecido en el artículo 11 de la LGMDE, hacen diferencia entre este tipo penal que es el peculado electoral y el peculado en general que se encuentra contemplado en el artículo en el artículo 223 del CPF que señala:

Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa;

II.-El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona;

III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Esta diferenciación es interesante porque en México cuando se está en proceso electoral, se aplica el peculado electoral y conoce de este delito la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, pero cuando se trata de actos que se cometen fuera de proceso electoral, se aplica el peculado en general y conoce la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, por lo que no sólo es importante el injusto penal sino también el ámbito de temporalidad, así como las circunstancias de especialidad para poder determinar cuál de los dos tipos penales se puede aplicar en el caso concreto.

También se encuentra ligado a la comisión de este delito lo establecido en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, relativo a las operaciones con recursos de procedencia ilícita, que a la letra señala:

Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:

I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o

II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.

Para efectos de este Capítulo, se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

En caso de conductas previstas en este Capítulo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos referidos en este Capítulo, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos.

En este caso sí se puede aplicar sanciones a personas jurídicas, pero no se puede relacionar los hechos con actividades electorales, por los numeros clausus establecidos en el artículo 11 bis del CPF, es decir no podría existir concurso real.

Es importante señalar que a los delitos contemplados en la LGMDE se les aplican las reglas de la parte general del Código Penal Federal, específicamente las establecidas en el Libro Primero de ese ordenamiento jurídico de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la LGMDE, de esta manera los delitos relacionados con el financiamiento ilícito de partidos políticos se cometen por acción dolosa, pudiendo ser de manera instantánea, permanente y continuada, dependiendo el caso concreto. Cabe mencionar que en materia electoral no se admite la forma de realización culposa o imprudente, lo anterior de conformidad con lo establecido en los artículos 8 y 60 del Código Penal Federal.

Otro punto importante a señalar es que todas las conductas hasta aquí descritas están contempladas como actividades de riesgo, según lo establecido en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con recursos de procedencia ilícita, por lo que podría existir concurso real; otras figuras que también pudieran configurarse con los hechos aquí descritos son el desvío de recursos públicos, defraudación fiscal, asociación delictuosa y lavado de dinero.

Cómo se puede observar hasta aquí hay una asistematicidad entre la LGMDE y el CPF, sin embargo, y hay figuras que no se contemplan derivadas de la sofisticación del delito electoral como puede ser: la simulación de operaciones, utilizando empresas fantasma o empresas fachada que no entregan el bien o servicio que ofrecen, pero que cobran por él para posteriormente emitir una factura y devolver el dinero al partido político que en supuesto, contrató el servicio, la usurpación de identidad para abrir cuentas en paypal, global66, openpay o paynet con la finalidad de financiar de manera ilícita las campañas electorales. El pago por parte de terceros a influencer para conseguir votos a favor de determinados candidatos en las campañas electorales.

En los últimos dos supuestos descritos generalmente se utilizan empresas transnacionales o de alto impacto económico para que puedan realizar los movimientos económicos relacionados al financiamiento ilícito, incluso hay empresas que se crean para ese fin, que como ya se comentó, quedarían fuera del ámbito de responsabilidad penal.

En el caso de las transferencias por sistemas no bancarios, hay empresas que no solicitan la verificación de identidad, por lo cual, cualquier persona puede abrir un correo electrónico, recibir dinero de empresas internacionales y gastarlo en lugares que aceptan el pago mediante esta modalidad, mientras no se vincule ese dinero con una tarjeta bancaria de algún miembro operativo del partido, sería imposible establecer una sanción.

Otro problema derivado de los avances tecnológicos y de la globalización es la utilización de criptomonedas, que pueden ser usadas en plataformas como boletopolis, en ese sentido el partido político puede crear un evento, pagarse mediante criptomonedas y no quedaría registro del gasto realizado.

En resumen, hay una buena legislación en materia administrativa, pero la existencia de sofisticados mecanismos para financiar ilegalmente las campañas políticas demuestra que el flujo de recursos va más allá de los tiempos electorales. Por lo tanto, es equivocado pensar que la autoridad electoral, por sí sola, es capaz de eliminar el uso de dinero ilegal en las elecciones. Además, el análisis de los resultados de la fiscalización muestra que el origen de la mayoría de los recursos que financian el gasto ilegal detectado sigue siendo un misterio. Aunque el INE realiza una revisión de lo reportado a través de sus monitoreos, muchos de los gastos que no se ven son difíciles de detectar porque se pagan en efectivo o con mecanismos complejos que pasan desapercibidos por el sistema financiero.

Al parecer de la autora de esta tesis, el INE no parece ser la institución adecuada para hacerse cargo de esta tarea, ya sea por la envergadura de la labor o por las facultades y herramientas con las que cuenta, esto en conjunto

con que no existen criterios consensuados de interpretación de la norma, dificulta que las sanciones a los partidos políticos sean efectivas, además está demostrado que la multa como sanción no inhibe la conducta ilícita de los partidos políticos, sobre todo porque estas multas se descuentan de sus ministraciones mensuales. En relación con el financiamiento ilícito de partidos políticos, se tiene que revisar la LGMDE y el Código Penal Federal y las normas penales locales (que en esta tesis no se discutieron, pero que también cuentan con asimetrías), lo que permitirá una mejor investigación por parte de la Fiscalía.

Un punto que no se trató tampoco en esta tesis, pero vale la pena mencionar, es que en México se ha optado por los organismos especializados, como se mencionó anteriormente existen dos fiscalías especializadas que pueden conocer de estos delitos, pero no hay jueces especializados en el tema, y como no es común que se ejercite acción penal por la comisión de estas conductas delictivas (por la dificultad en su comprobación), cuando llegan a los jueces penales, estos desconocen sobre la materia.

3.1. La delincuencia organizada y el financiamiento ilícito de partidos políticos en México

La delincuencia organizada puede tener un gran impacto en las elecciones y en la democracia de un país. A menudo, los grupos delincuenciales tienen un gran poder económico y pueden utilizar ese poder para influir en los resultados de las elecciones a través de sobornos, coacciones y otros medios ilegales.

Además, la delincuencia organizada puede intimidar a los ciudadanos y a los candidatos a participar en la política y en las elecciones. Los grupos delincuenciales pueden amenazar a los ciudadanos con violencia o dañar sus propiedades si no votan de la manera que desean. También pueden intimidar a los candidatos y a sus seguidores para que no se presenten a elecciones o para que se retiren de la contienda, por ejemplo, pueden golpear, mutilar o asesinar a operadores políticos del partido contrario. Este mecanismo suele ser menos costoso y es por eso que los criminales lo utilizan con mayor frecuencia.

IDEA (2016:12) señala que las amenazas ilegales a los sistemas electorales que pueden involucrar a la delincuencia organizada, como la intimidación de votantes, parecen ser fácilmente identificables. Como se demuestra a continuación, investigadores del CIDE¹⁵¹, para 2020 habían identificado 150 grupos delictivos en México, en las 32 entidades federativas.

El grupo con mayor expansión territorial fue el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), con presencia en 23 estados, seguido del Cártel de Sinaloa con presencia en 14 estados, La Nueva Familia Michoacana y el Cártel del Golfo con presencia en 8 estados.

Por su parte la ONG Semáforo Delictivo¹⁵², señalaba que para el 2021, quince de los treinta y dos estados, estaban en focos rojos en delitos de crimen organizado, entre ellos: Zacatecas, Colima, Baja California, Morelos, Sonora, San Luis Potosí, Estado de México, Chihuahua, Tlaxcala, Quintana Roo, Querétaro, Nayarit, Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Coahuila y Baja California Sur.

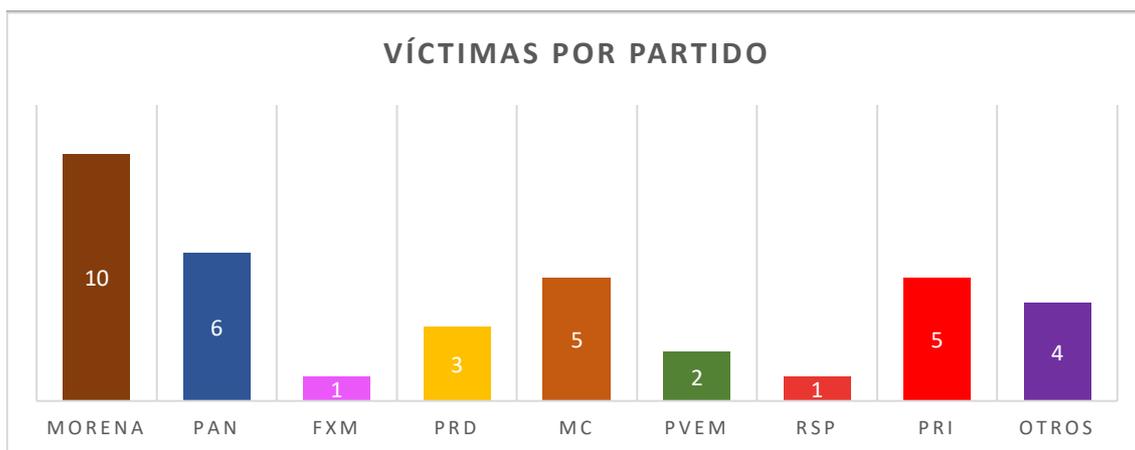
Para la elección 2020-2021, el Grupo Integralia (2021) contabilizó 239 incidentes de violencia política, que dejaron 229 víctimas en México, de las cuales 179 fueron mortales. Entre las víctimas mortales se encontraban 36 aspirantes a cargos de elección popular.

Tesis Doctoral

¹⁵¹ Recuperado de:

<https://politicadedrogas.org/site/proyecto/id/28.html#:~:text=La%20presencia%20criminal%20en%20M%C3%A9xico%20durante%202020&text=El%20grupo%20con%20mayor%20expansi%C3%B3n,con%20presencia%20en%208%20estados.> (07 de diciembre de 2022).

¹⁵² Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/al-menos-15-estados-en-foco-rojo-por-crimen-organizado-semaforo-delictivo/> (07 de diciembre de 2022).



Fuente: Estadística propia, basada en los datos de Grupo Integralia (2021)

Así llevar a cabo numeralia sobre grupos delincuenciales y su impacto en las elecciones ha sido más sencillo, estas investigaciones se han concentrado en gran medida en territorios que han presenciado interferencia electoral particularmente escandalosa de la delincuencia organizada en prácticas de votación, sin embargo hasta ahora, pocos criminólogos han examinado las condiciones que llevan a los grupos criminales organizados a intervenir en un proceso político o las condiciones subyacentes que hacen que las elecciones sean vulnerables a la intervención de grupos criminales organizados (IDEA, 2016:12).

Para este organismo electoral existen dos tendencias generales en la política electoral que son especialmente relevantes para el tema en cuestión: el papel prominente del dinero en la política y el alto grado de polarización del espectro político e identifica cuatro actividades ilícitas que afectan a las elecciones y que son utilizadas por la delincuencia organizada: fraude electoral, manipulación electoral liderada por el estado, violencia relacionada con elecciones y financiamiento ilegal de campañas (IDEA, 2016:12).

La pregunta obligada sería ¿Qué se puede hacer para prevenir la injerencia del crimen organizado en las elecciones? Para poder responder esa pregunta, estoy de acuerdo con IDEA de que lo primero por hacer, es entender cómo funciona el mecanismo por el que cometen el delito de financiamiento ilícito de

partidos políticos las organizaciones delictivas. En su mayoría los fondos provenientes del crimen organizado que se utilizan para financiar campañas, suelen operar de manera muy semejante al financiamiento privado no declarado, aunque con las siguientes características que lo diferencian:

- A través de violencia
- Mediante intimidación y
- Produciendo miedo.

El lavado de dinero es el principal método utilizado por los criminales para ocultar el origen ilícito de su dinero. Esto se realiza a través de empresas fantasma o de fachada, que reciben el dinero sucio y lo "limpian" devolviéndolo a los delincuentes, o bien, entregándolo al candidato o partido político que el grupo criminal desee apoyar.

Este tipo de financiamiento ilegal es común en áreas del país donde el narcotráfico tiene una mayor presencia y suele ocurrir a nivel municipal. Los criminales buscan controlar el territorio para poder continuar con sus actividades ilícitas. En algunos casos, el pago al crimen organizado incluye:

- a) Libre circulación de rutas para trasladar drogas a ciudades fronterizas;
- b) Asentamiento consensuado en el estado a efecto de venta de drogas y actividades ilícitas;
- c) Posibilidad de designar Secretarios de Seguridad o Directores de Policía Municipal;
- d) Solicitar, una vez instalado en el poder el candidato electo, el desvío de recursos públicos para financiar actos delictivos; y

- e) La posibilidad de designar al candidato para elecciones municipales o estatales, este intento de injerencia por la delincuencia organizada, es cada vez más común en la lucha por el poder.

El impacto de la delincuencia organizada en las elecciones puede ser devastador para la democracia y la integridad del proceso electoral. Si los grupos delictivos tienen éxito en influir en los resultados de las elecciones, esto puede llevar a la corrupción y al descrédito de las instituciones democráticas. Además, puede dar lugar a una falta de confianza en el sistema político y en la legitimidad de los resultados electorales.

La reforma penal de 2014 tenía la intención de crear un blindaje electoral y evitar que el dinero de la delincuencia organizada pudiera influir en las elecciones, los artículos reformados, ya se estudiaron en el apartado anterior, sin embargo en temas de prevención, no ha logrado surtir efectos deseados e identificar cuáles son los estados que actualmente se encuentra cooptados por la delincuencia organizada, parece una tarea imposible o suicida.

Las principales propuestas para combatir el impacto de la delincuencia organizada en las elecciones, específicamente en el financiamiento ilícito de partidos políticos, que aquí se plantean son las siguientes:

(1) Una verdadera coordinación entre los organismos electorales y los de seguridad pública para crear mapas de riesgo, con base en lo que sí se puede medir por las fiscalías especializadas en delitos electorales y hacer uso de la tecnología existente en el país como plataforma México para crear *hot spots*. Además es necesaria la creación de convenios para que ésta información pueda fluir con los organismos electorales y lograr así un blindaje real de las elecciones;

(2) Que todas las autoridades relacionadas con el tema, comprendan que no se trata de un problema que se resuelve o debe atenderse sólo durante las elecciones, los convenios de colaboración son necesarios a largo tiempo;

(3) El control interno de los partidos políticos es indispensable para evitar el ingreso de la delincuencia organizada en la política;

(4) El trabajo de los criminólogos es fundamental para saber cómo las organizaciones criminales seleccionan a los partidos políticos y a sus candidatos, para ofrecer un intercambio *quid pro quo*, que momentos del proceso electoral son más vulnerables a ataques de la delincuencia organizada y para identificar patrones de intimidación a votantes y candidatos; y

(5) Por último y como se ha señalado de manera reiterada en esta tesis, es importante fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso electoral y promover la participación ciudadana en la política.

4. Vías alternas al Derecho Penal

Cuando se desarrolló el tema de la responsabilidad penal de los partidos políticos, me decanté respecto a la necesidad de que ésta exista en los ordenamientos normativos, y señalaba que esto se tenía que hacer en conjunto de otras medidas para efectos de no violar el principio de derecho penal mínimo, estoy convencida de que la crisis por la que están pasando los partidos políticos en la actualidad, y el mundo globalizado en el que vivimos exige medidas emergentes, pero eso no implica que el derecho penal se deba usar de manera arbitraria o simbólica.

Para lograr que el derecho penal, sea utilizado como *última ratio*, se debe disponer de medidas más indulgentes igualmente eficaces en otras áreas de la norma. Algunas de estas medidas incluyen la responsabilidad constitucional, responsabilidad política, responsabilidad civil, responsabilidad administrativa, e incluso explorar políticas de justicia restaurativa.

La mayoría de las propuestas preventivas que aquí son presentadas ya son aplicadas por los países en estudio, sin embargo, como se ha discutido en el desarrollo de esta tesis, requieren mejoras operativas y legislativas.

A nivel internacional se ha optado por robustecer el sistema de transparencia y rendición de cuentas, esta apuesta hacia la transparencia va encaminada a disminuir la injerencia de la política criminal en el derecho electoral, ya se ha dicho muchas veces en esta tesis que cuanto más transparentes sean las finanzas de los partidos políticos, más fácil será detectar la corrupción.

También ya se mencionó en el transcurso de esta tesis que otra de las opciones que se utilizan para prevenir delitos de los partidos políticos son los controles externos, los que en los casos concretos se llevan a cabo a través del INE en el caso de México y del Tribunal de Cuentas en el caso de España, ambas instituciones se han visto rebasadas en el cumplimiento de este deber, como se ha demostrado, también en esta tesis.

En escenarios democráticos, otro importante mecanismo de prevención es introducir varias condiciones a los partidos políticos en su registro para reducir la posibilidad de que ciertos partidos políticos potencialmente peligrosos entren a la arena política. Los requisitos suelen estar relacionados con lo siguiente: un mínimo número de miembros, nombre del partido, programa político, estatuto del partido y estructura del partido, aunado a estas acciones también se agregan condiciones de permanencia, para efectos de que la ciudadanía siempre esté adecuadamente representada.

En ambos casos de estudio existen estas prevenciones, aunque tampoco han sido muy efectivas, lo que les convendría a ambos países es revisar la metodología aplicada e iniciar desde las preguntas más básicas, ¿Qué se pretende lograr con estas reglas? ¿Mayor pluralismo? ¿Una cancha más pareja?, etc. En este punto hago la acotación de que a veces se tiene la idea de que entre más partidos más democracia, y eso no es necesariamente cierto, a veces más partidos pueden minar la estabilidad democrática, sobre todo si se trata de países en donde el financiamiento público está acordado.

El siguiente mecanismo de prevención tiene que ver con la mejora de la normativa interna de los partidos políticos, éstas deben establecer las bases para

que sus militantes y afiliados puedan (1) presentar quejas sobre la gestión del financiamiento del partido, (2) que los miembros tengan continuo conocimiento de la gestión de los recursos públicos y privados del partido político, (3) que puedan presentar propuestas sobre la remoción de cualquier funcionario del partido, incluso directivo, en caso de que se presente una violación a la ley o a la normativa interna. Además se debe proporcionar un grado suficiente de imparcialidad respecto de la persona encargada de gestionar estas demandas.



UCA

Tesis Doctoral

CAPÍTULO QUINTO

DESAFÍOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL EN MATERIA ELECTORAL

1. ETIOLOGÍA CRIMINOLÓGICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como se ha mencionado hay pocos estudios criminológicos sobre los partidos políticos y su alter ego delictivo, sin embargo es el punto de partida para poder establecer medidas de prevención, por lo que las siguientes son líneas de reflexión sobre las causas fundamentales de la conducta delictiva colectiva de los partidos políticos.

Hay que recordar que la etiología criminológica se refiere a las causas o factores que pueden contribuir al delito o a la criminalidad. En el caso de los partidos políticos, es importante tener en cuenta que estos son organizaciones que tienen como objetivo participar en la toma de decisiones políticas y en la gestión del poder en un país. Los partidos políticos, en sí mismos, no son considerados como organizaciones delictivas ni tienen una etiología criminológica directa.

Sin embargo, es posible que algunos miembros de un partido político puedan cometer delitos relacionados con la corrupción, el soborno, el fraude electoral o la violencia, entre otros. En estos casos, la etiología criminológica de dichos delitos podría ser multifactorial y podría incluir factores individuales como el perfil psicológico o la personalidad de la persona que los cometió, así como factores sociales, económicos o políticos que puedan haber influido en su comportamiento. Aunque también puede haber una motivación colectiva, en ese sentido se podría analizar, cómo es que los partidos políticos se vuelven el medio para cometer delitos específicos en la sociedad.

La propensión de los partidos políticos a cometer ilícitos está vinculando con el desequilibrio de dos intereses en conflicto: el deber de actuar por el bien

común vs. la voluntad o necesidad de poder de sus integrantes. Cuando la balanza se inclina hacia la necesidad o voluntad de poder, es cuando se produce el comportamiento delictivo. Además, en entornos con escasos mecanismos de control sobre sus actividades, especialmente en sociedades en transición democrática, la posibilidad de que se incline la balanza aumenta.

Las dificultades para impedir que los partidos políticos actúen por la voluntad o necesidad de poder, aun cuando se trata de partidos políticos basados en principios, fue analizada por Hume en su ensayo de los partidos en general (2011: 87-88): *Se requiere una gran habilidad en el legislador para prevenir estas conductas, y muchos filósofos consideran que lograrlo, podría hacerse en la teoría pero nunca en la práctica.*

Durkheim, reafirmó esta idea al señalar que no es posible eliminar por completo la delincuencia y que el delito es un elemento normal y necesario en la sociedad, que incluso puede permitir los grandes cambios sociales y normativos en la historia de un país (Orellana Wiarco, 1985:170).

Sutherland, en su teoría de los “delitos de cuello blanco” se centró en el análisis de las personas que ocupan posiciones de poder o autoridad en una organización. Según esta teoría, el delito cometido por estas personas no se debe a una falta de moral o a una predisposición criminal, sino a que estas personas han interiorizado los valores y las normas de su organización y actúan de acuerdo con ellos; a diferencia de los criminales ordinarios, estos gozan del respeto de la sociedad y, a menudo, tienden a establecer buenas conexiones con el gobierno, lo logran estableciendo conexiones desde el interior del gobierno o a través de sobornos, extorsión y corrupción. A menudo tienen una posición social privilegiada y acceso a recursos que les permiten evitar la detección y el castigo (Zúñiga, 2015:41).

Ross (1907:48) en un sentido muy parecido al de Sutherland, analiza la delincuencia de los poderosos y les asigna el nombre de “criminaloides”, la

descripción que hace este autor, es totalmente aplicable a las élites políticas como se demuestra a continuación:

En esta categoría designamos a aquellos que prosperan con prácticas flagrantes que aún no han sido prohibidas de manera efectiva por la opinión pública. A menudo, de hecho, son culpables en los ojos de la ley; pero como no son culpables en los ojos del público y en sus propios ojos, su actitud espiritual no es la de un delincuente. El legislador puede hacer que sus fechorías sean delitos, pero, mientras la moralidad siga inmóvil en las viejas vías, se escapan tanto del castigo como de la ignominia.

Simond y Eitzen (1986:13) estudiaron específicamente este tema y concluyeron que además de que en las sociedades, existe una élite económica que puede cometer ilícitos, también existe una élite política, que se diferencia de la anterior, por incluir a miembros estratégicos de los Estados, como pueden ser personas que tienen un puesto clave en el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y que esta última suele ser más propensa a la desviación cuando lo hace en conjunto y en beneficio mutuo con las élites económicas¹⁵³. En ese sentido los miembros de los principales partidos políticos podrían estar en condiciones de cometer delitos económicos porque son también los miembros de las élites políticas.

Estas teorías han tenido un impacto en la forma en que se entiende el delito y en la forma en que se persigue y sanciona. Además han contribuido a la comprensión de cómo las relaciones de poder y las estructuras organizativas pueden influir en el comportamiento delictivo de las personas. Estas teorías plantean la necesidad de considerar cómo los sistemas de poder y las estructuras organizativas pueden promover o tolerar el delito y cómo esto puede tener un impacto en la forma en que se percibe y se sanciona el delito.

Derivado de esta evolución del pensamiento criminológico, es que se han dado pasos audaces para enfrentar la criminalidad, ya no sólo de los

¹⁵³ Para estos autores existía una simbiosis entre la élite política y la económica, los empresarios financian las campañas, los políticos a su vez favorecen a estos empresarios otorgándoles contratos, beneficios y protección.

empresarios, sino de las élites políticas que se encuentran vinculadas con actos de corrupción. Como consecuencia de este desarrollo, es normal hoy en día que los políticos enfrenten juicios por cargos de cohecho, corrupción, malversación de recursos, etc. a pesar de que, como se vio en los casos planteados en esta tesis, algunos de ellos todavía logran salir absueltos de los enjuiciamientos. Por otro lado, hasta hace poco en la mayoría de los países europeos, los partidos políticos, se quedaban al margen de esa responsabilidad penal y sólo eran reprochados moralmente por la sociedad.

Hasta aquí se ha explicado cómo las élites políticas pueden llevar a cabo conductas desviadas o delictivas, pero sus conductas no necesariamente permiten que se le atribuya responsabilidad a los partidos políticos; al final son conductas individuales que su reproche ya es tutelado por el Derecho Penal, entonces ¿Por qué establecer una responsabilidad penal para los partidos políticos?

La respuesta a esa pregunta ha generado mucha controversia, sobre todo en países democráticos, como México y España, en donde los partidos políticos obligadamente deben estar registrados y que incluso están constitucionalizados, es decir, deben de contribuir en la permanencia de la democracia y la apertura de espacios de participación política, por consiguiente su finalidad intrínseca es y debe ser lícita.

La cuestión radica en dos puntos importantes, determinar si el partido político es capaz de cometer conductas desviadas como colectivo y determinar si no hay otras formas de tutelar el problema antes de acudir al derecho penal. Se respondió esta pregunta en el capítulo dos de esta tesis, sin embargo por su importancia, considero necesario hacer una recapitulación de ideas.

Cuando la voluntad del partido político como colectivo es el poder, entonces se puede decir que el partido político como ente, realiza conductas delictivas. Michels (1962:78), señala que los partidos políticos modernos son “organizaciones de lucha” en el sentido político del término, y como tales deben

ajustarse a las leyes de la táctica, sin embargo, éstas no necesariamente se ajustan a las leyes del estado, y debido a esto la propensión a buscar el poder o a ganar bajo cualquier medio, deriva dos modalidades delictivas.

En el primer supuesto, si el partido político se encuentra en el poder, se pueden cometer abusos de autoridad, sobornos, fraude electoral, clientelismo electoral, etc. para mantenerse en el poder, obtener más poder o conseguir los medios para hacerlo. En el segundo supuesto, si se trata de un partido político que intenta llegar al gobierno, y su voluntad es el poder, se puede ver impulsado a utilizar medios ilícitos para ganar, como el financiamiento ilícito de campañas, fraude electoral, soborno, manipulación del voto, etc. De esta manera, se puede decir que los partidos políticos pueden delinquir cuando existe voluntad colectiva de poder y cuando existen pocas posibilidades de que sus actos tengan consecuencias.

La visión de que los partidos políticos pueden delinquir como entes colectivos, se puede encuadrar también en la teoría de los sistemas de Luhmann (1993:45), en la cual la organización es una red de interrelaciones entre sus miembros. Esta red se mantiene gracias a la comunicación interna y la coordinación entre ellos, lo que permite la continuidad y la autopoiesis de la organización. La comunicación es esencial para la identidad y la capacidad de acción colectiva de la organización. Por lo tanto, un grupo delictivo tiene la capacidad de tomar decisiones propias y tener una identidad colectiva.

Ahora bien, esta visión plantea una problemática que se genera por la naturaleza del poder, si este está intrínseco en la vida política, cómo puede un partido político no convertirse en un ente delictivo. ¿Qué es lo que podría diferenciar un partido político con tendencia delictiva a un partido político sin tendencia delictiva?, en el primero de los casos los partidos políticos sólo están motivados por su voluntad de poder, tanto en el aspecto financiero como en el económico, suelen recurrir a discursos demagógicos y suelen apelar a las emociones de la ciudadanía, suelen proponer políticas populistas, poco

aterrizadas a la realidad y tienen poco o nulo conocimiento sobre la gestión pública.

En el otro extremo, cuando los partidos políticos no están tan interesados en el poder (aunque siempre va a haber un interés por el poder, no desarrollan un patrón conjunto de conducta delictiva o política), su discurso suele ser más moderado, presentan propuestas menos populistas, pero más aterrizadas a la realidad, pero aún se preocupan por el bienestar de las personas y buscan medios legales y legítimos para adquirir y mantener el poder. Si alguno de los funcionarios de su partido comete algún ilícito, por lo general son casos aislados y no tiene apoyo dentro del partido.

La otra cuestión respecto a sí debe ser el derecho penal el que conozca de estos actos o se pudieran tutelar por el derecho administrativo, tiene que ver con el tema de corrupción, hasta ahora, los países no han encontrado la manera de abordar adecuadamente el problema de la corrupción en materia electoral. Los desafíos que la corrupción política plantea para la sociedad y la democracia son a gran escala, lo que sugiere que introducir la responsabilidad penal de los partidos políticos para este grupo de delitos podría contribuir a la afirmación de los principios democráticos.

Sin embargo, también se discutió en su momento que, aunque pueda justificarse de esa manera, eso no exime al legislador a buscar herramientas más adecuadas para combatir el problema, porque aunque la corrupción política detrás de las campañas electorales tenga una intervención directa en el resultado electoral, también es cierto que el derecho penal es un medio violento de resolver los conflictos, y que hacer una mala legislación en el tema o introducir delitos que generen responsabilidad penal a los partidos políticos como derecho penal simbólico, puede dar origen a que se use el derecho penal como una herramienta política que empeore la corrupción en lugar de prevenirla.

El desafío más importante para ambos países en este sentido, sería hacer una revisión conjunta de la normativa existente para determinar, si existen los

medios adecuados para proteger a la democracia contra actos de corrupción en materia electoral y por consiguiente a la sociedad. Tal vez en el caso particular de España no se hable de una despenalización, pero se podría discutir una penalización más adecuada.

Ahora bien, ¿Qué otras respuestas pueden existir para controlar las actividades de los partidos políticos en entornos democráticos? La respuesta a esta pregunta pudiera ser simple a primera vista, ya que para eso está diseñado el sistema de partidos en un sistema democrático, la gente debería decidir con su voto que partido sigue en la contienda y cuál debería retirarse por no cumplir con los principios éticos y democráticos para los que fue creado.

Esta también es la finalidad de la rendición de cuentas, tiene que ser la ciudadanía la que decida si un partido político o un candidato en específico es considerado competente o adecuado para tomar decisiones en su nombre o si por el contrario se le debe aplicar un voto de castigo por no cumplir con las normas del juego electoral.

Sin embargo, tales intervenciones, sólo pueden hacerse cada tres, cuatro o seis años, dependiendo del país de que se trate y también se podría dar el fenómeno, en países como México, en donde la desigualdad económica es un problema constante, y en el cual el 43% de sus habitantes vive en la pobreza (CONEVAL, 2020)¹⁵⁴, que los ciudadanos sean más permisivos con las conductas de corrupción por parte de los partidos políticos, siempre y cuando ofrezcan resultados que puedan ser palpables por la ciudadanía.

Es decir, muchas personas seguirían votando por el partido político si éste ha demostrado ofrecer de manera inmediata beneficios o mejoras estructurales a la población, aún y cuando este partido político se viera inmiscuido en un

¹⁵⁴ Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx> (07 de diciembre de 2022).

escándalo de corrupción, por lo que la rendición de cuentas no surtiría su cometido.

En este sentido, cuando las personas reciben información de que cierto partido político cometió ilícitos, generalmente actúa de dos formas: hay indignación por el hecho y se le reprocha su conducta moralmente o se puede consentir el acto. Las razones principales para que un ciudadano acepte o consienta que un partido político delinca son las siguientes: (1) no considera que esa acción le afecte de manera directa y (2) si está viendo resultados que le benefician directamente, puede justificar la acción al señalar que “todos lo hacen” o “sí roba, pero roba poquito”¹⁵⁵.

En México también se presenta el fenómeno al que se le denomina el “principio del menor de los males”¹⁵⁶. Para explicar este suceso se debe entender que el país ha vivido una historia muy accidentada rumbo a la consolidación democrática y se han presenciado muchos escándalos políticos en transcurso de ese camino, la gente se ha visto obligada a elegir entre abstenerse de votar o votar por opciones que no son las más apegadas a sus convicciones e ideologías.

Por eso muchas personas han optado por elegir a la opción menos mala, así, si entre esas opciones se encuentra un partido político o candidato con pasado delictivo, pero que frente a la percepción social, ofrece resultados más inmediatos en contraposición a un candidato o partido político honesto, pero que

¹⁵⁵ En este sentido, el candidato a la presidencia municipal de San Blas Nayarit, conocido como Layín, manifestó en campaña durante un mitin electoral que había robado en su anterior administración: *¿Que le robé a la presidencia? Sí le robé. Sí le robé. Poquito porque está bien pobre. Le di una rasuradita, nomás una rasuradita. Pero lo que con esta mano me robaba, con la otra se lo daba a los pobres*. Ese año ganó las elecciones. Vid. <https://www.animalpolitico.com/2014/07/gana-en-nayarit-candidato-que-dijo-si-robe-pero-bien-poquito/> (07 de diciembre de 2022). Otro ejemplo, son las declaraciones de Felipe González, al admitir haber recibido dinero proveniente de Alemania en el caso Flick: *“Era dinero para una causa noble”*.

¹⁵⁶ Este principio es usado comúnmente en la medicina y establece que, cuando se enfrentan varias opciones y es imposible evitar todo daño, se debe elegir la opción que cause el menor daño posible.

no se sabe con certeza si ofrecerá los mismos resultados, hay un alta probabilidad que decidan decantarse por el primero¹⁵⁷.

Esas son algunas de las razones por las que dejarle únicamente a la ciudadanía la responsabilidad de hacer un reproche moral a través del voto de castigo a los partidos políticos que cometen conductas delictivas, no es la opción más adecuada para disminuir las conductas delictivas por estos grupos. Frente a esta complicación, la prevención siempre será una mejor opción para una política criminal adecuada, estas medidas preventivas deberían al menos reducir la comisión de delitos a un nivel tolerable, este tema también se discutió en el capítulo cuarto de esta tesis.

El mayor desafío para ambos países en este sentido, es de naturaleza cultural, en España como en México se vive una desafección política bastante grave; la participación ciudadana en la política es esencial en sistemas democráticos, si las personas no se encuentran vinculadas con los asuntos políticos, es menos probable que vote y que participe activamente en la rendición de cuentas, lo que puede llevar a una democracia menos representativa y a decisiones que no reflejen los intereses de la mayoría de la población.

La desafección política puede debilitar el sistema democrático al reducir la confianza de la gente en las instituciones políticas y en los procesos democráticos. Esto puede llevar a una mayor polarización política y a la creencia de que la democracia no funciona. También puede dificultar el desarrollo de la sociedad al reducir la capacidad de la gente para trabajar junta para lograr cambios positivos. Si la gente está decepcionada de la política y los políticos, es menos probable que se esfuerce por promover cambios que beneficien a la comunidad.

Además, puede dificultar el desarrollo de la sociedad al reducir la capacidad de las personas para trabajar en conjunto para lograr grandes cambios, si las

¹⁵⁷ Esta fue una de las razones que influyeron para que el PRI se mantuviera 70 años en el poder.

personas no están interesadas en la política es más probable que no estén interesadas en promover cambios en la sociedad.

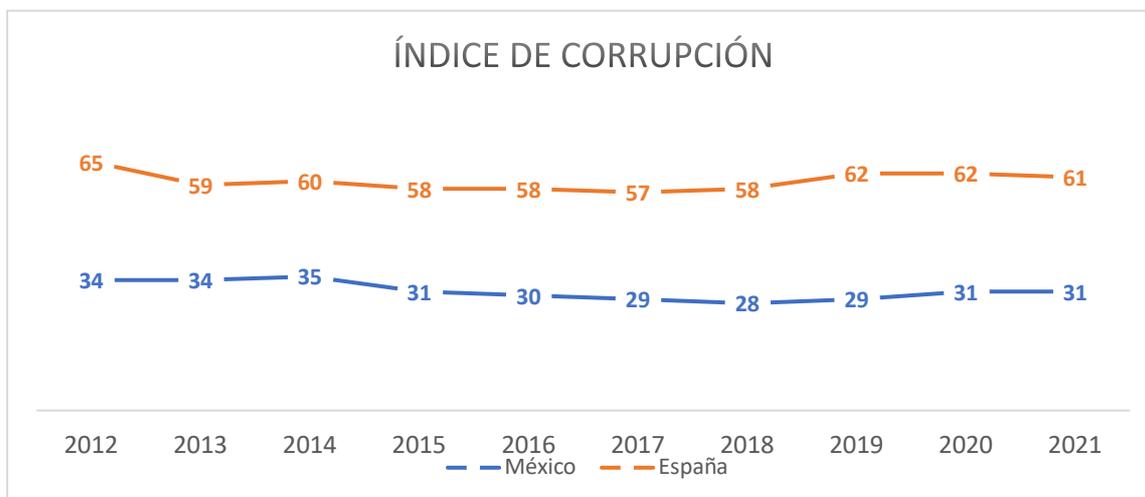
2. LOS FACTORES CRIMINÓGENOS Y DE RIESGO DEL FINANCIAMIENTO ILÍCITO O ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El Secretario General Adjunto de la ONU, en conmemoración del día Internacional contra la corrupción justo antes que iniciara la pandemia que cambió el curso de la historia del planeta, señalaba lo siguiente¹⁵⁸:

La corrupción está presente en todos los países, ya sean ricos o pobres, del norte o del sur, se trata de un ataque contra los valores de las Naciones Unidas. Roba a las sociedades escuelas, hospitales y otros servicios vitales, aleja la inversión extranjera y despoja a las naciones de sus recursos naturales. Socava el estado de derecho e incita a la comisión de delitos como el tráfico ilícito de personas, drogas y armamento. La evasión fiscal, el blanqueo de dinero y otros flujos ilícitos desvían recursos que son muy necesarios para el desarrollo sostenible. El Foro Económico Mundial cifra el costo de la corrupción en al menos 2,6 billones de dólares, o el 5 % del producto interno bruto mundial. Según el Banco Mundial, las empresas y las personas pagan cada año más de 1 billón de dólares en sobornos. La corrupción engendra más corrupción y fomenta una cultura destructiva de impunidad.

Como lo mencionaba el Secretario General Adjunto de la ONU, la corrupción es un grave problema que ha afectado a los países en estudio durante los últimos 10 años. Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, México ha obtenido calificaciones reprobatorias que van desde 2.8 hasta 3.5 en una escala del 1 al 10 y en España si bien actualmente no son reprobatorias, se encuentra en el límite aceptable, varían de 5.8 a 6.6. Esto demuestra que a pesar de los esfuerzos realizados para abordar este problema, todavía hay mucho trabajo por hacer para combatir la corrupción en ambos países.

¹⁵⁸ Recuperado de: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/statement/2018-12-09/secretary-generals-message-international-anti-corruption-day-scroll> (07 de diciembre de 2022).



Fuente: Transparency International. The Global Coalition against Corruption.

También es importante aclarar que no toda la corrupción está relacionada con los partidos políticos. Por ejemplo, si un funcionario público recibe un soborno, no necesariamente se trata de un delito de su partido político. Muchas de las personas que trabajan en gobierno ni siquiera están afiliados a un partido político, pueden estar en ese puesto por múltiples razones. Sin embargo, si el gobierno tiene una estrategia informal de recibir obtención de recursos ilícitos para financiar sus futuras campañas partidistas, este delito si sería atribuible al partido político como colectivo.

Para la persona que se beneficia de un acto corrupto, le es intrascendente si el soborno se lo entrega a un funcionario público, un político, un intermediario, al hermano del presidente o al mismo partido político. El tema de la corrupción, en particular, ha avivado el interés renovado en identificar las formas más efectivas de regular la financiación política y de establecer mecanismos para sancionar su incumplimiento.

Ya se señaló en el capítulo anterior, la vinculación que existe entre la corrupción y los partidos políticos, específicamente en su financiamiento ilícito o ilegal. Por ello es necesario identificar los factores criminógenos que afectan o hacen propicias las condiciones para que los partidos políticos delincan como

colectivos, y como no existe una lista de factores criminógenos para este grupo social específico, propongo para este estudio los siguientes¹⁵⁹:

1. Ideología política. - La ideología o conjunto de creencias de un partido político puede influir en la probabilidad de comportamiento criminal entre sus miembros. Por ejemplo, un partido que defiende una postura fuerte en cuanto a derecho y orden podría tener menos probabilidades de participar en actividades criminales, mientras que un partido que se centra más en la desobediencia civil o la resistencia a la autoridad podría estar más propenso al comportamiento criminal;
2. Poder e influencia política. - Los partidos que son más poderosos o influyentes dentro de un sistema político podrían tener más probabilidades de participar en comportamiento criminal, ya que podrían sentir que tienen más que ganar y menos que perder. Por el contrario, los partidos que son más débiles o menos influyentes podrían tener menos probabilidades de participar en comportamientos criminales, ya que podrían sentir que tienen menos que ganar y más que perder; y
3. Dinámicas de grupo: La cultura y las dinámicas dentro de un partido político también pueden influir en la probabilidad de comportamiento criminal. Los partidos que son muy cohesionados y tienen fuertes vínculos entre sus miembros podrían ser más resistentes al comportamiento criminal, mientras que los partidos que son más fragmentados o tienen vínculos más débiles entre sus miembros podrían estar más propensos al comportamiento criminal.

Uno de los puntos trascendentales a discutir respecto a los factores criminógenos, es la cantidad de partidos políticos que deben existir en un sistema democrático, ya antes se señaló que más partidos políticos no significa más democracia, algunos países han optado por modelar sistemas electorales para excluir específicamente a partidos con un reducido o mínimo nivel de apoyo,

¹⁵⁹ Entendiendo como factores criminógenos aquellos que aumentan la probabilidad de que un partido político pueda cometer actos de corrupción relacionados con precampañas y campañas políticas.

de esta manera han intentado evitar que se formen partidos políticos que sólo se hayan constituido porque ven al partido político como negocio y no porque busquen el bienestar social; sería una medida que disminuiría los factores criminógenos, pero conlleva un problema de legitimidad respecto a la decisión de cuántos partidos deben existir para que un país se considere democrático, además con este tipo de medidas se corre el riesgo de regresar a esquemas totalitarios.

La mayoría de los expertos también concuerdan en que es importante que un sistema electoral estimule el desarrollo de un sistema de partidos basado en valores e ideologías políticas amplias y en programas políticos específicos y no en estrechas inquietudes de carácter económico, étnico, racial o religioso. Al mismo tiempo que disminuyen las amenazas de conflictos sociales, es más probable que los partidos que cuentan con amplia base social que comprende a distintos grupos y sectores sociales reflejen la opinión nacional que aquellos que se basan predominantemente en asuntos sectarios, regionales o de elites.

Conocer los factores que llevan a los partidos políticos a delinquir sirve para llevar a cabo campañas de prevención, enfocadas en estos factores, por ejemplo si identificamos la dinámica de grupo de los partidos políticos en México se puede cruzar esa información con los casos conocidos en donde se han visto envueltos los partidos políticos con la delincuencia organizada y con base en esos resultados poder hacer un verdadero blindaje electoral.

También se pueden hacer mapas de estructura de poder, donde se pueden identificar apoyos o vínculos políticos, económicos, ilegales y sociales para poder generar controles frente a las donaciones y contribuciones de personas físicas o extranjeras. Este tipo de mapas pueden permitir a las autoridades electorales y de procuración de justicia priorizar las ciudades o municipios más propensos a la infiltración de recursos provenientes de la delincuencia organizada.

Por otro lado, en el capítulo primero de esta tesis se analizó la importancia de conocer los factores de riesgo que se encuentran relacionados con los procesos electorales y las elecciones, para efectos de poder hacer una política criminal en materia electoral de manera integral.

También se describieron cuáles son los factores de riesgo que IDEA ha recapitulado en el tema, por supuesto que estos son factores que pueden ser de gama amplia, es decir, son los factores que pueden presentarse en todos los momentos que un proceso electoral contempla, además pueden influir en todos los temas, no específicamente en financiamiento ilícito o ilegal.

Por ello, consideré prudente establecer una lista de factores de riesgo que pueden presentarse específicamente en el financiamiento ilícito o ilegal de partidos políticos, basada en todas las complejidades que se desarrollaron en la presente tesis de esta manera, se identifican como riesgos los siguientes:

- La falta de transparencia en la gestión de finanzas de los partidos políticos.
- La aceptación de donaciones anónimas o ilegales.
- La falta de control y supervisión por parte de organismos encargados de fiscalizar el financiamiento de partidos políticos.
- La presencia de intereses ocultos detrás de las donaciones.

También puede haber riesgo de corrupción, ya que el financiamiento ilícito de partidos políticos puede ser utilizado para comprar influencia y favores políticos.

Con base en estos riesgos, también se pueden crear mapas de riesgo que ayuden a las autoridades electorales y de procuración de justicia a prevenir actos de corrupción en materia electoral, por ejemplo si se sabe que las donaciones son un factor de riesgo, se pueden hacer mapas de donadores y de las contribuciones de personas físicas donde se pueda establecer si estas

donaciones se hacen de manera reiterada para las campañas, hacia qué candidato y si existe una relación con el posterior otorgamiento de contratos.

Como se puede ver es muy necesario conocer cuáles son los factores criminógenos y los factores de riesgo respecto al financiamiento ilícito de partidos políticos para poder prevenir la conducta, pero también es en extremo importante que las autoridades competentes generen información, análisis y se apoyen de la tecnología para identificar la magnitud del problema, como se señaló en el primer capítulo de esta tesis, si no se ve la política criminal como una política pública, en la que se necesita conocer el problema para poder resolverlo, se va a seguir usando la legislación como único medio para hacer política criminal, con las limitaciones que ya vimos eso puede generar en los resultados.

3. DESAFÍOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL ELECTORAL

La financiación política es la vida de la política democrática moderna. Durante las campañas, los partidos políticos y los candidatos necesitan recursos suficientes para pagar oficinas, personal remunerado, computadoras y centros de llamadas en áreas locales y sedes de campaña; consultores de campaña, encuestas de opinión y grupos focales; movilizar a activistas voluntarios, contratar transporte y contactar grupos de apoyo para organizar, impulsar el voto, etc.

Aunque se han hecho afirmaciones retóricas sobre las reformas formales del dinero en la política, la financiación de los partidos políticos es una preocupación generalizada en la que los abusos no regulados pueden generar corrupción, distorsionar la competencia justa entre candidatos y partidos, debilitar la rendición de cuentas electoral y permitir que los ricos dominen la agenda de políticas. Es importante tener en cuenta que la implementación adecuada de políticas públicas como límites en el gasto y las contribuciones, requisitos de transparencia y subsidios públicos a los partidos políticos es esencial para controlar el dinero en la política y fortalecer la gobernanza democrática.

Es necesario para identificar los desafíos en materia política criminal electoral, se desarrolle un análisis de todos los aspectos que se vieron en esta tesis, en primer término, al momento de crearse una política criminal legislativa o modificarse la existente, los legisladores tienen la responsabilidad de no solo comprender los aspectos legales y técnicos de una reforma, sino también de entender y poder explicar los argumentos políticos y las implicaciones para la estructura política del país.

Por eso tiene que allegarse de personas estratégicas que conozcan sobre el asunto a reformar (mismos que fueron descritos en el capítulo primero de esta tesis), y que pueden ser por ejemplo: criminólogos, expertos en el tema, ONG's. También es importante recordar que el interés por mejorar el sistema electoral en su conjunto es en beneficio del bien común, lo que entiendo puede ser difícil si los partidos políticos están pensando en su propio interés.

Derivado de lo anterior, debe quedar muy claro el potencial impacto de modificar las reglas que hoy en día se encuentran y el impacto que generaría no cambiarlas. A veces, como ya se pudo demostrar, la operación de los sistemas electorales puede depender en gran medida de detalles aparentemente pequeños.

El legislador también tiene que preparar a la sociedad para que entiendan la reforma o creación de la norma y participen en foros previos a su aprobación, es importante que la ciudadanía conozca las implicaciones de las acciones legislativas y el impacto que generarán, en este caso a la representación y funcionamiento de los partidos políticos.

El impacto de la legislación una vez aprobada, es evaluada por los expertos en política criminal, quienes establecen un juicio respecto a la norma y determinan posibles mejoras, tal y como sucedió por ejemplo con la reforma de la Ley 01/2015 en España, que generó mucha literatura respecto a las posibles implicaciones de los artículos adicionados al Código Penal, sin embargo, estas propuestas político criminales se suelen quedar en el papel, sin tener ningún

impacto en la labor del legislador, como debería hacerse con cualquier política pública para cerrar el ciclo de la misma.

Otra herramienta que puede usar el legislador es auxiliarse del derecho comparado, puede indagar si lo que se pretende realizar ha sido ya propuesto e implementado en otros países y cuáles han sido los resultados, si bien los aspectos sociales, económicos y culturales cambian en cada país y que ha sido criticada la práctica de copiar esquemas legislativos de otros países, la intención de revisar las experiencias de otras regiones no va en el sentido de copiar lo que otros han implementado sino de hacer un análisis más consciente de lo que se quiere implementar en el país basado en otras experiencias.

Por otro lado, el legislador no puede pensar que su trabajo se limita a la creación o reforma de las normas, al menos no cuando se trata de derecho penal, un verdadero proceso de política criminal debe también contemplar acciones post-legislativas que por supuesto deben contemplar políticas de difusión.

Los desafíos respecto a la responsabilidad penal en España ya están dictados, el legislador ahora debe resolver los dos grandes problemas que los expertos han identificado en la norma, el primero de ellos es la imposibilidad de llevar a cabo un compliance penal para partidos políticos porque no están establecidas las reglas ni los medios para llevarlo a cabo, la naturaleza de los partidos políticos hace necesaria, la participación del legislador y del gobierno para establecer las condiciones en las que se podría llevar a cabo un compliance, cualquier política que se quisiera implementar fuera de la norma, tendría resultados catastróficos para la democracia.

La segunda tiene que ver con la punibilidad de los partidos políticos, cuando estos son declarados responsables, se deben establecer sanciones específicas para el partido político, porque es claro que la sanciones privativa de la libertad no es una opción como sanción a los partidos políticos.

En cuanto a México, la discusión va mucho más atrás, el legislador debe, con base justo a las experiencias comparadas determinar si es adecuado y necesario establecer la responsabilidad penal de los partidos políticos, y analizar también si las personas jurídicas, como las empresas, pueden cometer el delito de financiamiento ilícito de partidos políticos, ya que como se encuentra redactada la norma actualmente, no es posible.

Respecto al punto tercero, como ya se mencionó en esta tesis los mecanismos de financiamiento de campañas y partidos políticos han recibido mucha atención por parte de la comunidad tanto investigadora como política, la pregunta más frecuente es si se debe quitar el financiamiento público a los partidos políticos o si éste se debe mantener en aras de garantizar la equidad en la contienda y disminuir la posibilidad de corrupción por parte de los partidos políticos. Hasta hoy en ambos países ha existido consenso sobre la necesidad de financiar públicamente a los partidos políticos para ayudar a su permanencia y consolidación, además esta medida en teoría disminuye el riesgo de que agentes externos financien con intenciones *quid pro quo* a los partidos políticos, también es una medida que fomenta la igualdad de oportunidades en las elecciones.

En la actualidad, ambos países siguen presentando casos de corrupción relacionados con el financiamiento ilegal de partidos políticos, lo que podría poner en duda la eficacia de esta medida, pero antes de hacer un juicio apresurado, es importante señalar que ninguna fuente de financiación es efectivo para evitar la corrupción o la financiación ilegal.

Ahora bien, una vez que se decidió que es necesario el financiamiento público, el siguiente debate se centra en los diferentes modelos de financiación de los partidos políticos, debate que se mantiene en la palestra pública año con año. En ambos casos se ha decidido un financiamiento mixto de los partidos políticos con preponderancia del financiamiento público. Dos de las críticas más fuertes que se han hecho en España respecto al financiamiento público, es que

el sistema de reparto de las subvenciones públicas ha favorecido a los partidos tradicionales, y eso ha obstaculizado el crecimiento de partidos pequeños o nuevos. Se considera que es mejor que los recursos sean asignados meritoriamente, es decir, de acuerdo al porcentaje de votación que obtuvieron los partidos, y no en función de los asientos legislativos alcanzados, debido a que la distritación puede establecerse de manera que se beneficie a un partido determinado.

La segunda crítica, más recurrente es que existe una dependencia excesiva a los recursos públicos de los partidos políticos, lo que mencionan los expertos, ha generado un alejamiento de la ciudadanía (no necesitan tener muchos afiliados o militantes porque con el dinero público pueden subsistir).

Respecto a la financiación privada a regulación, se encontró que con la reforma de 2015 las reglas siguen siendo muy laxas, en particular con las fundaciones o entidades vinculadas a los partidos, sin duda esta es un área de oportunidad para los legisladores para mejorar las reglas y ayudar a disminuir la corrupción política.

Las críticas más fuertes respecto al financiamiento en México han versado en el excesivo gasto que genera mantener los subsidios a los partidos políticos, recientemente se presentó una iniciativa para reducir los montos destinados a financiar los gastos ordinarios y de proceso de los partidos políticos, dicha iniciativa no fue aprobada, entre otras razones, porque se presentó en un paquete de reformas que además proponían la reestructuración del INE, y modificaciones a los derechos de participación ciudadana¹⁶⁰.

Me parece que fue acertado no aprobar la reforma, ya antes se señaló la necesidad de que los legisladores analicen profundamente cuáles son los alcances de las propuestas que están presentando; proporcionar fondos públicos

¹⁶⁰ Recuperado de: <https://www.contrareplica.mx/nota-Puntos-Finos-de-la-Reforma-Electoral-2022271145> (07 de diciembre de 2022).

a partidos políticos y candidatos nunca es una medida popular, menos lo será frente a la crisis que está viviendo México derivada de la pandemia que aún azota nuestras puertas, pero disminuir drásticamente los subsidios públicos a los partidos políticos puede dar lugar a una mayor influencia del financiamiento privado, ya sean recursos ilícitos y extranjeros, en la política.

Cuando las donaciones privadas tienen un papel importante en el financiamiento de los partidos políticos, es esencial establecer regulaciones adecuadas, ya que el sistema es más vulnerable a la influencia de intereses particulares en la toma de decisiones públicas. La crisis actual podría ser una oportunidad para abordar el uso ineficiente de los recursos estatales y para reformar los sistemas de financiamiento político. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la reforma de las regulaciones de financiamiento político por sí sola puede no ser suficiente para regular el abuso del financiamiento público, como ya se vio en esta tesis, la financiación ilegal a partidos políticos suele ir acompañada de otras figuras delictivas, las más comunes son el soborno, corrupción, la coerción, la violencia, por ello cualquier reforma al financiamiento de partidos políticos, debería formar parte de esfuerzos más amplios para combatir la corrupción.

El cuarto punto que se trató en esta tesis, es el relacionado con el financiamiento ilícito e ilegal de los partidos políticos, los dogmáticos en España han sido muy claros en que la regulación que se presentó se hizo con finalidades simbólicas, que traerán problemas de aplicación, en el caso de que se quieran configurar los delitos establecidos en los artículos 304 bis y ter del Código Penal, corresponde nuevamente al legislador hacer las modificaciones pertinentes para atender las observaciones de los expertos. En este sentido creo que el desafío más grande de la política criminal es lograr que los legisladores interioricen su labor como una labor de equipo, independientemente de las razones políticas que tengan para promover un tema.

El segundo desafío y, ya que integraron la responsabilidad penal de los partidos políticos en su ordenamiento, es el de interiorizar en la ciudadanía la corresponsabilidad de los miembros del partido. De ahí la necesidad de establecer los medios adecuados para que los miembros del partido puedan mostrar más fácilmente su desacuerdo con la política del partido y tomar acciones dentro del partido contra el comportamiento ilegal de su dirección. Si el liderazgo no reconoce las críticas dentro del partido, los miembros deberían tener la posibilidad de acudir a una instancia competente para que analice si hubo violación de sus derechos.

En el caso de México, los tipos penales en donde se encuentra contemplado el financiamiento ilícito de los partidos políticos, dependen del sujeto activo de la acción, la principal crítica a estos supuestos jurídicos es que no se encuentra contemplada la responsabilidad penal de las personas jurídicas como empresas o sindicatos, muchas de las empresas que se usan para el financiamiento ilícito en México son empresas creadas solo para esa finalidad. Es necesario que se revise la legislación para un adecuado blindaje contra la corrupción.

Ambos países deben fomentar la rendición de cuentas, ya que es uno de los fundamentos del gobierno democrático. Su ausencia puede desembocar en condiciones de inestabilidad de largo aliento. Un sistema político en el que se rinden cuentas es aquel en que el gobierno es responsable ante los electores en el mayor grado posible.

Los electores deben ser capaces de influir en la composición del gobierno, como ya se explicó anteriormente, mediante el voto como premio por un trabajo bien hecho o retirándole su apoyo a un partido que no cumplió con los compromisos contraídos. También se explicó que esta no puede ser una estrategia única de prevención contra la corrupción política de los partidos políticos, pero es siempre necesaria.

La independencia y el fortalecimiento de los organismos electorales, es fundamental en ambos países, me parece en el caso de España es más

prioritario fortalecer al Tribunal de Cuentas y a la Junta Electoral Central, son dos organismos que necesitan mayor presupuesto, más autonomía, y un blindaje legislativo para poder llevar a cabo sus facultades.

En el caso de México y derivado de que no fue aprobada la reforma constitucional que se mencionó párrafos arriba, se aprobó una reforma a las leyes secundarias que hace una profunda modificación a la estructura interna del INE¹⁶¹, no pretendo hacer un análisis sobre esta reforma, pero si es necesario señalar que es una reforma que viola la Constitución al modificar esquemas en leyes secundarias que se encuentran protegidos en la Carta Magna y probablemente aún quede tiempo para saber cuál será el sentido de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la constitucionalidad de la misma, pero en caso de que se considere válida, generará sin duda problemas operativos en las siguientes elecciones (tal vez seamos el único país en el que se decide reformar lo que funciona bien, para que funcione mal), como señalé aún queda tiempo para saber el final de esta trama, pero no debería de perderse de vista que la autonomía de los organismos electorales y su fortaleza es algo que se debe fomentar y proteger.

Por último la transparencia, es sin duda fundamental para prevenir conductas delictivas, tal vez la más efectiva según los organismos internacionales como la ONU o la OEA, de los casos estudiados España tiene que analizar sus leyes de transparencia para identificar si cuenta con sanciones efectivas para la falta de cumplimiento, como ya se vio en esta tesis, hay mucho que reforzar en esta área. En el caso de México, se tiene que verificar la operatividad de la transparencia, ya que el bagaje legislativo es adecuado, pero la transparencia sigue sin mejorar, Además ambos países deben de propiciar esquemas para un gobierno abierto.

¹⁶¹ Recuperado de; <https://www.animalpolitico.com/2022/12/reforma-electoral-ine-pide-a-legisladores-frenar-iniciativa/> (07 de diciembre de 2022).

También hay que tener en cuenta que la transparencia sin rendición de cuentas puede aumentar el cinismo de la sociedad sobre los estándares de la vida pública. Considero que una política criminal electoral equilibrada debe tener en cuenta todos estos aspectos, esa es la manera más efectiva para controlar el financiamiento ilícito o ilegal de los partidos políticos y por ende la corrupción política. Está claro que ningún instrumento de política es suficiente por sí solo para controlar el dinero en la política.



UCA

Tesis Doctoral

REFLEXIONES FINALES

En el capítulo primero, se hizo un análisis conceptual de lo que es la política criminal, los principales autores que abordan su definición y como ha ido evolucionando con los nuevos riesgos que la globalización plantea a la sociedad, se planteó la necesidad de también entender a la política criminal como una política pública y se determinaron los actores que en específico deben participar para la creación de una política criminal adecuada.

Posteriormente se identificó cuál es la política criminal electoral en cada uno de los países de estudio, definiéndola, con base en el ciclo de las políticas públicas, como aquellas políticas públicas que son aplicadas por los órganos del Estado para disminuir la criminalidad en el ámbito electoral, desde su fase legislativa, aplicativa, y de evaluación para identificar las áreas de oportunidad y de mejora.

El capítulo segundo inició con la evolución de la configuración de los partidos políticos, junto con las normativas que se fueron desarrollando en el transcurso del tiempo hasta su reconocimiento a nivel constitucional, se identificaron las condiciones históricas que contribuyeron a generar presión para la creación de nuevas leyes. Los cambios fueron influenciados por los actores políticos en el poder, los partidos de oposición buscaron coaliciones y alianzas para poder ser tomados en cuenta, la opinión pública y el anhelo de que la ciudadanía respaldara los sistemas democráticos, lograron grandes reformas constitucionales y secundarias. Las presiones de la comunidad internacional también fueron importantes, por ejemplo en España este fue una de las razones claves por las que se introdujo la responsabilidad penal de los partidos políticos, lo mismo sucedió en México con la reforma penal de 2014.

Una vez analizado el contexto político de los partidos políticos en cada país de estudio, se habló de cómo la evolución de la responsabilidad penal de los

partidos políticos es una de los fenómenos más desafiantes de las democracias del siglo XXI. Llevar a los partidos políticos a tribunales para determinar su responsabilidad por delitos penales es una característica de la judicialización de la política y de la globalización en la que vivimos.

Esta tendencia tiene implicaciones directas en el orden constitucional y en la división de poderes, que es la razón más plausible por la cual para muchos países es inimaginable atribuir responsabilidad penal a los partidos políticos.

Se señaló que existen dos razones por las cuales en algunos países sobre todo latinoamericanos no se ha establecido la responsabilidad penal de los partidos políticos: la primera tiene que ver con el arraigo a la doctrina clásica que rechaza la posibilidad de responsabilizar penalmente a los partidos políticos y la segunda que se explica en razón de que al final son los partidos políticos los que gobiernan, por consiguiente, son los creadores de los marcos legales que rigen sus actividades y teniendo en cierta medida el monopolio del sistema legislativo penal, tienen la posibilidad de minimizar cualquier posibilidad de reforma que se proponga para prevenir las malas prácticas que cometen a lo largo de sus mandatos. Este círculo vicioso crea un estado de "responsabilidad sin rendición de cuentas", es decir, proporciona poder y funciones a las élites políticas, pero el riesgo de sancionar sus malas conductas son mínimos.

También se hizo hincapié en que todas las disposiciones del derecho penal deben cumplir con el principio de *última ratio* dentro del sistema legal. Este principio de criminalización como último recurso exige que el legislador se abstenga de imponer penas penales por comportamientos ilegales si existen medidas menos severas disponibles en otras ramas del derecho que tengan el mismo efecto. Por lo tanto, sería imposible determinar si es factible establecer responsabilidad penal a los partidos políticos sin antes analizar las posibles alternativas a la aplicación del derecho penal.

Además se explicó que, en países europeos como España, se han llevado a cabo una serie de reformas en el derecho penal para permitir la responsabilidad

de los partidos políticos con el objetivo de luchar contra la corrupción, en particular la corrupción política, que puede socavar los fundamentos de la democracia. Estas reformas se han producido debido a diversos factores, entre ellos la necesidad de garantizar la transparencia y la integridad en la política y de proteger los valores democráticos.

Se expusieron algunas de las teorías jurídico penales que pueden aplicarse en los nuevos esquemas de la responsabilidad penal de los partidos políticos, entre las que se encuentran la teoría de la heterorresponsabilidad, de la identificación y de la autorresponsabilidad, la primera y la última han sido usadas como criterio para poder aplicar la responsabilidad penal de los partidos políticos en España. Por último se analizó la legislación vigente en cada uno de los países en estudio.

En el capítulo tercero, se describieron los diferentes modelos de financiación de los partidos políticos, se hizo un análisis de cada una de las características de las normas de los países en estudio relacionados con el financiamiento de partidos políticos, se ubicaron las principales falencias en cada país, en el caso de España, se identificó la falta de capacidad del Tribunal de Cuentas para llevar a cabo una correcta fiscalización a los partidos políticos,

Se señaló la necesidad de mejorar la regulación en la materia, uno de las acciones que se sugirieron en este rubro, es el establecimiento en la norma de actividades específicas en las que el partido debe obligadamente ejercer un porcentaje de su recurso, para esto puede servir como experiencia comparada la de México, en donde se establece la obligación a los partidos políticos de destinar el tres por ciento que le corresponda para actividades ordinarias, a efecto de fomentar la educación y capacitación política, así como para la investigación socioeconómica y política.

La regulación del financiamiento de los partidos políticos en México, es una de las regulaciones más sofisticadas, así lo ha manifestado la IDEA en diversos informes sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales del país, sin

embargo, ha servido poco para disminuir las infracciones de los partidos políticos, este hallazgo vale la pena que se reflexione un poco más.

Cuando se trata de determinar qué políticas son efectivas para regular la financiación política, la teoría, los casos y la evidencia presentados en esta tesis llevan a una conclusión lógica: no hay una única fórmula de políticas que se pueda ajustar a los países en estudio, los parámetros institucionales, culturales y económicos son diversos.

Lo que sí se puede afirmar con certeza, es que los cambios que se analizaron en este capítulo sobre el financiamiento de los partidos políticos y las fórmulas usadas para su regulación están influenciadas por diversos factores contingenciales, algunos han encontrado respuesta en las reformas estudiadas, algunos aún no han obtenido respuesta satisfactoria.

Se pudo constatar que aun cuando en México, el tema del financiamiento de partidos políticos como su fiscalización, está altamente regulados sigue siendo afectado por la corrupción política, y también se pudo constatar en el caso de España, que a pesar de que las normas de financiamiento se hicieron de manera desigual, con la intención de beneficiar a partidos políticos específicos, han tenido mejor resultado en las mediciones de la democracia, así se puede verificar en el índice de democracia que cada año realiza *The Economist Intelligence* (EIU), en el cual España tiene una calificación de 7.94, mientras que México se ha mantenido en una calificación de 5.57, lo mismo sucede con los índices de corrupción presentados en el punto 2 de este capítulo. Esto confirma la teoría de que los países con más leyes no necesariamente están más cerca de alcanzar objetivos democráticos deseables ni tampoco es sinónimo de cambios positivos para fortalecer la democracia.

En el capítulo cuarto se analizó el tema central de esta tesis, se explicó el vínculo que tiene con la corrupción política y los riesgos de que la corrupción política transnacional afecte la estabilidad democrática de un país, sólo por la naturaleza de éste fenómeno es que reitero mi posición sobre estar de acuerdo

en integrar la responsabilidad penal de los partidos políticos en la norma penal, pero también es necesario aclarar que, considero que el derecho penal está diseñado para cumplir con una función, pero a veces el legislador olvida que la represión penal es violencia y que por lo tanto tiene que ser bien regulada.

Günther Jakobs, ha señalado en su planteamiento funcionalista que el derecho penal es un pequeño espejo, de un espejo más grande que es el derecho en general y que por lo tanto al ser un espejo refleja a la sociedad en su conjunto, en esa medida hay que partir de la premisa de que lo que se concentra en la ley penal, básicamente demuestra, las preocupaciones, intereses o problemas de una sociedad y también muestra la poca evolución y en muchos casos la involución que puede mostrar el derecho penal frente a una sociedad, el incremento de las sanciones, adelantamiento de las barreras de defensa, injerencia en la esfera privada de las personas, no necesariamente es evolución penal.

Además hay que tomar en cuenta que el derecho penal se aplica cuando ya se produjo la afectación al bien jurídico, por eso, aun cuando se encuentre la responsabilidad penal en los ordenamientos penales, es necesario implementar las medidas preventivas adecuadas para que el derecho penal solo sea utilizado como *última ratio*.

En ese mismo capítulo se identificó el área más sensible de la regulación del financiamiento de los partidos políticos, las donaciones son las que generan más controversia por su falta o nula naturaleza altruista, sin embargo prohibirlas no las eliminaría, sino que las colocaría en la zona gris, lo que solo empeoraría la situación. En el caso de España, se trata de prevenir que las donaciones provengan de fuentes ilegales, a través de la tipificación penal, el problema es que se introdujo en una ley penal en blanco, que al momento de su aplicación puede generar problemas de legalidad y de constitucionalidad, también se hizo especial referencia a la autorregulación de los partidos políticos y la falta de

bases legales para poder establecer un *public compliance*, que permita desarrollar actividades de control interno y prevención de la corrupción política.

En el caso de México se hizo latente, la necesidad de establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas en delitos electorales, ya que el uso de empresas fantasmas para financiar de manera ilícita a los partidos políticos es una de las modalidades más frecuentes y por alguna razón el legislador lo dejó afuera de los *numerus clausus* descritos en el artículo 11 del Código Penal Federal, también se hizo especial referencia al involucramiento de la delincuencia organizada en el financiamiento ilícito de los partidos políticos y se ofrecieron algunas propuestas entre las que se destaca la coordinación entre las autoridades encargadas de la seguridad pública y las autoridades electorales, para identificar los riesgos y poder llevar a cabo estrategias para un efectivo blindaje electoral.

También se analizaron hechos de corrupción que se han presentado y que han tenido un impacto mediático en los países de estudio, se describió como se han resuelto y cuáles fueron los sujetos activos de las conductas delictivas, entre los hallazgos a destacar en este análisis fue que en su mayoría están involucrados dirigentes de los partidos políticos y los encargados de las finanzas tanto del partido político como de las campañas de sus candidatos.

En el capítulo quinto se desarrolla en primer término una propuesta etiológica, desde la visión de la criminología sociológica, de las actividades delictivas de los partidos políticos, sosteniendo que los partidos políticos pueden cometer hechos delictivos cuando lo hacen como colectivo y que en la mayoría de los casos la finalidad es la voluntad del poder, se establecieron, con base en lo analizado, factores criminógenos y factores de riesgo que permitan aplicar programas de prevención en materia de financiamiento ilícito o ilegal de partidos políticos y se especifican algunos de los desafíos a los que se enfrenta la política criminal electoral haciendo énfasis en el adecuado trabajo legislativo, no sólo en materia penal para poder combatir esta conducta.

Como reflexión final, se considera que la particular posición que tienen los partidos políticos frente al estado y la sociedad, los hace especialmente vulnerables a cometer hechos delictivos, también los hace tener una posición jurídica sui generis que dificulta establecer normas efectivas para el combate de las conductas delictivas en las que se pueden ver involucrados, se identificó en ese sentido que las categorías de delitos que pueden atribuirse a los partidos políticos pueden ser: delitos económicos, delitos electorales, delitos políticos y crímenes internacionales. También se considera que la delincuencia de los partidos políticos daña gravemente a la sociedad y a la democracia en sí misma, por lo que se requiere un mayor análisis criminológico.

Por último es importante acotar que el desarrollo de esta tesis se basó en la documentación y literatura que se encontró sobre el tema, y en mi experiencia trabajando en organismos electorales, por lo que entendiendo las limitaciones de la investigación, no se puede hablar de conclusiones definitivas. A lo que más se aspira es a abrir el debate para que abogados, criminólogos y politólogos, sigan analizando las respuestas adecuadas a la delincuencia de los partidos políticos, que además de ser un problema específico de los países es un problema trasnacional y que se analicen respuestas adecuadas para un problema global que se desarrolla en contextos legales y políticos diferentes.

Tesis Doctoral

BIBLIOGRAFÍA

- Albrecht, H.J. (2009). Corruption and corruption control: An introduction. *Freedom for fear*, (4).
- Alcántara Sáez, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas?, origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. ICPS.
- Aragón Reyes M. (1995). Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. s.n.e., Argentina.
- Barreiro Perera, F.J. (2000). Derecho Penal Electoral. *Apuntes de Derecho Electoral, una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*. TEPJF.
- Baucells Lladós J. (2018). *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. (20-28) pp. 1-25.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI. España.
 - (2006). *La sociedad de riesgo, hacia una nueva modernidad*. Paidós. Barcelona.
 - (2008). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós.
- Benítez Ortúzar, I.F. (2019). *Corrupción electoral, delitos e infracciones electorales*. Dykinson.
- Bergalli R. & Rivera Beiras, I. (2005). *Política Criminal y Sistema Penal, viejas y nuevas racionalidades punitivas*. Anthropos. Barcelona.
- Blanco Valdés, R.L. (2015). La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema. *Teoría y Realidad Constitucional*. (35). UNED, pp. 149-182.

- Bobbio, N., Mateucci, N., & Pasquino, G. (1995). *Diccionario de Política*. Siglo XXI.
- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- (2003). *Teoría General de la Política*. Trotta.
- Borja Jiménez, E. (2003). *Curso de Política Criminal*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Bovens M. (1998). *The quest for responsibility, accountability and citizenship in complex organizations*. Cambridge University Press.
- Buendía Hegewisch, J. & Azpiroz Bravo, J.M. (2011). *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008, un balance preliminar*. Temas Selectos de Derecho Electoral No. 26. TEPJF.
- Carrillo V. & Médina V. (2020). Laswell y las políticas públicas: el origen de una disciplina. *Debates IESA* volumen XXV, (1), enero-marzo. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/publication/345981723_Harold_Lasswell_y_el_analisis_de_politicas_publicas_el_origen_de_una_disciplina (15/11/2022).
- Casas, K. & Zovatto, D. (2011). Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*. (12). Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3014/5.pdf> (07/12/2022).
- Castellanos Tena, F. (1995). Síntesis del Derecho Penal. *Panorama del Derecho Mexicano*. Tomo I. UNAM.
- Comisión Europea (2008). *Manual de observación electoral de la Unión Europea*. NEEDS Network for Enhanced Electoral and Democratic Support. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27426.pdf> (07/12/2022).

- (2010). *Líneamientos sobre la regulación de los partidos políticos*. OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia. CDL-AD(2010)024. Recuperado de: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa) (07/12/2022).
- Consejo Superior de Política Criminal (2005). *Política Criminal Electoral 2022-2025*, Colombia. Recuperado de: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/PCelector/POLITICA%20CRIMINAL%20ELECTORAL%202022-2025%20-%20DOCUMENTO%20FINAL%20APROBADO%20CSPC%20Y%20CSDE.pdf> (03/11/2022).
- Comité de Ministros de los Estados Miembros de Europa (1988). *Recomendación número 18 en relación con la responsabilidad de las personas jurídicas por las infracciones cometidas en el ejercicio de sus actividades*. Consejo de Europa. Recuperado de: <https://personasjuridicas.es/recomendacion-18-1988-sobre-responsabilidad-penal-de-las-personas-juridicas/#:~:text=Est%C3%A1%20fundada%20en%20el%20convencimiento,no%20trata%20de%20cuestiones%20procesales%C3%A7> (07/12/2022).
- Cristalinas Kaulitz, A. (2020). La fiscalización a partidos y candidatos. *Elecciones, justicia y democracia en México, fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cruz Blanca, M. (2013). La protección penal del derecho del sufragio. Los delitos electorales. *Revista electrónica de ciencias penales y criminología*, 15-13. Recuperado de: <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15-13.pdf> (07 de diciembre de 2022).
- (2018). La corrupción pública en la actividad electoral, Delitos que integran la corrupción pública electoral versus delitos cometidos por

particulares contra la actividad pública electoral. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 20-33.

- Dahl, R. (1959). *Social Science Research on Business: Product and Potential*. Columbia University Press. New York, NY. Recuperado de: https://archive.org/details/trent_0116300023540/page/n5/mode/2up?view=heater&q=loci (16/11/2022).
- De Andrea Sánchez, F.J. (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. UNAM.
- Del Castillo, P. (1990). Aproximación al estudio de la identificación partidista en España. *Revista de estudios políticos. Nueva Época*. Octubre-diciembre (70).
- Dewey, J. (2000). *La miseria de la epistemología. Ensayos del pragmatismo*. Editorial biblioteca nueva. España.
- Díez Ripollés, J. L. (2003). *La racionalidad de las leyes penales*. Trotta, Madrid.
- Díez Ripollés, J.L. (2002). Derecho Penal Simbólico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, (103) enero-abril.
- Donaires Sánchez, P. (2013). Responsabilidad Penal de la Persona Jurídica en el Derecho Comparado. *Derecho y Cambio Social*. Perú.
- Doval Pais, A. (1999). *Posibilidades y límites para la formulación de las normas penales, el caso de las leyes en blanco*. Tirant lo Blanch.
- Duverger, M. (2012). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- Easton D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Alfred A. Knopf. New York, NY.
- Esparza, B. (2009). *Constitucionalización de los delitos electorales en la legislación mexicana 1812-2009*. INACIPE.

- Fernández Ruíz, J. (2014). Los partidos políticos españoles vistos desde México. *Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y Militancia*, julio-diciembre(4).
- Fernández Sarasola, I. (2000). Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855). *Historia Constitucional*, 1(1), 97-163.
- Ferrajoli, L. (2011). *La crisis de la democracia constitucional*. Madrid. Trotta.
- Ferré Olive, J.C. (2020). Reflexiones en torno al compliance penal y a la ética en la empresa. *Revista Penal México*. Marzo de 2019-febrero de 2020 (16-17). Recuperado de: <https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/01/article/view/315/267> (07/12/2022).
- González, C. (2017). La política criminal aplicada (PCA): La deriva de la política criminal hacia la política pública. *Nuevo Foro Penal*, (88) enero-junio. Universidad EAFIT, pp. 185-216.
- Grupo Integralia. (2021). *Crimen organizado y el proceso electoral 2020-2021*. IntegraliaMX.
- Guerrero, E. (2008). *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia*. Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México.
- Hamilton, A., Madison J. & Jay J. (2015). *El Federalista*. Ediciones Akal.
- Harcourt, B. (2007). *Against prediction. Profiling, policing and punishing in an actuarial age*. the University of Chicago.
- Hassemer, W. (1988). perspectivas del derecho penal futuro. *Revista Penal*, (1). Ed. Tirant lo Blanch. en línea, recuperado de: <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/13245/Perspectivas.pdf?sequence=2> (07/10/2022).

- (1995). Derecho Penal Simbólico y protección de bienes jurídicos. *Pena y Estado*. Santiago: Editorial Jurídica Conosur.
- (1999). *Persona, mundo y responsabilidad, bases para una teoría de la imputación en derecho penal*. Temis. Colombia.
- Holgado González, M. (2003). *La financiación de los partidos políticos en España*. Tirant lo Blanch.
- Hume, D. (2012). *Ensayos morales, políticos y literarios*. Editorial Trotta.
- Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (2012). *Regulación del financiamiento político en el mundo, una visión general a partir de la base de datos de IDEA internacional*. IDEA. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/regulaci%C3%B3n-del-financiamiento-pol%C3%ADtico-en-el-mundo.pdf> (07/12/2022).
- (2016). *Protecting politics, deterring the influence of organized crime on elections*. IDEA. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/protecting-politics-detering-the-influence-of-organized-crime-on-elections.pdf> (07/12/2022).
- (2018). *Herramientas de gestión del riesgo electoral: Descripción general*, IDEA.
- Integralia consultores (2018). *Dinero Bajo la Mesa. Financiamiento y gasto ilegal de campañas políticas en México*. Ciudad de México.
- Ismaili, Karim (2006). Contextualizing the Criminal Justice Policy-Making Process. *Criminal Justice Policy Review*. volume 17. September (3), pp. 255-269.
- Katz, R. & Mier, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy, The emergence of the cartel party. *Party Politics*. Vol. 1 (1). Sage Publications, pp. 5-28.

- (2009). The Cartel Party Thesis: a Restatement. *Perspectives on Politics*. Dec. Vol. 7 (4). American Political Science Association, pp. 753-766.
- Kirchheimer, O. (1980). El camino hacia el partido de todo el mundo. *Teoría sociológica y crítica de los partidos políticos*. España.
- LaPalombara J. & Weiner M. (1966). *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press.
- Langle, E. (1927). *La teoría de la Política Criminal*. Reus. Madrid.
- Lehoucq F., & Molina I. (2002). Democratización y gobernabilidad electoral: el caso de Costa Rica. *Política y Gobierno*, Vol. IX (1), I semestre. CIDE.
- Loader, I. & Sparks, R. (2011). *Public Criminology?*. Routledge.
- Luhmann, N. & De Georgi R. (1993). *Teoría de la Sociedad*, México: UIA-UdeG-ITESO.
- Maroto Calatayud, M. (2015). *La financiación ilegal de partidos políticos, un análisis político-criminal*. Marcial Pons.
- Mestre, E. (1970). Los delitos electorales en España: Reflexiones en torno al tratamiento sociológico del sistema electoral. *Revista española de la opinión pública*, Apr. - Jun., (20), pp. 125-171.
- Michels, R. (1962). *Political Parties*. The Crowell-Collier Publishing Company.
- Mir Puig, S. (2003). *Introducción a las bases del Derecho Penal*. B de F, 2ª ed. Argentina.
- (2008). *Derecho Penal. Parte General*. Reppertor, S.L. España.
- Moreno, M. (1999). *Política Criminal y Reforma Penal. Algunas bases para su democratización en México*. Jus Poenale. México.
- Muñoz Conde, F. (1983). Delitos electorales. *El Derecho penal del estado democrático. (II). Comentarios a la Legislación Penal*. Edersa, Madrid.
- (2015). *Derecho Penal. Parte Especial*. 20 ed. Tirant lo Blanch.

- Muñoz de la Cuesta, J. & Martí, V. (2008). Delitos electorales. *Diario LA LEY*, nº 6887, (20) Feb. Madrid.
- Murayama C. (2015). El Tribunal Electoral ante Pemexgate y Amigos de Fox. *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*. Colección TEPJF. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5015/15.pdf> (07/12/2022).
- Norris, P., Frank, R., & Martínez I. Coma, F. (2014). Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset. *PS: Political Science & Politics*, 47(4), pp. 789-798.
- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (2018). *Estudio sobre delitos electorales. Incidencia y Evolución más allá de los partidos políticos*. México.
- Olaizola Nogales, I. (2014). *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Orellana Wiarco, O.A. (1985). *Manual de Criminología*. Porrúa.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Paoli Boli, F. (1978). Legislación electoral y proceso político, 1917-1978. *Jurídica, anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana*. T. 1, jul. (10).
- Pérez Hernández, J.M. (1862), *Estadística de la República Mejicana*, Guadalajara, Tip. Del gobierno, a cargo de Antonio de P. González.
- Presno Linera, M.A. (2015). Régimen Electoral («Maquiavélico») y Sistema de Partidos (con sesgo mayoritario). *Revista Española de Derecho Constitucional*. Mayo-agosto (104). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Pugh M.D. (1980). *Collective Behavior: a source book*. West Publishing Company. New York.
- Putman H. (1999). *El pragmatismo. Un debate abierto*. Ed. Gedisa. España.
- Queralt, J.J. (2016). Public Compliance y Corrupción: Análisis Conceptual y Propuestas. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*. (2) Septiembre-Diciembre.
- Real Academia Española. *Diccionario*. 22a ed. [versión en línea]. Recuperado de: <http://buscon.rae.es/drae/> (11/10/2022).
- Rodríguez Ramos, R. (2011). Cómo puede delinquir una persona jurídica en un sistema penal antropocéntrico, la participación en el delito de otros por omisión imprudente: pautas para su prevención. *Diario la Ley* (7561).
- Rorty, R. (1996). *Consecuencias del pragmatismo*. editorial tecnos. Madrid.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government, cause, consequences and reform*. Cambridge University Press.
- Ross, E.A. (1907). *Sin and Society*. Houghton, Mifflin and Company.
- Roxin, Claus (2002). Política Criminal y Sistema de Derecho Penal. *claves del derecho penal*, vol. 2, Hammurabi.
- Sabatier, P. (1991). Toward better theories of the policy process, *PS: Political Science and Politics*, num. 24, pp.147-156. Recuperado de <https://wiki.santafe.edu/images/4/47/Sabatier1991.pdf> (19/10/2022).
- Sartori, G. (2012). *Partidos y Sistema de Partidos, marco para un análisis*. Alianza Editorial.
- Secretaría General de la OEA, (2011). *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. Dante Caputo (Coord). OEA. México.
- Silva Sánchez, J. M. (2001). *La expansión del Derecho Penal, aspectos de la Política Criminal en las Sociedades Postindustriales*. Civitas. España.

- (2003). *Hacia el Derecho penal del Estado de prevención, la protección penal de las agencias administrativas de control en la evolución de la política criminal. ¿Libertad económica o fraudes punibles? Riesgos penalmente relevantes e irrelevantes en la actividad económico-empresarial.* Marcial Pons. Madrid- Barcelona.
- Simond, D.R. & Eitzen, D.S. (1986). *Elite Deviance.* Allyn and Bacon, inn.
 - Stone, D. (1988). *Policy paradox and political reason.* Boston: Scott, Foresman/Little.
 - Tamayo, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas.* R. Bañon y E. Carrillo, *La nueva administración pública.* Alianza, Madrid.
 - Tello Mendoza, A. (2022). *Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Estudio sobre el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral.* TEPJF.
 - Terradillos Basoco, J. (2017). *Partidos políticos y corrupción política. Algunas estrategias político criminales. Luces y sombras de la reforma penal y procesal penal en Iberoamérica- Libro en Homenaje al profesor Dr. Ignacio F. Benitez Ortuzar.* La Habana. Recuperado de: <https://cuba.vlex.com/vid/partidos-politicos-corrupcion-politica-704696073> (08/12/2022).
 - Thompson, D.F. (1987). *Just elections, creating a fear electoral process in the United States.* The University of Chicago Press.
 - Tiedemann, K. (2007). *Derecho Penal y nuevas formas de criminalidad.* Grijley.
 - Valdés Zurita, L. (2021). *Cien años de reformas políticas y electorales. Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio.* Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral.
 - Vallès, J. (2007). *Ciencia política. Una introducción.* Ariel. 6ª ed.

- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2017). Influencia extranjera y trascendencia internacional: derecho comparado (H. Fix-Zamudio, Coord). Senado de la República, LXIII Legislatura.
- Vidaurri Aréchiga, M. (2016). *Bases generales de política criminal*. Oxford [versión digital].
- Von Liszt, F. (1929). *Tratado del Derecho Penal* trad. de la 20 ed. alemana por Luis Jiménez de Asúa y adicionado por Quintiliano Saldaña (II).
- Woldenberg, J. (1990). Elecciones y Legislación en México. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. (50) 27-42.
 - (1993). Estado y Partidos: una periodización. *Revista Mexicana de Sociología*. Apr. – Jun. Vol. 55. (2), pp. 83-95.
 - (2006). El cambio electoral. Casi 30 años. Antonella Attili (coord.). *Treinta años de cambios políticos en México*. UAM/Porrúa.
- Wohlers, W. (2012). Derecho Penal como última ratio. ¿Principio fundamental del derecho penal de un estado de derecho o principio sin ningún contenido expresivo propio?. von Von Hirsch, K. Seelmann, W. Wohlers, & J.-M. Silva Sánchez (Eds.). *Límites al derecho penal: Principios operativos en la fundamentación del castigo*. Atelier, pp. 109-128.
- Zipf, H. (1979). Introducción a la Política Criminal. *Revista de Derecho Privado*, Cap. I. Ed. Jaén. España.
- Zovatto, D. (2018). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. Tirant lo Blanch.
- Zunzunegui, F. (2015). Shadow Banking, Crowdfunding y Seguridad Jurídica. *Papeles de Economía Española*. (146).
- Zúñiga, L. (2001). *Política Criminal*. Colex. Madrid.
 - (2004). La cuestión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, un punto y seguido. *Revista de Derecho*. Año 11 (2), pp. 149-186.

- (2015). Culpables, millonarios e impunes: el difícil tratamiento del derecho penal del delito de cuello blanco. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Enero-junio (35), pp. 37-57.

LEGISLACIÓN

- Código Federal Electoral de 1987 (derogado).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (derogado).
- Código Nacional de Procedimientos Penales, última reforma 19 de febrero de 2021.
- Código Penal de 1871 (derogado).
- Código Penal de 1929 (derogado).
- Código Penal Federal, última reforma 12 de noviembre de 2021.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 05 de febrero de 1917, última reforma 18/11/2022.
- Constitución Española de 29 de diciembre de 1978, última reforma 27/09/2011. BOE, núm 311.
- Decreto 679/1977. Convocatoria para elecciones el 15 de junio de 1977. BOE, núm 92.
- Decreto de reforma a la Ley Electoral de 1951, de 07 de enero de 1954.
- Ley 7/1974 de 21 de diciembre, por el que se aprueba el estatuto jurídico de Derecho de Asociación Política (derogado).
- Ley 21/1976 de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política. BOE, núm. 144.
- Ley 01/1977 de 4 de enero, para la Reforma Política (derogada).
- Ley 20/1977 de 18 de marzo, sobre normas electorales (derogada).
- Ley 39/1978 de 17 de julio, de elecciones locales (derogada).

- Ley 54/1978 de 04 de diciembre, de Partidos Políticos (derogada).
- Ley 19/2013 de 09 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE, núm 295.
- Ley 40/2015 de 01 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, última reforma 30/03/2022. BOE, núm. 236.
- Ley de Enjuiciamiento Criminal, última reforma 07/09/2022. BOE, núm 260.
- Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911 (derogada).
- Ley Electoral Federal de 07 de enero de 1946 (derogada).
- Ley Electoral del 04 de diciembre de 1951 (derogada).
- Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de 19 de septiembre de 1916 (derogada).
- Ley Federal Electoral de 05 de enero de 1973 (derogada).
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977 (derogada).
- Ley Federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, última reforma 20/05/2021.
- Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, última reforma 17/12/2015.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, última reforma 27/01/2017.
- Ley General de Partidos Políticos de 23 de mayo de 2014, última reforma 27/02/2022.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral de 2 de noviembre de 1996, última reforma 20/12/2022.
- Ley General en Materia de Delitos Electorales, última reforma 20/05/2021.

- Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General, última reforma 07/07/2021. BOE, núm. 147.
- Ley Orgánica 1/1987 de 02 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo. BOE, núm. 80.
- Ley Orgánica 03/1987 de 03 de julio de 1987, sobre financiación de los Partidos Políticos (derogada).
- Ley Orgánica 8/1991 de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. BOE, núm. 63.
- Ley Orgánica 6/1992 de 2 de noviembre, por la que se modifican los artículos 72, 73 y 141 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 13/1994 de 30 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, última reforma 14/09/2022. BOE, núm. 281.
- Ley Orgánica 06/2002 de 27 de junio de partidos políticos, BOE, núm. 154.
- Ley Orgánica 1/2003 de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Consejales.
- Ley Orgánica 8/2007 de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, última reforma 31/03/2015. BOE, núm. 160.
- Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE, núm. 77.

- Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. BOE, núm. 77.
- Ley Orgánica 3/2018 de Protección de datos Personales y garantía de los derechos digitales. BOE, núm. 294.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, decreto de 19 de julio de 1994.
- Ley para la Elección de Poderes Federales de 02 de julio de 1918 (derogada).
- Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral de 04 de mayo de 2016.
- Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización de 04 de mayo de 2016.

JURISPRUDENCIA Y SENTENCIAS

- Jurisprudencia SUP165.3EL2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisdicción: México. Recuperada de: http://www.teqroo.org.mx/2018/JTSS_J_2003.php (07/12/2022).
- Resolución SUP-RAP-050-2001. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisdicción: México. Fecha 07 de mayo de 2002. Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0050-2001> (07/12/2022).
- Resolución SUP-RAP 4/2018 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisdicción: México. Recuperado de: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0004-2018.pdf (07/12/2022).

- Resolución SUP-RAP 271-2018 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisdicción: México. Recuperado de: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0271-2018.pdf (07/12/2022).
- Resolución SUP-RAP 337-2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisdicción: México. Recuperado de: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0337-2018.pdf (07/12/2022).
- Resolución SUP-JDC-1521/2016 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisdicción: México. Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01521-2016> (07/12/2022).
- Resolución SUP-RAP-719/2017. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisdicción: México. Recuperado de: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/RAP/719/SUP_2017_RAP_719-689015.pdf (07/12/2022).
- Resolución SUP-RAP5/2018 y SUP-RAP7/2018 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisdicción: México. Recuperado de: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0005-2018.pdf (07/12/2022).
- Resolución SUP-RAP51/2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisdicción: México. Recuperado de: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/51/SUP_2020_RAP_51-930116.pdf (07/12/2022).
- Resolución STC 2/1981. Sala Primera del Tribunal Constitucional. Jurisdicción: España. Fecha 30 de enero de 1981. Recuperado de: <https://vlex.es/vid/1-i-25-2-3-15034948> (08/12/2022).

- Resolución STC 3/1981. Sala Primera del Tribunal Constitucional. Jurisdicción: España. Fecha 02 de febrero de 1981. Recuperado de: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/el-GR/Resolucion/Show/SENTENCIA/1981/3> (07/12/2022).
- Resolución STC 122/1983. Sala Primera del Tribunal Constitucional. Jurisdicción: España. Fecha 16 de diciembre de 1984. Recuperado de: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/250> (07/12/2022).
- Resolución STC 118/1992. Pleno del Tribunal Constitucional. Jurisdicción: España. Fecha 14 de octubre de 1992. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1992-22887> (07/12/2022).
- Resolución STC 111/1993. Pleno del Tribunal Constitucional. Jurisdicción España. Fecha 25 de marzo de 1993. Recuperado de: <https://vlex.es/vid/pa-1974-321-572-149-ma-15356213> (07/12/2022).

PÁGINAS WEB

- ACE Project (2022). *Partidos y Candidatos*. Recuperado de: <https://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pca02/pca02a/pca02a4> (07/12/2022).
- ANIMALPOLITICO.COM (2022). *Gana en Nayarit candidato que dijo "sí robé, pero poquito"*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2014/07/gana-en-nayarit-candidato-que-dijo-si-robe-pero-bien-poquito/> (07/12/2022).
- (2022). *Reforma electoral provocaría despidos del 84% del servicio profesional: INE advierte impactos y pide frenar iniciativa*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2022/12/reforma-electoral-ine-pide-a-legisladores-frenar-iniciativa/> (07/12/2022).
- CARIN.INFO (2022). *II Congreso Internacional de Derecho Penal (Bucarest, 6-12 de octubre de 1929)*. Recuperado de: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2015-1-page-467.htm> (07 /12/2022).

- Comisión Europea (2022). *Plan de Acción para la Democracia Europea*. Recuperado de: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_es (07/12/2022).
- CONEVAL (2022). *Medición de la Pobreza*. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> (07/12/2022).
- Congreso de los Diputados (1978). *Boletín Oficial de las Cortes de 21 de junio*. Núm 27. Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_094.PDF (07/12/22).
 - (1978). *Boletín Oficial de las Cortes de 02 de noviembre*. Núm. 174. Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_174.PDF (07/12/2022).
 - (2014). *Boletín Oficial de las Cortes Generales X Legislatura*. Núm. 66-2. Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-2.PDF (07/12/2022).
 - (2015). *Diario de Sesiones X Legislatura*. núm 269. Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-269.PDF (07/12/2022).
 - (2022). *Proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*. Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-123-6.PDF (07/12/2022).
 - (2022). *Composición de la legislatura*. Recuperado de: https://www.congreso.es/grupos/composicion-en-la-legislatura?last_search=1 (07/12/2022).

- CONTRAREPLICA.MX (2022). *Puntos Finos de la Reforma Electoral*. Recuperado de: <https://www.contrareplica.mx/nota-Puntos-Finos-de-la-Reforma-Electoral-2022271145> (07/12/2022).
- DIARIODESEVILLA.ES (2022). *La sentencia del caso Pallerols dice que UDC recibió "aportaciones directas"*. Recuperado de: https://www.diariodesevilla.es/espana/sentencia-Pallerols-UDC-aportaciones-directas_0_664733735.html (07/12/2022).
- El otro país de este mundo (2022). Recuperado de: <https://www.elotropais.com/index.php/debate-mascosas-35/291-el-caso-flick-treinta-aos-despus-nmero-anterior> (07/12/2022).
- Electoral Integrity Project. (2022). Recuperado de: <https://www.electoralintegrityproject.com/> (07/12/2022).
- FATF-GAFI.ORG (2022). *A Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption*. Recuperado de: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Corruption%20Reference%20Guide%20and%20Information%20Note%202012.pdf> (07/12/2022).
- FORBES.COM.MX (2022). *Al menos 15 estados, en foco rojo por crimen organizado: Semáforo Delictivo*. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/al-menos-15-estados-en-foco-rojo-por-crimen-organizado-semaforo-delictivo/> (07/12/2022).
- INFOBAE.COM (2022). *¿Qué son los Panama Papers?*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2019/04/09/que-son-los-panama-papers/> (07/12/2022).
- LAINFORMACIÓN.COM (2022). *Recordando el 'Caso Naseiro', el gran escándalo de financiación ilegal que hizo tambalearse al PP de José María Aznar*. Recuperado de: https://www.lainformacion.com/espana/recordando-el-caso-naseiro-el-gran-escandalo-de-financiacion-ilegal-que-hizo-tambalearse-al-pp-de-jose-maria-aznar_v0kqirfcporff3w75rq5/ (07/12/2022).

- LAVANGUARDIA.COM (2022). *La 'caja B' del PP, a juicio*. Recuperado de: <https://stories.lavanguardia.com/politica/20210308/36329/los-papeles-de-barceñas> (07/12/2022).
- NEXOS.COM (2022). *Caso Monex o la justicia electoral a paso de cangrejo*. Recuperado de: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/caso-monex-o-la-justicia-electoral-a-paso-de-cangrejo/> (07/12/2022).
- NOTICIAS.JURIDICAS.COM (2022). *Sentencia Gürtel: el Supremo confirma con ligeras variaciones las penas de prisión de los 29 acusados*. Recuperado de: <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/15639-sentencia-gurtel:-el-supremo-confirma-con-ligeras-variaciones-las-penas-de-prision-de-los-29-acusados/> (07/12/2022).
- OHCHR.org (2022). *Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la Comunicación núm. 2844/2016*. Recuperado de: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/132/D/2844/2016&Lang=en (07/12/2022).
- ONCENOTICIAS.DIGITAL (2022). *Amigos de Fox*. Recuperado de: <https://oncenoticias.digital/tag/amigos-de-fox/> (07/12/2022).
- Organization for economic co-operation and Development (2022). *Phase 3 Report on Implementing the OECD anti-bribery convention in México*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Mexicophase3reportEN.pdf> (07/12/2022).
- SIN EMBARGO.MX (2022). *Iniciativa retira privilegios a élite electoral dorada y crea estructura más austera*. Recuperado de: <https://www.sinembargo.mx/07-12-2022/4295131> (07/12/2022).
- Tribunal de Cuentas (2022). *Fiscalización de los Partidos Políticos*. Recuperado de: <https://www.tcu.es/es/fiscalizacion/seccion-de-fiscalizacion/fiscalizacion/> (07/12/2022).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). *Derecho Administrativo Sancionador Electoral*. Recuperado de:

https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/dase.pdf
(07/12/2022).

— (2022). *El TEPJF revoca la sanción impuesta por el INE a Morena por la supuesta responsabilidad por la creación y operación del fideicomiso “Por los demás”*. Recuperado de:
<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3384/0> (07/12/2022).

- UN.ORG (2022). *Mensaje del Secretario General con ocasión del Día Internacional Contra la Corrupción*. Recuperado de:
<https://www.un.org/sg/es/content/sg/statement/2018-12-09/secretary-generals-message-international-anti-corruption-day-scroll> (07 /12/2022).

- UNODC.ORG (2022). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Recuperado de:
https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corruption/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf (07/12/2022).

— (2022). *La Directora Ejecutiva de la UNODC hace un llamado en favor de una cooperación internacional más fuerte en la 10ma Sesión para la Conferencia de las Partes*. Recuperado de:
https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/110_12_UNODC_COP10.html (07/12/2022).

Tesis Doctoral