



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO FISCAL**



**EL SECRETO FISCAL EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS**  
**A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN MÉXICO**

TRABAJO ESCRITO QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA  
OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO FISCAL

PRESENTA

**ROBERTO RUBÉN RODRÍGUEZ ONTIVEROS**

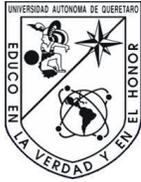
DIRIGIDO POR EL

DR. ALEJANDRO DÍAZ REYES

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

ENERO 2020.



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Derecho Fiscal



**El secreto fiscal en los partidos políticos  
a la luz de la Constitución Federal en México**

Trabajo escrito que como parte de los requisitos para obtener el grado de  
Maestro en Derecho Fiscal

Presenta

**Roberto Rubén Rodríguez Ontiveros**

Dirigido por el

Dr. Alejandro Díaz Reyes

Dr. Alejandro Díaz Reyes  
Presidente

Dra. Gabriela Nieto Castillo  
Secretaria

Mtra. María Nieto Castillo  
Vocal

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez  
Suplente

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto  
Suplente

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
ENERO 2020

## ÍNDICE

Introducción .....	1
--------------------	---

### **CAPÍTULO PRIMERO LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

1.1.	Entidades financieras.....	3
1.2.	Deberes electorales.....	9
1.2.1.	Destino de los recursos .....	9
1.2.2.	Topes de gastos de campañas electorales .....	12
1.2.3.	Límites al financiamiento privado .....	15
1.2.4.	Sistema contable .....	16
1.2.5.	Informes financieros .....	20
1.2.6.	Información inmediata .....	22
1.3.	Deberes fiscales.....	22
1.3.1.	Bases constitucionales .....	22
1.3.2.	Potestad tributaria .....	25
1.3.3.	Obligación fiscal .....	28
1.3.3.1.	Deber sustantivo .....	29
1.3.3.2.	Deberes formales .....	31
1.3.3.3.	Retención y entero del ISR.....	32

### **CAPÍTULO SEGUNDO LA FISCALIZACIÓN**

2.1.	Acto de molestia.....	35
2.2.	Autoridad electoral.....	36
2.2.1.	Revisión de informes.....	38
2.2.2.	Visitas de verificación.....	40
2.2.3.	Auditorías financieras.....	41
2.2.4.	Monitoreo de propaganda electoral.....	43
2.2.5.	Compulsa con terceros.....	44
2.2.6.	Requerimiento de información bancaria, fiduciaria y fiscal.....	44
2.2.7.	Procedimiento sancionador autónomo.....	45
2.2.8.	Impugnabilidad de los actos de autoridad.....	47
2.3.	Autoridad fiscal.....	48
2.3.1.	Requerimiento de contabilidad, información y documentación.....	50
2.3.2.	Visita domiciliaria.....	51
2.3.3.	Información de servidores y fedatarios públicos.....	53
2.3.4.	Revisión electrónica.....	54
2.3.5.	Crédito fiscal y cobro coactivo.....	56
2.3.6.	Impugnabilidad de los actos de autoridad.....	57

**CAPÍTULO TERCERO**  
**ACCESO A LA INFORMACIÓN FISCAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

3.1.	Vía electoral.....	59
3.1.1.	Retención a asalariados y entero de ISR.....	62
3.1.2.	Retención a profesionistas y entero de ISR.....	64
3.1.3	Retención a arrendadores y entero de ISR.....	66
3.2.	Vía fiscal.....	67
	Conclusiones.....	71
	Anexo.....	76
	Bibliografía .....	77

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Introducción

Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio popular.<sup>1</sup>

Para el cumplimiento de sus fines y el funcionamiento de su organización, emplean recursos económicos, los cuales provienen de dos fuentes reconocidas de financiamiento: público y privado.<sup>2</sup>

El público se asigna anualmente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, por conducto del INE y con base en las fórmulas aritméticas establecidas; son recursos del erario. El privado es el proveniente de las cuotas y aportaciones de simpatizantes y militantes, así como de actividades promocionales.

Los recursos de los partidos políticos son fiscalizados con el objeto de identificar su origen, monto y destino. La función está a cargo del INE y se practica mediante la presentación de informes financieros partidistas acompañados de documentación comprobatoria, y con los mecanismos de verificación y la dictaminación de la autoridad; inclusive, son sujetos de sanción en caso de infracción.

Por otro lado, los partidos políticos son personas morales con fines no lucrativos, por tanto, exentos del impuesto sobre la renta, sin embargo, en el desarrollo de sus actividades, crean vínculos económicos y jurídicos con terceras personas porque les hacen pagos, como son los trabajadores con los salarios, los

---

<sup>1</sup> Vid. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2019, artículo 41 base I.

<sup>2</sup> *Ídem*, artículo 41 base II.

profesionistas independientes con los honorarios y los arrendadores con los alquileres.

Por pagar a los proveedores mencionados, nace a los partidos políticos la obligación de retenerles por concepto del impuesto sobre la renta, las cantidades respectivas, para después enterarlas al fisco.<sup>3</sup>

Entonces, los partidos políticos están sujetos a obligaciones de índole electoral, como las de rendir cuentas de los recursos que administran y ser fiscalizados para su verificación, pero que no persiguen fines recaudatorios de ingresos estatales, sino controladores e informativos; responden a un enfoque político, no económico. Así como a obligaciones de naturaleza fiscal, las cuales los sujetan a la comprobación de la autoridad y evidentemente tienen por objeto la recaudación de recursos financieros para contribuir para los gastos públicos.

Esos mecanismos fiscalizadores generan información valiosa para la sociedad mexicana, en beneficio de las finanzas públicas, cultivación de la transparencia y fortalecimiento del régimen democrático.

La cuestión es que, en materia electoral, la información financiera de los partidos políticos es pública, tanto la reportada por ellos mismos como la fiscalizada por la autoridad, una vez concluidos los procedimientos respectivos. En cambio, desde la perspectiva fiscal, el personal de la autoridad que intervenga en la aplicación de las disposiciones tributarias está obligado a guardar absoluta reserva de las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o terceros relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación; el conocido secreto fiscal.

Y al respecto, la Constitución establece que la información de los partidos políticos y de cualquier persona que ejerza recursos del erario es pública, por ende, a disposición de todos, en tanto que la ley de transparencia advierte que el secreto fiscal no es oponible cuando estén involucrados recursos públicos.

---

<sup>3</sup> MÉXICO: Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2016, artículos 79 fracción XXII y 86 párrafo cuarto.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **1.1. Entidades financieras**

El fin esencial de los partidos políticos es acceder a los espacios del poder público fincados en los cargos de elección popular, como son los titulares de los poderes ejecutivos, integrantes de los poderes legislativos y miembros de los ayuntamientos.

Cargos que se refieren a la presidencia de la República y gubernaturas de los estados, diputaciones y senadurías del Congreso de la Unión, y diputaciones de los congresos locales, así como presidencias municipales, sindicaturas y regidurías.

De esta forma, integran los órganos de representación popular y encabezan la administración pública, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>4</sup>

Ese objetivo lo logran a través de la postulación de candidaturas, conformación de alianzas políticas, difusión de plataformas en las campañas, confrontación de propuestas, obtención del voto ciudadano, y en periodos ordinarios, con la divulgación permanente de sus ideas y la contribución al debate público.

Evidentemente, la ejecución de tales actividades requiere el soporte humano, monetario y material suficiente para alcanzar las metas trazadas, y todo ello, depende de recursos económicos, ya sea en efectivo o en especie. Al respecto, Bernardino Esparza puntualmente refiere que es

“(…) un aspecto importante por su complejidad, en el sentido de que la adquisición y la conservación del poder político exige recursos materiales y

---

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículos 41 bases I y IV, 115 fracción I y 116 fracción IV.

energías humanas, cuyo instrumento importante para conseguir el control es el dinero, característica fundamental del desarrollo de la sociedad, siendo así absoluto en todos los sistemas democráticos. Por lo tanto, la financiación de la actividad política es el proceso mediante el cual se utiliza el dinero a fin de canalizar los recursos y las energías humanas con fines políticos.”<sup>5</sup>

La efectividad del uso de los recursos, como en toda organización humana, estriba en una eficiente administración, con sus tres fases principales, ingreso, gestión y egreso; esa conducción, es la vía más fiable para lograr un manejo ordenado de la entidad.

En concordancia, la ley secundaria<sup>6</sup> ordena que al interior de los partidos políticos opere un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, y de la presentación de los informes de ingresos y egresos ante la autoridad electoral fiscalizadora.

En México, la mayor parte de los recursos que disponen los partidos políticos son públicos, por ende, provienen del erario y se les asigna anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por conducto del Instituto Nacional Electoral –INE–, de conformidad con la ley fundamental.<sup>7</sup>

El financiamiento público se calcula anualmente por el órgano de dirección superior del INE, el Consejo General, mediante una fórmula que consiste en multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal, a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65% de la unidad de medida y actualización –UMA–, de conformidad con la Constitución General.<sup>8</sup>

Esto resulta en la bolsa destinada cada año a los partidos políticos con registro vigente para sus actividades ordinarias, de la cual, el 30% se reparte de

---

<sup>5</sup> ESPARZA Martínez, Bernardino. *Crisis democrática en los partidos políticos*, D.F. México, Cárdenas Editor, 1999, p. 82.

<sup>6</sup> MÉXICO: Ley General de Partidos Políticos, 2014, artículo 43, inciso c.

<sup>7</sup> Los partidos políticos además del financiamiento público federal que reciben por conducto del INE, también reciben financiamiento público local de las entidades federativas; en Querétaro lo reciben a través del IEEQ.

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 41 base II.

manera igualitaria y el 70% se les distribuye de acuerdo con el porcentaje de votos que hayan obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En año de elecciones totales, se les incrementa un 50% para actividades de campaña; cuando son elecciones intermedias, se aumenta un 30%.

Asimismo, se les otorga financiamiento adicional para actividades específicas, que equivale al 3% del monto para actividades ordinarias, para franquicias postales un 2% sobre la misma base, y para franquicias telegráficas una cantidad simbólica, dado que está en desuso, pero pervive en la ley.

De ese modo, mediante el acuerdo INE/CG348/2019,<sup>9</sup> emitido en sesión extraordinaria de 14 de agosto de 2019, se asignó para el ejercicio 2020 a los siete partidos con registro vigente, el financiamiento público siguiente:

Rubro	Monto
Actividades ordinarias permanentes	\$4,988,864,914
Actividades específicas	\$149,665,947
Franquicia postal	\$99,777,300
Franquicia telegráfica	\$693,490
<b>TOTAL</b>	<b>\$5,239,001,651</b>

En los mismos términos, para el ejercicio 2019 se asignó el financiamiento público con el acuerdo INE/CG1219/2018,<sup>10</sup> como se indica a continuación:

Rubro	Monto
Actividades ordinarias permanentes	\$4,728,699,868
Actividades específicas	\$141,860,996
Franquicia postal	\$94,573,997
Franquicia telegráfica	\$693,490
<b>TOTAL</b>	<b>\$4,965,828,351</b>

En el 2018, último año en que tuvieron verificativo elecciones de todos los cargos y por ende, recibieron recursos adicionales para campaña, el financiamiento

<sup>9</sup> Instituto Nacional Electoral (Sitio Web oficial)

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112257/CGex201914-08-ap-1.pdf>  
20 de agosto de 2019

<sup>10</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 17 de enero de 2019.

público se asignó a los nueve partidos con registro vigente mediante el acuerdo INE/CG339/2017,<sup>11</sup> con estas cifras:

Rubro	Monto
Actividades ordinarias permanentes	\$4,296,333,246
Gastos de campaña	\$2,148,166,623
Actividades específicas	\$128,889,997
Franquicia postal	\$171,853,323
Franquicia telegráfica	\$693,495
TOTAL	\$6,745,936,684

Como puede verse, el financiamiento que reciben los partidos políticos proveniente del erario está conformado por los rubros de gasto destinados al sostenimiento de: a) actividades ordinarias, b) actividades electorales y c) actividades específicas, y una pequeña parte para las prerrogativas postal y telegráfica. Todos sujetos a límites y a reglas especiales de operación.

Es importante advertir que los recursos públicos no erogados, devengados o comprobados en un ejercicio fiscal, deben ser reintegrados a la tesorería nacional, atentos a los principios constitucionales, hacendarios y presupuestales de racionalidad, austeridad y anualidad que deben prevalecer en las finanzas del país, como lo ha establecido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>12</sup>

El resto de los recursos que perciben, consisten en las aportaciones que efectúan los precandidatos, candidatos, militantes y simpatizantes, los generados por actividades promocionales, así como los derivados de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. A esta fuente se le denomina financiamiento privado.

Ahora bien, dada la naturaleza, fines y actividades de los partidos políticos, en el terreno electoral existe un entramado normativo que regula su régimen financiero y contabilidad, la fiscalización de sus recursos por la autoridad y un catálogo de infracciones acreedoras de sanción, con procedimiento de por medio.

<sup>11</sup> *Ídem*, 1 de septiembre de 2017.

<sup>12</sup> Tesis XXI/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Sexta Época, año 10, número 21, 2018, p. 44 y 45. Tesis XXIX/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, año 9, número 18, 2016, p. 91 y 92.

Ese marco regulatorio se integra, además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –Constitución– como basamento, con la Ley General de Partidos Políticos –ley de partidos–, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales –ley electoral–, el Reglamento de Fiscalización y los acuerdos administrativos.

Las dos primeras leyes, producto del procedimiento legislativo que derivó de la reforma constitucional en materia electoral de 2014, el tercero expedido por el INE en ejercicio de sus atribuciones en el mismo año y los últimos, también emitidos por esta autoridad administrativa para dar viabilidad a las disposiciones legales y reglamentarias atinentes, conforme lo requiera el calendario institucional y el entorno político.

Los ordenamientos anteriores gozan de garantía de constitucionalidad, virtud a haber pasado bajo el tamiz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –tribunal–, según sus atribuciones, mediante el desahogo y resolución de acciones de inconstitucionalidad<sup>13</sup> y recursos ordinarios<sup>14</sup>, promovidos en su contra.

En ellos, se establecen un conjunto de deberes a cargo de los partidos políticos que tienen como propósito transparentar el ejercicio de los recursos económicos de que disponen, de tal forma que se conozca públicamente de dónde provienen, a cuánto ascienden y en qué los gastan.

Mención aparte merecen las sentencias dictadas por el tribunal, que no detentan la categoría de normas generales, pero resuelven casos particulares en los que determinan los derechos y deberes de las partes, configurando precedentes que orientan la labor de las autoridades administrativas y actores políticos, y a la

---

<sup>13</sup> Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas.

<sup>14</sup> Recursos de apelación SUP-RAP-207/2014, SUP-RAP-19/2016, SUP-RAP-51/2017 y acumulados, SUP-RAP-623/2017 y acumulados.

postre, pueden conformar jurisprudencia, por ende, adquirir rango general y obligatorio.<sup>15</sup>

Desde la perspectiva tributaria,<sup>16</sup> los partidos políticos se conciben como personas morales con fines no lucrativos, por ende, exentos del pago del impuesto sobre la renta –ISR–, aunque tal exención se refiere a ingresos propios; o sea, gozan del referido régimen porque no reparten utilidades, no distribuyen dividendos entre accionistas, no provén bienes y servicios al público consumidor ni desarrollan actividades comerciales, en términos empresariales.

Exención tributaria que solamente atañe al ISR, pero no interfiere con otras contribuciones, donde inclusive, tienen un tratamiento igual al de cualquier persona contribuyente.

En complemento, la ley de partidos<sup>17</sup> previene que no son sujetos del impuesto en cita, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como por los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie; esto es, exenta del ISR los recursos de los partidos políticos, que serían gravables para entidades de distinta naturaleza.

Sin embargo, cuentan con deberes fiscales frente a la hacienda pública que sí tienen fines recaudatorios de ingresos estatales, ya que se les asigna la función de retenedores del fisco del ISR, a cargo de los terceros a quienes hacen pagos.<sup>18</sup>

Entonces, los partidos políticos por una parte tienen un cúmulo de deberes en materia electoral de índole financiero y por otra, deberes tributarios como

---

<sup>15</sup> La jurisprudencia del Tribunal Electoral es obligatoria siempre para el INE y cuando trata de derechos político-electorales del ciudadano o derivada de la impugnación de actos propios, también lo es para las autoridades electorales de los estados (IEEQ y Tribunal Electoral del Estado de Querétaro), de conformidad con el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>16</sup> Ley del Impuesto Sobre la Renta, *op. cit.*, artículo 79 fracción XXII.

<sup>17</sup> Ley General de Partidos Políticos, *op. cit.*, artículo 66.

<sup>18</sup> Ley del Impuesto Sobre la Renta, *op. cit.*, artículo 86.

auxiliares del fisco; ambos relacionados con actividades económicas, pero con fines disímiles y ante autoridades competentes diversas.

En los siguientes apartados de este capítulo, se tratarán los deberes a los que están sujetos, tanto en materia electoral, como en la fiscal; entendiendo por electoral la relativa a las elecciones democráticas y sus actores –ciudadanía, partidos, candidaturas y autoridades–, y por fiscal, la tocante a la contribución de recursos para los gastos públicos y los sujetos vinculados –contribuyentes y autoridades–.

## **1.2. Deberes electorales**

Es menester dejar sentado que los deberes electorales de los partidos políticos tienen orígenes constitucionales, como se refleja en el artículo 41, base II, de la carta magna, pues ahí es donde están los cimientos que definen la regulación de esas organizaciones en su vertiente financiera, los cuales surgieron de la reforma publicada el 3 de septiembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.<sup>19</sup>

Por ello, los subtemas que siguen se abordarán desde el basamento constitucional, para transitar por las normas secundarias hasta llegar, en algunos puntos, a la reglamentación y determinaciones de las autoridades electorales.

### **1.2.1. Destino de los recursos**

En contraparte de las fuentes de financiamiento ya referidas, la Constitución<sup>20</sup> también previene el rumbo que debe tomar el financiamiento público otorgado a los partidos políticos, indicando que está predispuesto para el sostenimiento de: a) actividades ordinarias permanentes, b) actividades electorales y c) actividades específicas.

---

<sup>19</sup> Estas bases se han actualizado hasta el texto vigente con las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas 22 de agosto de 1996, 13 de noviembre de 2007 y 10 de febrero de 2014.

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 41 base II.

Rematando tal predisposición, la ley de partidos les impone la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines a los que haya sido entregado.

En tanto que enlista como los rubros de gasto ordinario:

- La participación ciudadana en la vida democrática, difusión de la cultura y liderazgo políticos de la mujer.
- Los procesos internos de selección de candidatos, el cual no puede ser mayor al 2% del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno.
- Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares.
- La propaganda de carácter institucional exclusiva para difundir el emblema del partido político y las diferentes campañas de consolidación democrática, sin ningún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamientos políticos.

En cuanto a los rubros de gasto de campañas electorales, contempla:

- ✓ La propaganda, como la de bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.
- ✓ La operación de campaña, como sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento temporal de bienes, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

- ✓ La propaganda en medios impresos, como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto, debiendo el partido y candidato contratante, identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.
- ✓ La producción de mensajes para radio y televisión, como pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.
- ✓ La presentación de las candidaturas registradas del partido a la ciudadanía y su respectiva promoción.
- ✓ Exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como de la plataforma electoral.
- ✓ La difusión de la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político, en periodo de intercampañas electorales.
- ✓ Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización, y previo inicio de la campaña electoral, determine.

Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña, dice la norma,<sup>21</sup> deben tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones.

Por último, las actividades específicas comprenden:

---

<sup>21</sup> Ley de Partidos Políticos, *op. cit.*, artículo 76 numeral 3.

- La educación y capacitación política, que implica la realización de todo tipo de evento o acción que promueva la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos, entre la ciudadanía.
- La realización de investigaciones socioeconómicas y políticas.
- La elaboración, publicación y distribución, a través de cualquier medio de difusión, de información de interés del partido, de los militantes y simpatizantes.
- Lo necesario para la organización y difusión de las acciones anteriores.

El tribunal<sup>22</sup> ha reafirmado que los partidos políticos deben destinar su financiamiento a sus actividades o fines propios, de ahí que los gastos que no encuadran en ninguno de los rubros anteriores, se estiman infractores de la normatividad aplicable, por ende, acreedores de sanción en términos de la ley electoral, previo desahogo del procedimiento administrativo.

### **1.2.2. Topes de gastos de campañas electorales**

Con la finalidad de propiciar equidad en la contienda y evitar que el poder del dinero impere sobre las ideas y las propuestas, la Constitución en lo conducente ordena que: “La ley (...) señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales (...) fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.”<sup>23</sup>

En cumplimiento del referido mandato constitucional, la ley electoral establece a los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, topes de gastos en propaganda electoral y actividades de campaña.

---

<sup>22</sup> Tesis XI/2012, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, año 5, número 10, 2012, p. 55 y 56.

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 41, base II, párrafos primero y tercero.

Incluso, el mismo dispositivo fundamental advierte que si se acredita de manera objetiva y material que en una elección los gastos ejercidos excedieron en 5% el monto autorizado, que la violación es grave, dolosa y determinante, y además que la diferencia de votación entre el primero y segundo lugar en la contienda es menor al 5%, dicha elección se anula.<sup>24</sup>

Para estos efectos, se suman dentro de los conceptos de gasto los de propaganda tradicional, propaganda en medios impresos, operativos de campaña y producción de mensajes para radio y televisión, cuyos componentes fueron identificados en el apartado anterior de este estudio como rubros de gasto de campañas electorales.

Si la propaganda colocada en las precampañas permanece en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, y además contiene la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, además de considerarse para los gastos de precampaña, también se suma a sus gastos de campaña, debiendo reportarse en los informes correspondientes.

Cuando la propaganda menciona el nombre, tiene la imagen o promueve el voto de más de un candidato, existe la presunción legal de que todos los involucrados son beneficiados, por ende, los gastos se prorratan y se les distribuyen para efectos de los toques, conforme a los porcentajes marcados por la ley y según las combinaciones de las candidaturas.<sup>25</sup>

No se consideran dentro de los toques de campaña los gastos que realizan los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

---

<sup>24</sup> La nulidad obligaría a la celebración de elecciones extraordinarias, con los consecuentes costos económicos, políticos y sociales del caso.

<sup>25</sup> Ley General de Partidos Políticos, *op. cit.*, artículo 83.

Así, el Consejo General del INE determina los topes de gastos de las campañas electorales como sigue:

1. Para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es el equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de esa elección.
2. Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, es la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Cuando solo sean elecciones intermedias, únicamente se actualiza con el índice de crecimiento de la UMA.
3. Para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, es 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, pero sin que sea mayor de veinte.<sup>26</sup>

De esta forma, mediante el acuerdo INE/CG505/2017,<sup>27</sup> la autoridad electoral fijó los topes de gastos de campaña para el proceso electoral federal más reciente, el de 2017-2018, quedando así:

Elección	Tope	
Presidencia	\$429,633,325	
Diputación	\$1,432,111	
Senaduría	Querétaro <sup>28</sup>	\$7,160,555

<sup>26</sup> No se prevén topes de gastos de campaña para las candidaturas a legisladores por el principio de representación proporcional, debido a que no desarrollan campañas electorales como tales, ya que no compiten por alguna demarcación territorial en concreto, porque son postulados por su partido político a través de listas en orden de prelación, y su eventual elección, se realiza con la aplicación de una fórmula legal y dependerá de la votación que obtenga el partido en la circunscripción correspondiente.

<sup>27</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 24 de noviembre de 2017.

<sup>28</sup> Se fijan topes para cada una de las 32 entidades federativas.

### 1.2.3. Límites al financiamiento privado

La carta magna, en el penúltimo párrafo de la base II del artículo 41, instruye: “La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes (...).”

Razón por la que la ley de partidos previene que las aportaciones de financiamiento privado deben ajustarse a los siguientes límites anuales:

- i. El total de las aportaciones de militantes, al 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.
- ii. El total de las aportaciones de candidatos y simpatizantes durante los procesos electorales, destinadas a las campañas, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.<sup>29</sup>
- iii. Cada simpatizante tiene como límite individual anual, el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

En cuanto a los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aportan exclusivamente para sus precampañas y campañas, la ley permite que cada partido político lo determine libremente.

Con el despeje de estas fórmulas legales, el INE emitió el acuerdo INE/CG28/2019,<sup>30</sup> a través del cual determinó las cantidades líquidas que debe observar cada partido político respecto de las aportaciones de militantes y simpatizantes, durante el ejercicio 2019, siendo las siguientes:

---

<sup>29</sup> Las aportaciones de simpatizantes se extendieron a anualidades sin proceso electoral, conforme la jurisprudencia 6/2017 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>30</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 7 de febrero de 2019.

Rubro	Monto máximo
Aportaciones de militantes	\$94,573,997.36
Aportaciones de simpatizantes	\$42,963,332.50
Aportaciones por persona	\$2,148,166.62

En los mismos términos procedió para el ejercicio 2018, mediante el acuerdo INE/CG21/2018,<sup>31</sup> aunque incluyendo a los precandidatos y candidatos del proceso electoral; las cifras quedaron así:

Rubro	Monto máximo
Aportaciones de militantes	\$85,926,664.92
Aportaciones de simpatizantes	\$33,611,208.42
Aportaciones de precandidatos y candidatos	\$33,611,208.42
Aportaciones por persona	\$1,680,560.42

Es pertinente comentar que el tribunal<sup>32</sup> ha señalado que cualquier ingreso distinto a los mencionados, se estima ilícito, más cuando se trata de dinero en efectivo, ya que por su naturaleza dinámica, uniforme y anónima, permite hacer operaciones económicas que no dejan huella.

#### 1.2.4. Sistema contable

En atención a la legislación vigente, los partidos políticos están obligados a llevar su contabilidad mediante libros, sistemas, registros contables, estados de cuenta, cuentas especiales, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos que les permitan facilitar el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda.

<sup>31</sup> *Ídem*, 1 de febrero de 2018.

<sup>32</sup> Tesis XX/2004, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tercera Época, p. 502.

Igualmente deben generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, expresados en términos monetarios, con base en los manuales de contabilidad e instrumentos definidos por la autoridad electoral.

Al efecto, el INE adoptó una serie de disposiciones denominadas “normas de información financiera” (NIF), emitidas por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera A.C., la cual es una organización privada que agrupa a profesionales de la contaduría y las finanzas, e interactúa como agente mediador entre los expertos propulsores de las normas –Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas A.C.–, los reguladores del sector –Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas–, y los usuarios de la normatividad –destacan la Asociación de Bancos de México A.C., Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles A.C., Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros A.C., Consejo Mexicano de Negocios A.C. y Consejo Coordinador Empresarial.<sup>33</sup>

Tales reglas son la versión modernizada de los principios de contabilidad generalmente aceptados y tienen como propósito generar información útil para la toma de decisiones financieras en distintas entidades económicas, entre otras, las instituciones con fines no lucrativos.

En ese tenor, el Reglamento de Fiscalización remite a las normas siguientes: NIF A-2 “postulados básicos”, NIF A-4 “características cualitativas de los estados financieros”, NIF A-5 “elementos básicos de los estados financieros”, NIF A-6 “reconocimiento y valuación”, NIF B-2 “estado de flujos de efectivo”, NIF B-16 “estados financieros de entidades con propósitos no lucrativos”, NIF C-3 “cuentas

---

<sup>33</sup> Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera A.C. (Sitio Web oficial)  
<https://www.cinif.org.mx/index.php>  
11 de julio de 2019

por cobrar”, NIF C-6 “propiedades, planta y equipo” y NIF C-9 “provisiones, contingencias y compromisos”.

En cuanto a su instrumentación, la contabilidad de los partidos políticos se despliega en un sistema informático habilitado para hacer los registros en línea, lo cual permite que las operaciones se reflejen en tiempo real, entendiéndose como tal, las asentadas desde el momento en que ocurren, hasta dentro de los tres días posteriores.

El tribunal<sup>34</sup> ha señalado que el registro de operaciones en tiempo real de precampaña y campaña debe realizarse en cada momento contable de un bien o servicio, y para ello, deben comprender el cargo y el abono, tanto para ingresos como para egresos, en el entendido que los ingresos se realizan cuando se reciben los recursos en efectivo o en especie, y los egresos ocurren cuando se pagan, se pactan o se obtienen los bienes o servicios.

De esta forma, el sistema sirve para proporcionar:

- i. El acceso seguro, registro y consulta en línea de operaciones a los sujetos obligados.
- ii. El acceso, la configuración, administración y operación del sistema a la autoridad fiscalizadora.
- iii. La información pública a la ciudadanía interesada.

Y debe también cumplir con los requerimientos siguientes:

- a) Conformarse por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones,

---

<sup>34</sup> Tesis X/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Sexta Época, año 10, número 21, 2018, p. 41.

transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político.

b) Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles.

c) Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos.

d) Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el INE.

e) Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales.

f) Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado.

g) Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable.

h) Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera.

i) Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.

j) Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

En este caso, la norma electoral replica la regla fiscal genérica de conservar la contabilidad por lo menos durante un lapso de cinco años.<sup>35</sup>

### **1.2.5. Informes financieros**

El mecanismo legal para que los partidos políticos exterioricen su administración financiera, es a través de la presentación de informes periódicos ante el INE, por conducto del órgano interno responsable de tales tareas, los cuales deben previamente validarse por un auditor externo.

Acorde con el destino de los recursos antes detallado, los partidos políticos están obligados a presentar informes trimestrales y anuales de sus actividades ordinarias, así como de las precampañas y campañas electorales.

Los informes trimestrales son del avance del ejercicio y constituyen un precedente para la posterior revisión anual, aunque en año de elecciones federales, se suspende la obligación de presentarlos; se asemejan a las declaraciones provisionales que van a cuenta de la anual, pero en el transcurso, son fiscalizadas por la autoridad y en su caso, corregidas por el partido.

En los informes anuales, al igual que en los trimestrales, se reportan los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe, con el añadido de un estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido. Los parciales se rinden en los treinta días siguientes al periodo reportado, los del ejercicio en los sesenta días siguientes a la finalización del año.

Los informes de precampañas y campañas electorales, los presentan los partidos políticos individualmente, o sea, por cada precandidato y candidato, y estas personas, son responsables solidarias en el cumplimiento de los deberes

---

<sup>35</sup> MÉXICO, Código Fiscal de la Federación, 2019, artículo 30.

respectivos. Los primeros se presentan dentro de los diez días siguientes a la conclusión de las precampañas, los segundos, por periodos de treinta días a partir del inicio de las campañas y dentro de los tres días siguientes de concluido el periodo. En ambos supuestos, debe especificarse el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.

Los anteriores informes son generados para su presentación, mediante el sistema de contabilidad en línea y deben:

1. Incluir la totalidad de ingresos y gastos realizados durante el ejercicio objeto del informe.
2. Considerar para su elaboración a la totalidad de registros contables incorporados en el sistema.
3. Tener soporte documental de la totalidad de las operaciones.
4. Estar soportados en las balanzas de comprobación y los estados financieros.

Es importante apuntar que los gastos que realizan los partidos políticos y candidatos deben estar:

- a) Amparados con comprobantes fiscales.
- b) Pagados mediante transferencia electrónica o cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, cuando el monto exceda de noventa veces la UMA.
- c) Registrados en la contabilidad.
- d) Sometidos a las retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros.

e) Sujetos a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, cuando se trate de adquisiciones.

En este punto se ve que confluyen los deberes electorales y fiscales de los partidos políticos, pues la norma comicial previene –vía comprobación de gastos– las retenciones y enteros del ISR cuando efectúan pagos a terceros, lo cual es medular en el presente trabajo, pues es precisamente ese deber tributario el foco de atención.

### **1.2.6. Información inmediata**

Adicionalmente, los partidos políticos están obligados a rendir rápidamente información al INE, en los supuestos siguientes:

- Dentro de las 72 horas a partir de notificado el requerimiento, sus estados financieros con corte de información al momento de la solicitud.
- Dentro de los tres días posteriores a la suscripción, el costo y condiciones de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas electorales.

Esta obligación denota el control a que se encuentran sujetos los entes políticos, intencionado a eliminar márgenes de maniobra y ocultamiento de información que obstaculicen su fiscalización y posterior transparencia.

## **1.3. Deberes fiscales**

### **1.3.1. Bases constitucionales**

En México, el deber de pagar contribuciones para el sostenimiento de los gastos públicos se encuentra previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, el cual literalmente dispone:

“Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Como puede apreciarse, la obligación está supeditada a los principios de generalidad, presupuestación, proporcionalidad, equidad y legalidad, a guisa de protección individual.

El de generalidad se refiere a la totalidad de los mexicanos, sin excluir a ningún sector de la sociedad, bajo las distinciones previstas en la ley y la no confiscación de bienes.

El de presupuestación incide en el destino de las contribuciones, ya que indefectiblemente debe orientarse hacia el sostenimiento de los gastos públicos, bajo un esquema programático que se proyecta en el presupuesto de egresos respectivo.

El de proporcionalidad significa que los sujetos obligados deben contribuir según su capacidad económica, de tal forma que aquéllos que obtengan o detenten mayor riqueza, aporten en mayor medida que aquéllos que tengan menor capacidad contributiva.

El de equidad implica que las personas que se encuentran en la misma posición contributiva, deben estar sujetas a las mismas obligaciones y gozar de los mismos derechos, y por tanto, aportar en iguales cantidades.

El de legalidad consiste en que todo tributo debe estar establecido en la ley, por ende, las disposiciones que impliquen cargas a los particulares –elementos esenciales de las contribuciones– solo pueden surgir del procedimiento legislativo,

pero no de la autoridad exactora o de otras fuentes normativas, brindando con ello certidumbre y rigidez al mecanismo impositivo.

Es basta la doctrina sobre los principios constitucionales mencionados y en esencia, coinciden con lo aquí expuesto, aunque sobresale la inclusión de los conceptos “límite” y “mínimo de sobrevivencia”, y su relación con la capacidad contributiva del sujeto pasivo, por parte de Sonia Venegas Álvarez.<sup>36</sup>

Los cuales se refieren al establecimiento de cargas a los particulares que no superen un techo máximo prefijado, a fin de no trastocar a los gobernados los elementos mínimos que les permitan sobrevivir con dignidad.

Por supuesto, es importante el aporte de Gabriela Ríos Granados,<sup>37</sup> quien antes de la consabida reforma al artículo 1º constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, ya refería un control de proporcionalidad tributario a partir de los derechos fundamentales aplicables, el cual distingue del principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31 fracción IV constitucional, más relacionado con la capacidad contributiva.

La nota distintiva del referido control es el empleo de “(...) la argumentación como juicio de razonabilidad, que debe estar impregnado en cada acto emanado de cualquier esfera del poder público, llámese Ejecutivo, Legislativo o Judicial.”<sup>38</sup>

Siguiendo a Alexy, la autora explica que el control tiene lugar preponderantemente en el producto legislativo, se trasmina por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta, y se dosifica con la ponderación de derechos y su sistema de pesos.

---

<sup>36</sup> VENEGAS Álvarez, Sonia. *Derecho Fiscal*, D.F., México, Oxford, 2014, pp. 67-72.

<sup>37</sup> RÍOS Granados, Gabriela. *Control de Constitucionalidad en el Derecho Tributario Mexicano*, D.F. México, 2009, Porrúa, pp. 3-5 y 24-27.

<sup>38</sup> *Ídem*, p. 27.

Esto significa que es un freno al Poder Legislativo, porque se verifica que la norma tenga un fin legítimo y sea adecuada para alcanzarlo, que la restricción a un derecho fundamental sea indispensable para respetar otro y que el beneficio perseguido justifique la intensidad del menoscabo.

También destaca lo expuesto por Ortega Maldonado,<sup>39</sup> quien a la luz del artículo 1° de la Constitución General, alude a un bloque de constitucionalidad en materia fiscal, lo cual implica que las normas relativas a los derechos humanos, no se agotan en la propia Constitución, sino que también se sustentan en los tratados internacionales y en la jurisprudencia de la materia.

El autor arriba a tal postura, porque en ese bloque se contempla en materia contributiva la organización social y las fuentes normativas, la distribución y competencias, los principios generales y los fines de la tributación.

Por otro lado, el artículo 73, fracción VII, de la Constitución dice que el Congreso tiene facultad “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.”

Lo cual engarza con el principio de legalidad recién comentado, de tal forma, que la propia norma legislativa que impone el tributo en ejercicio del poder económico del Estado también debe precisar el hecho imponible con sus elementos esenciales.

### **1.3.2. Potestad tributaria**

Es el poder que tiene el Estado para imponer y recaudar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos, así como para controlar su pago, lo cual realiza a través de sus distintos entes y niveles de gobierno y con basamento en las disposiciones constitucionales citadas; poder que desde una perspectiva democrática, dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> ORTEGA Maldonado, Juan Manuel. *Lecciones de Derecho Fiscal*, D.F., México, Porrúa, 2009, pp. 112-113.

<sup>40</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 39.

Esto es, “La facultad del Estado para imponer contribuciones de manera general, a cargo de los particulares, y la facultad de determinar, de manera específica, las cargas a cada contribuyente.”<sup>41</sup>, o como dice Ortega, “Es el poder para regular los gastos y los ingresos, el cual se concreta en una serie de competencias constitucionales en estas materias.”<sup>42</sup>

La imposición se hace mediante la ley, por tanto, producto del procedimiento legislativo en que intervienen los poderes Legislativo y Ejecutivo, así en la federación como en las entidades federativas; la recaudación de dichas contribuciones le toca a las tesorerías, mientras que la gestión de pago –vigilancia, determinación y cobro–, le corresponde a los entes públicos exactores, tanto de la federación, como de los estados y municipios.

Rodríguez Lobato<sup>43</sup> aclara que la federación y los estados gozan de una potestad tributaria plena, es decir, además de administrar libremente los recursos fiscales recaudados a través del poder ejecutivo, también pueden establecer las contribuciones respectivas mediante el poder legislativo. La potestad de los municipios es limitada, solamente pueden administrar los recursos a través del ayuntamiento y la administración municipal, pero no imponer contribuciones, pues no cuentan con procedimiento legislativo y dependen de las contribuciones que establezcan a su favor las legislaturas de los estados.

En ejercicio de esa atribución, la legislación secundaria y las locales, han clasificado las contribuciones y establecido una serie de tributos en beneficio de la federación, los estados y los municipios; todos fondean las respectivas tesorerías y sostienen los planes, programas y proyectos de la administración gubernamental en turno, así como el aparato burocrático, en sus distintos niveles y divisiones.

---

<sup>41</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*, D.F., México, Limusa, 1985, p. 45.

<sup>42</sup> ORTEGA, *op. cit.*, p. 258.

<sup>43</sup> RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, D.F., México, Oxford, 2000, p. 134.

En esos dispositivos legales, se establecen los elementos esenciales de las contribuciones –sujeto, objeto, base y tasa, tarifa o cuota–, así como el hecho imponible –presupuesto de hecho–, pues con ellos se responden cuestiones sustanciales como: quién, porqué, cuánto, cuándo y cómo debe contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos, bajo los parámetros constitucionales de proporcionalidad y equidad.

Así, en el ámbito federal, el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación clasifica las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora y derechos.

Aunque existen muchos otros ingresos para el sostenimiento de los gastos públicos, los anteriores son los tributos por antonomasia, resaltando por su diversidad y volumen recaudatorio, los impuestos, como se observa en los montos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2019,<sup>44</sup> la cual arroja estas cifras:

<b>Contribución</b>	<b>Monto</b>
Impuestos	\$3,311,373,400,000
Aportaciones de seguridad social	\$343,133,400,000
Contribuciones de mejora	\$38,300,000
Derechos	\$46,273,600,000

Entre los impuestos sobresale el impuesto sobre la renta, pues además de contribuir a las arcas nacionales con más de la mitad de los ingresos fiscales, es el que deben retener los partidos políticos a los terceros a quienes hacen pagos, según corresponda.

No se hace mayor comentario sobre las demás contribuciones, ni el resto de los impuestos, por no corresponder al tema del presente trabajo.

<sup>44</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 28 de diciembre de 2018.

### 1.3.3. Obligación fiscal

La obligación surge cuando una persona se ubica en la situación jurídica o de hecho a los que la ley confiere efectos jurídicos concretos, ya que despliega una conducta por la que debe entregar algo, obrar en determinado sentido o no hacerlo, o soportar algún acto.

Ese despliegue de conducta se denomina hecho generador, pues materializa el hecho imponible contenido de forma abstracta en la ley, y permite identificar el tipo de sujeto y obligación en la relación jurídica-tributaria; es decir, quiénes son el sujeto activo y pasivo, y cuál es el deber surgido entre ellos, ya sea de dar, hacer, no hacer o tolerar.

Para Rodríguez Lobato<sup>45</sup> el sujeto activo siempre es el Estado, a través de sus distintos órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, y por conducto de las respectivas autoridades, el que a su vez, se articula en un complejo sistema distributivo en el que concurren la federación y los estados, se reservan materias a la federación y se prohíben materias específicas a los estados.

En cambio, Mabarak<sup>46</sup> señala la posibilidad de que el papel de sujeto activo se invierta, cuando es el contribuyente quien tiene derecho a recibir del fisco determinadas prestaciones, como sucede con las figuras de devolución, compensación, consulta, asistencia, sindicatura y resolución favorable;<sup>47</sup> o casos en que el Estado, a través de distintos órganos y ámbitos de gobierno, juega ambos papeles, pues los propios entes públicos deben cumplir con cargas tributarias, como procede con los impuestos al comercio exterior.<sup>48</sup>

En complemento, es dable decir que el sujeto activo –el fisco– es la persona acreedora de las contribuciones establecidas en la ley y se encarga con respecto al sujeto pasivo de recaudar las contribuciones, y en su caso, de determinarlas con

---

<sup>45</sup> RODRÍGUEZ, *op. cit.* p. 131.

<sup>46</sup> MABARAK Cerecedo, Doricela. *Derecho Financiero Público*, D.F., México, Mc Graw Hill, 2007, pp. 162-163.

<sup>47</sup> Código Fiscal de la Federación, *op. cit.* artículos 22, 23, 33 fracciones I y II, 34 y 36.

<sup>48</sup> MÉXICO: Ley Aduanera, 2018, artículo 52.

sus accesorios en cantidad líquida, así como de vigilar el cumplimiento de sus obligaciones y sancionar las infracciones cometidas.

Por su parte, el sujeto pasivo –contribuyente– es la persona deudora de las contribuciones, por ende, encargada de pagar las contribuciones, por sí misma o por determinación del sujeto activo, así como de cumplir otras obligaciones y responder por su inobservancia; figura que en la especie, recae indirectamente en los partidos políticos.

Sobre los tipos de obligaciones, Mabarak<sup>49</sup> distingue las de dar, como sustanciales, y las de hacer, no hacer y tolerar, como formales, pero todas ellas primordiales, sin categorizarlas como principales y accesorias, porque las formales no siguen la suerte de la sustantiva.

#### **1.3.3.1. Deber sustantivo**

Lo sustancial obedece a que la obligación de dar implica pagar el tributo, y ese acto, es una responsabilidad que puede darse en dos vertientes: directa y solidaria.

La responsabilidad directa es la que incurre en el sujeto pasivo que ha realizado la conducta que la ley tributaria grava para recaudar ingresos fiscales, siendo el deudor principal; es quien sufre el impacto económico originario en su patrimonio. La solidaria surge cuando un tercero se ubica en la situación en la que la ley le impone el deber de pagar las contribuciones no cubiertas por el deudor principal, erigiéndose como un deudor accesorio; no le corresponde originariamente el impacto económico, pero eventualmente podría pagar de su patrimonio.

La finalidad consiste en multiplicar la vigilancia y control sobre los actos gravados, y de paso, la posibilidad de hacer efectivos los créditos fiscales, pues el

---

<sup>49</sup> MABARAK. *op cit.*, pp. 159-160.

responsable solidario tiene interés en que el deudor principal pague puntualmente sus contribuciones, en tanto que el fisco dispone de otro probable pagador.

La responsabilidad del deudor solidario estriba en su participación en actos cuya comisión, genera a otra persona la obligación de pagar contribuciones, pero que por su posición fáctica en el momento, lo hace agente de la transacción económica gravada, como sucede con las personas morales cuando pagan salarios, honorarios y alquiler, entre otros.<sup>50</sup>

En esos casos, el impacto económico está originalmente apuntado hacia el trabajador, el profesionista independiente y el arrendador, pues de conformidad con la hipótesis prevista en la ley, son quienes desarrollan el hecho generador de percibir ingresos a través de los pagos recibidos.

Sin embargo, el legislador aprovecha la interferencia de las personas morales que pagan los mencionados servicios y bienes, para imponerles la obligación de retenerles a los pagados el ISR y después entregarlo a la tesorería pública.

En otras palabras, el patrón retiene al trabajador, el prestatario de servicios al profesionista y el inquilino al arrendador, el ISR correspondiente, para enterarlo al fisco en las semanas siguientes, y por esa condición en que disponen de dinero de terceros destinado al fisco, la ley tributaria especial los contempla como responsables solidarios.<sup>51</sup>

Circunstancias de modo, tiempo y lugar, en las que los partidos políticos se sitúan durante el desarrollo de sus actividades.

---

<sup>50</sup> Ley del Impuesto Sobre la Renta, *op. cit.* artículos 96, 106 y 116.

<sup>51</sup> *Ídem*, artículo 26 fracción I.

### 1.3.3.2. Deberes formales

Las obligaciones de hacer surgen cuando el sujeto pasivo debe realizar algo concreto, debido a su posición de hecho frente a la hipótesis normativa, o sea, por haber ejecutado el hecho generador contenido en el hecho imponible que lo constriñe a ese hacer. Tratándose de los partidos políticos, se advierten la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, la exigencia de expedición de comprobantes fiscales, señalamiento de domicilio fiscal, llevar contabilidad y conservarla; y para la autoridad, brindar asesoría fiscal, responder las consultas, entre otras.<sup>52</sup>

Igualmente, una obligación primordial de hacer para los partidos políticos es la retención del ISR a los terceros a quienes hacen pagos, empero, el entero del tributo, es decir su entrega a las arcas públicas, es una obligación de dar que los convierte en sujetos pasivos por deuda ajena con responsabilidad solidaria, como los denomina Rodríguez Lobato.<sup>53</sup>

Las obligaciones de no hacer significan la prohibición de determinadas conductas, como es para un partido político cambiar de régimen fiscal dentro de un mismo ejercicio; y para la autoridad fiscal, exceder el plazo de ejercicio de las facultades de comprobación o dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, cuando ya se ha determinado mediante impugnación que la primera contiene violaciones de fondo, por citar algunas.

Las obligaciones de tolerar implican soportar algo, aún contra la voluntad, lo cual se percibe únicamente para los partidos políticos cuando la autoridad ejerce sus facultades de comprobación.

---

<sup>52</sup> Código Fiscal de la Federación, *op. cit.* artículos 10, 27, 28, 29, 33 fracción I, 34 y 86.

<sup>53</sup> RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 150.

Acorde con lo expuesto en este y el apartado anterior, los partidos políticos por el hecho de existir –tener registro vigente ante el INE–, tienen las obligaciones formales de:

1. Inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes
2. Llevar contabilidad y conservarla
3. Exigir la expedición de comprobantes fiscales

Así como la obligación de tolerar las facultades de comprobación que ejerza la autoridad fiscal.

Y cuando realizan el hecho generador de pagar salarios, honorarios y alquileres a sus trabajadores, profesionistas independientes y arrendadores, por los bienes y servicios prestados, les surgen dos obligaciones:

Primera: la obligación formal de hacer, consistente en retener a los pagados el ISR respectivo.

Segunda: la obligación sustantiva de dar, con responsabilidad solidaria, consistente en enterar al fisco el ISR retenido.

#### **1.3.3.3. Retención y entero del impuesto sobre la renta**

Por consistir en la obligación sustantiva de dar –enterar el impuesto–, precedida de la obligación formal de hacer –retenerlo–, este es el deber fiscal mediante el cual los partidos políticos contribuyen para los gastos públicos.

El impuesto sobre la renta –ISR– es la contribución que grava la riqueza de los sujetos pasivos, ya sea en formación porque se nutre de ingresos periódicos, o consumada porque suma los haberes de la persona, pero con independencia de

ello, "(...) el objetivo es gravar todo tipo de rendimientos provenientes del desarrollo de una actividad económica que proporcionen algún beneficio (...)."54

Sobre la cuestión, es importante recordar que la ley tributaria especial<sup>55</sup> califica a los partidos políticos como personas morales con fines no lucrativos, en consecuencia, exentos del pago del referido impuesto, por lo que no pueden configurarse como sujetos pasivos de la obligación sustantiva de dar por responsabilidad directa.

Pero no están exentos de entregar al fisco el susodicho impuesto por la riqueza de otras personas, como son los trabajadores, los profesionistas y los arrendadores, previa retención que efectúan al momento de pagarles sus salarios, honorarios y alquileres.

Así lo confirma la ley de partidos<sup>56</sup>, la cual advierte que la exención del ISR de la que gozan, no los exime de cumplir con las demás obligaciones fiscales, y enseguida, reproduce la obligación que tienen de retener y enterar dicho impuesto por los salarios, honorarios y cualquier otra retribución equivalente que paguen a sus dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas independientes que les presten servicios.

Más aún, previene que el INE en su calidad de autoridad fiscalizadora de los partidos políticos, debe dar aviso a las autoridades fiscales competentes de la omisión en el pago de impuestos y otras contribuciones en que incurran los partidos políticos.

En añadidura, el Reglamento de Fiscalización indica que las contribuciones retenidas pendientes de enterar deben registrarse contablemente por entidad federativa, y si a la conclusión de la revisión anual siguen sin enterarse, se tratan

---

<sup>54</sup> GARCÍA Bueno, Marco César. *El impuesto sobre la renta de las personas físicas* contenido en *Temas Selectos de Derecho Tributario*, D.F., México, Porrúa, 2008, p. 82.

<sup>55</sup> Ley del Impuesto Sobre la Renta, *op. cit.*, artículo 79 fracción XXII.

<sup>56</sup> Ley General de Partidos Político, *op. cit.*, artículo 68.

como cuentas por pagar, persistiendo la obligación de entregarlas al fisco y encomendado a los órganos fiscalizadores del INE, informar a las autoridades fiscales competentes sobre el incumplimiento.

Las cantidades retenidas deben depositarse al fisco a más tardar el día 17 del mes siguiente, y para los trabajadores y profesionistas, significan pagos provisionales a cuenta del anual, en tanto que los arrendadores, pueden acreditarlos contra el impuesto a cargo anual.

Y es precisamente por esas cantidades que los partidos políticos sí contribuyen para los gastos públicos, en principio solo como intermediarios de lo retenido, pero ante su falta de entero al fisco, como deudores solidarios hasta por el monto no entregado.

La responsabilidad solidaria los hace susceptibles a la determinación de créditos fiscales con las repercusiones que eso implica, como enterar voluntariamente, pagar coactivamente, pagar en parcialidades, aguantar las auditorías y requerimientos de la autoridad, entre otras.

De tal suerte que el fisco debe recaudar dinero entregado por los partidos políticos, proveniente del patrimonio de los trabajadores, profesionistas y arrendadores, retenido al momento de pagarles los salarios, honorarios y alquileres, respectivamente.

El hecho de que el dinero retenido no proviene del patrimonio de los partidos políticos resulta relevante, pues si no enteran esos recursos al fisco, tal circunstancia se considera una agravante en la comisión de la infracción, puesto que no es dinero de su propiedad, sino que es ajeno, proveniente del patrimonio de las personas que les prestaron servicios personales y bienes inmuebles, y que lo retienen precisamente para un solo destino, enterarlo al fisco.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA FISCALIZACIÓN

#### 2.1. Acto de molestia

Fiscalizar significa “Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien.”<sup>57</sup> lo cual lleva a un ejercicio de escudriñamiento valorativo de los actos ejecutados por otra persona.

En la especie, se manifiesta con la acción de la autoridad de examinar en los registros de los partidos políticos las constancias que externen su comportamiento financiero, a fin de confrontarlas con las normas que regulan las operaciones respectivas, y con ello, señalar las anomalías y determinar las consecuencias.

Por tanto, representa una herramienta útil para el Estado que las autoridades cuenten con facultades para fiscalizar a los sujetos con obligaciones a su cargo, pues de ese modo, se asegura en materia electoral que los partidos políticos empleen recursos económicos de fuentes reconocidas y los destinen para los fines previstos, en aras del régimen democrático; y en materia fiscal que la contribución de las personas corresponda a su situación particular, pero también que sea igual a la de sus similares, y que en conjunto, sean suficientes para cubrir los gastos públicos.

La facultad permite vigilar el cumplimiento de las distintas obligaciones, ya sean de dar, hacer, no hacer y/o tolerar, aunque su práctica conlleva la obligación del fiscalizado de soportar las diligencias de verificación; es decir, mientras la autoridad revisa distintas obligaciones del partido político para cerciorarse de su cumplimiento, éste al permitir la fiscalización, cumple con la obligación de tolerar.

---

<sup>57</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. “Diccionario de la Lengua Española”. (Sitio Web oficial) 2019.  
<https://dle.rae.es/?id=HzaPKXu>  
24 de agosto de 2019

La atribución se considera invasiva para el partido político dada su manifestación fáctica, ya que penetra sus sistemas, archivos y establecimientos, tanto físicos como digitales, convirtiéndose en un acto de molestia en grado superlativo.

Al efecto, debe traerse a colación el derecho humano a la seguridad jurídica que otorga a los gobernados la garantía de legalidad de los actos de molestia de la autoridad, consagrado en el artículo 16 constitucional, el cual previene que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Así, resulta obvio que la fiscalización que ejerce la autoridad es un acto que molesta a la persona revisada, toda vez que incide al menos en su domicilio y papeles; por ello, es menester que la autoridad sustente su actuación con orden escrita, girada por el funcionario competente, en la que mínimo se indiquen los preceptos normativos aplicados al caso, así como las razones inmediatas y causas particulares para hacerlo.

De lo contrario, la actuación de la autoridad estará viciada de origen, por consiguiente, también lo estarán los frutos obtenidos, que generalmente son de índole económica, pues recuérdese que las consecuencias que derivan del ejercicio de la fiscalización, la mayoría de las veces es la determinación de cantidades líquidas a pagar.

Entonces, es un instrumento eficaz para la autoridad, pero intrusivo para el contribuyente, por tanto molesto, y debido a ello, acotado por la garantía constitucional mencionada.

## **2.2. Autoridad electoral**

La revisión de la administración de los recursos financieros de los partidos políticos es un deber establecido en la Constitución a cargo del INE, como se

observa del artículo 41, base V, inciso a), numeral 6, y párrafo tercero, que se transcriben a continuación:

“Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

(...)

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

(...)

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.”

Aun y cuando en la organización de las elecciones opera un sistema federalista, pues las relativas a la presidencia de la República y diputaciones y senadurías del Congreso de la Unión, corresponden al INE, en tanto que las relativas a las gubernaturas, diputaciones locales y ayuntamientos de las entidades, corresponden a los organismos electorales estatales –en Querétaro al IEEQ–, tratándose de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la autoridad única es la nacional, tanto de recursos del ámbito federal, como de los estados.<sup>58</sup>

Esta atribución la ejerce a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General. El primero, es el órgano técnico auxiliar del segundo y se encarga de dictaminar los informes financieros de los partidos políticos; el segundo es una sección del tercero y se encarga de revisar lo dictaminado por el órgano técnico; el tercero, en su calidad de órgano superior de dirección del instituto, regula la atribución y aprueba en definitiva lo revisado por el segundo, imponiendo en su caso las sanciones respectivas.

---

<sup>58</sup> Antes de la reforma constitucional de febrero de 2014, regían ámbitos de competencia separados -federal y local-, por lo que el IEEQ fiscalizaba directa e integralmente los recursos de índole local.

Y como se dijo, la atribución tiene el propósito de identificar el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos, es decir, de dónde provienen, cuánto son y en qué los gastan, y con ello, brindar a la sociedad información que externa el comportamiento de esas organizaciones en su vertiente económica, máxime cuando reciben financiamiento proveniente de las arcas públicas y su rol social se enquistaba en el poder público; pero no persigue fines recaudatorios de recursos fiscales para el sostenimiento de los gastos públicos.

El procedimiento de fiscalización, dice el Reglamento de la materia, comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento, tendentes a verificar la veracidad de los reportes de los partidos políticos, así como el cumplimiento de las obligaciones que sobre financiamiento y gasto les imponen las leyes aplicables.

Se desarrolla directamente con los partidos políticos a partir de la revisión de los informes periódicos presentados, tanto de actividades electorales – precampañas y campañas– como de actividades ordinarias, y también a través de visitas de verificación y auditorías financieras; igualmente, con monitoreos de propaganda electoral, compulsas con terceros y requerimientos de información fiscal, bancaria y fiduciaria a las autoridades competentes.

### **2.2.1. Revisión de informes<sup>59</sup>**

Recibidos en el INE los informes de precampaña presentados por los partidos políticos, la Unidad Técnica tiene un plazo de quince días para revisar y requerir al partido las aclaraciones pertinentes, quien por su parte cuenta con siete días para subsanar lo conducente. Trascurrido éste, el órgano electoral cuenta con diez días para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución correspondiente, y someterlos a la Comisión de Fiscalización.

---

<sup>59</sup> MÉXICO: Reglamento de Fiscalización, 2018, artículos 77-84.

La Comisión dispone de seis días para su aprobación y después de ello, de setenta y dos horas para remitir el proyecto al Consejo General, el cual, cuenta con un plazo de seis días para su discusión y aprobación.

Tratándose de los informes de campaña, cuando los recibe la autoridad tiene diez días para revisar la documentación, y si encuentra irregularidades, las notifica al partido para que las subsane en cinco días siguientes. Concluido lo anterior, la Unidad Técnica cuenta con diez días para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución correspondiente, y someterlos a la Comisión de Fiscalización.

La Comisión tiene seis días para aprobar los proyectos y remitirlos al Consejo General, quien por su parte debe resolver lo procedente en los seis días posteriores.

En el caso de los informes financieros de actividades ordinarias, cuando recibe el INE los trimestrales, la Unidad Técnica los analiza y en su caso, notifica al partido las anomalías, errores u omisiones encontrados, para que sean subsanados. Esta revisión solo es informativa y preventiva, y sus resultados, no tienen efectos vinculantes.

Cuando recibe los informes anuales, la Unidad cuenta con sesenta días para revisar y en su caso, requerir al partido la información y documentación comprobatoria pertinentes. Si encuentra anomalías, previene al partido político, y éste cuenta con diez días para subsanarlas. La autoridad informa lo procedente y para lo no subsanado, el partido cuenta con cinco días más para intentarlo.

Pasados los sesenta días o los concedidos para hacer rectificaciones, la Unidad Técnica emite el dictamen consolidado, con las conclusiones de la revisión, acompañado del proyecto de resolución correspondiente, a fin de someterlos a la consideración de la Comisión de Fiscalización, quien a su vez, cuenta con diez días para aprobar los proyectos remitidos.

En las setenta y dos horas siguientes al vencimiento de los diez días, la Comisión presenta su proyecto ante el Consejo General, el cual, cuenta con diez días para su discusión y aprobación.

Cabe mencionar que el órgano técnico tiene en todo momento la facultad de solicitar a los partidos políticos que pongan a su disposición la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, y viceversa, los fiscalizados están obligados a permitir a la autoridad el acceso a todos los documentos originales que soporten sus ingresos y egresos correspondientes, así como a la contabilidad que llevan; el órgano revisor puede retener documentación original y entregar al sujeto obligado, si lo solicita, copias certificadas de la misma.

Para ello, la Unidad realiza verificaciones selectivas –totales o muestrales– a partir de los criterios objetivos emanados de las normas y procedimientos de auditoría, las cuales pueden tener lugar en las oficinas de la entidad revisada o de la autoridad revisora.

Cuando se desarrolla esta verificación documental, se levanta un acta que firman a su inicio y conclusión, ante dos testigos, el personal comisionado por la Unidad Técnica y el responsable del partido.

### **2.2.2. Visitas de verificación<sup>60</sup>**

Es la diligencia de carácter administrativo ordenada por la Comisión, que tiene por objeto corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes presentados por los partidos políticos, respecto de actos y eventos de precampañas y campañas electorales, así como de actividades específicas y de liderazgo de la mujer, que por realizarse en campo, permite verificar la naturaleza y magnitud de dichas actividades.

---

<sup>60</sup> *Ídem*, artículos 297-303.

La orden de visita debe contener: a) autoridad que lo emite, b) lugar y fecha de emisión, c) fundamentos y motivos de la visita, d) firma del funcionario competente y, en su caso, nombre o nombres de las personas a las que se dirige, e) lugar donde debe efectuarse la visita, y f) nombre de la persona o personas que efectuarán la visita, quienes son delegados por el órgano técnico y puede ser personal de las oficinas centrales o de las juntas locales y distritales del INE diseminadas en todo el territorio nacional.

En la diligencia se levanta acta circunstanciada en la que, además de las formalidades genéricas, se anotan los datos y hechos más relevantes que se detecten y los elementos probatorios que se consideren pertinentes. Este documento hace prueba plena de la existencia de los hechos asentados, para efectos de la revisión de los informes respectivos.

Para ello, los partidos avisan sobre los eventos con anticipación, la Unidad Técnica prepara una muestra que selecciona uno o varios distritos, estados o municipios según corresponda, donde se efectuarán las visitas, y la Comisión elabora un calendario para informar a los visitados de la diligencia.

### **2.2.3. Auditorías financieras<sup>61</sup>**

Es la revisión que realiza, por orden de la Comisión, la Unidad Técnica o un auditor externo sobre el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos, y sirven para que la autoridad obtenga información fidedigna previa a la revisión de los informes anuales correspondientes.

Los auditores externos son designados mediante licitación pública, donde concursan distintos despachos de profesionistas, y con base en sus capacidades técnicas y el costo de sus servicios, se decide su contratación.

---

<sup>61</sup> *Ídem*, artículos 304-317.

Los procedimientos que se desahogan en la práctica de las auditorías, deben apegarse a las normas internacionales de la materia y constar en los papeles de trabajo que para tales efectos se formulen.

Los auditores externos rinden un dictamen de la revisión dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de conclusión de la auditoría, y la Comisión por conducto de la Unidad puede requerir a quien practicó la auditoría, cualquier información y documentación relacionada con la misma.

El dictamen del auditor externo se notifica al partido para que presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes. Las correcciones efectuadas antes de que la Unidad revise los informes anuales, se tienen subsanadas.

La Unidad puede revisar el dictamen y los papeles de trabajo elaborados por el externo que practicó la auditoría, dentro de los treinta días siguientes a su emisión, corroborando los datos consignados contra la información y documentación exhibida o proporcionada por el partido, para lo cual el profesionista los exhibe junto con la documentación que acredite el cumplimiento de la normatividad aplicable. En este caso, se levanta un acta circunstanciada para hacer constar los principales hechos, firmada por el personal comisionado de la autoridad y por el auditor dictaminador.

Si se detecta que el auditor no dio cumplimiento a las disposiciones aplicables, lo hace del conocimiento de la Comisión para que dé aviso al colegio profesional y, en su caso, a la Federación de Colegios Profesionales a que pertenezca el auditor en cuestión, con independencia de las responsabilidades a que puede ser sujeto con motivo de las omisiones determinadas.

Si resultado de la auditoría, se encuentran anomalías en las finanzas del partido revisado, la autoridad puede retener su documentación original y si lo solicita, entregarle copias certificadas de la misma.

#### **2.2.4. Monitoreo de propaganda electoral<sup>62</sup>**

El monitoreo consiste en reunir, clasificar, contar y revisar la propaganda publicada en medios impresos de circulación local y nacional, en espectaculares panorámicos colocados en las principales calles y en otros elementos dispuestos en la vía pública, tendente a promocionar a un partido político durante el proceso electoral y/o obtener el voto y/o promover a sus precandidatos y candidatos.

La estructura desconcentrada del INE –órganos locales y distritales– auxilian a la Comisión para hacer llegar los elementos de prueba contenidos en diarios, revistas y otros medios, los colocados en calles de los distritos con mayor urbanidad y en lugares de gran concentración de propaganda electoral, y los divulgados con diversos elementos, durante las precampañas y campañas.

La Unidad Técnica realiza conciliaciones mensuales de las muestras o testigos incorporadas en el sistema en línea de contabilidad, cuando se trata de medios impresos, o semanales si son de espectaculares y de la vía pública, contra lo detectado en el monitoreo, poniendo a disposición del partido o candidato los resultados.

Después, se concilian los resultados finales obtenidos del monitoreo con lo reportado por los partidos y candidatos en los informes de precampañas y campañas.

La propaganda detectada y no reportada por los partidos políticos y candidatos, se suma a sus gastos con un valor asignado por la autoridad, para lo cual, se identifica el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio, con relación a la disposición geográfica y el tiempo; también se analiza la información relevante y cotizaciones que se obtengan de proveedores de los mismos bienes y servicios que estén autorizados en el Registro Nacional de Proveedores, o de las cámaras o asociaciones del ramo.

---

<sup>62</sup> *Ídem*, artículos 318-321.

### **2.2.5. Compulsa con terceros<sup>63</sup>**

La Unidad Técnica tiene la facultad de requerir a cualquier persona, física o moral, pública o privada, información relativa a las operaciones efectuadas con los partidos políticos, salvaguardando los principios de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia, a efecto de que confirmen o rectifiquen las operaciones amparadas en los comprobantes de ingresos o egresos exhibidos.

En caso de personas ilocalizables, los partidos políticos deben proporcionar la información y documentación necesarias para verificar la veracidad de las operaciones.

Los terceros requeridos están obligados a informar lo solicitado, pues de no hacerlo sin causa justificada, amerita la imposición de una sanción, prevaleciendo la obligación de rendir la información.

### **2.2.6. Requerimiento de información bancaria, fiduciaria y fiscal<sup>64</sup>**

Otro medio para confrontar los reportes de los partidos políticos es obteniendo información de las entidades del sector financiero, entes gubernamentales, instituciones públicas y privadas, tales como los bancos, el fisco, las autoridades del sector y los terceros relacionados.

En algunos supuestos, esa información está protegida por los conocidos secretos bancario, fiduciario y fiscal, los cuales se erigen como una barrera protectora de datos sensibles que podrían revelar la posición económica o estrategia comercial de una persona, en perjuicio del interés público o de una legítima competitividad.

---

<sup>63</sup> *Ídem*, artículos 331-332.

<sup>64</sup> *Ídem*, artículo 333.

No obstante, el INE tiene la facultad constitucional<sup>65</sup> y legal<sup>66</sup> de superar dichos secretos, en aras de fortalecer el binomio virtuoso de rendición de cuentas-fiscalización, y con ello, transparentar el funcionamiento económico de los partidos políticos.

La atribución puede ejercerse en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, en la revisión de los informes presentados por los partidos políticos, cuando lo soliciten los organismos electorales locales en ejercicio de las facultades de fiscalización que desarrollen y a petición del Secretario Ejecutivo del instituto en el desahogo de los procedimientos administrativos sancionadores.

Se concretiza mediante un oficio signado por el titular o encargado de la Unidad Técnica, dirigido al titular del órgano gubernamental o institución pública o privada, al que se realiza la solicitud de información o documentación, en el que se indican los datos de identificación del procedimiento y de la autoridad requirente, antecedentes del procedimiento, detalle de la información y/o documentación solicitada, fundamentación y motivación, plazo de cinco días para dar contestación, y domicilio del órgano técnico para recibir respuesta.

### **2.2.7. Procedimiento sancionador autónomo**

Es habitual que derivado del ejercicio de las facultades de fiscalización, se desprendan irregularidades que podrían constituir infracción de la normatividad aplicable y por consiguiente, acreedoras de sanción en los términos previstos en la ley electoral.

Sobre todo de las revisiones a los informes financieros presentados por los partidos políticos, las cuales concluyen con el dictamen consolidado y la resolución en la que se señalan las anomalías encontradas, ya que las demás facultades

---

<sup>65</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 41, base V, apartado B, párrafo tercero.

<sup>66</sup> Código Fiscal de la Federación, *op. cit.*, artículo 69, párrafo tercero.

fiscalizadoras funcionan como auxiliares de éstas revisiones y en su oportunidad, se les integran y les dan soporte.

El procedimiento sancionador se desahoga de forma autónoma del procedimiento fiscalizador que le dio origen, lo cual permite aplicar adecuadamente los principios que rigen la potestad punitiva del estado, mayormente protectores que los vigentes en otras áreas administrativas

Pues como lo ha establecido el Pleno del más alto tribunal,<sup>67</sup> la atribución sancionadora electoral comparte con la materia penal, los principios rectores, en tanto que ambas son una manifestación inequívoca de la potestad punitiva estatal.

En ese tenor, Alejandro Díaz y Gabriela Aguado<sup>68</sup> advierten que las consecuencias jurídicas y los principios rectores de los procedimientos fiscalizadores y sancionadores, son diferentes, por lo que, en aras del derecho humano a la seguridad jurídica, lo pertinente es que se desarrollen de forma separada.

De esa forma, en el procedimiento sancionador deben aplicarse los principios del *ius puniendi*, como los de legalidad, reserva de la ley, tipicidad, irretroactividad de ley, culpabilidad, individualización de la pena, *non bis in idem* y prescripción, en la parte sustantiva, y para los aspectos adjetivos, los de debido proceso, acceso a la justicia, presunción de inocencia, no autoincriminación, caducidad y tutela jurisdiccional efectiva; los cuales no son del todo compatibles con los que sustentan la fiscalización.

En tal virtud, cuando el Consejo General del INE determina que son procedentes las irregularidades señaladas en el dictamen consolidado y su resolución, se inicia el procedimiento sancionador en materia de fiscalización,

---

<sup>67</sup> Tesis P./J. 99/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1565.

<sup>68</sup> DÍAZ Reyes, Alejandro y AGUADO Romero, Gabriela. "La tramitación autónoma del procedimiento tributario sancionador en México, en el contexto del respeto al derecho humano a la seguridad jurídica" en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Colombia, segundo semestre, 2018, núm. 20, pp. 267-286.

abriéndose el expediente correspondiente, emplazando a las partes, recibiendo sus manifestaciones y pruebas, oyendo sus alegaciones y resolviendo lo conducente.

Al partido político infractor se le pueden imponer las sanciones consistentes en 1. amonestación pública, 2. multa, 3. reducción del financiamiento público y 4. cancelación de su registro como partido político, lo cual dependerá de la individualización de la sanción.<sup>69</sup>

Para estos efectos, se toma en consideración; a) la gravedad de la falta, 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 y f) el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio ocasionado.<sup>70</sup>

#### **2.2.8. Impugnabilidad de los actos de autoridad**

Una nota característica de un estado democrático de derecho, es la impugnabilidad de los actos de autoridad, es decir, la posibilidad de que el particular afectado se inconforme formalmente contra las decisiones de la autoridad de contacto y otra revisora o garante, tome la definición final del acto impugnado.

En materia electoral del ámbito federal, existe la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual establece un conjunto de mecanismos diseñados para salvaguardar la legalidad y constitucionalidad de las determinaciones de la autoridad.

En ese tenor, la decisión definitiva que tomen los órganos del INE en los distintos mecanismos de fiscalización, incluidas las sanciones respectivas, puede recurrirse con los medios predispuestos, pues con tales actos de autoridad, se puede establecer la responsabilidad del partido político en la omisión de

---

<sup>69</sup> MÉXICO: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2017, artículo 456 inciso a).

<sup>70</sup> *Ídem*, artículo 258 numeral 5.

comprobación y la comisión de infracciones, por ende, verse forzado a recuperar recursos y pagar multas, lo que al final se traduce en un impacto económico para las finanzas de la organización.

El inconforme debe interponer el recurso de revisión en contra de la determinación de la autoridad fiscalizadora, dentro de los cuatro días siguientes a su notificación, el cual se resuelve en sede administrativa por el propio Consejo General del INE;<sup>71</sup> contra esa resolución y dentro de los cuatro días siguientes a su notificación, procede el recurso de apelación, el cual corresponde conocer y resolver en definitiva en sede jurisdiccional al tribunal.<sup>72</sup>

Este sistema impugnativo es un instrumento básico para los partidos políticos, ya que les permite inconformarse con las determinaciones de las autoridades electorales, como custodio del bloque de constitucionalidad aplicable en la materia.

Cabe mencionar que el medio de control de constitucionalidad por excelencia en nuestro país, el amparo, es improcedente en materia electoral,<sup>73</sup> pero como se ha explicado, no significa que la materia esté exenta del referido control, más bien obedece a la tradición jurídica mexicana que ha separado los derechos político-electorales de los derechos humanos y sus garantías, así como a la especialización de la judicatura.

### **2.3. Autoridad fiscal**

El establecimiento de las contribuciones es producto del procedimiento legislativo, por lo que en su confección participan los poderes Legislativo y Ejecutivo, de la federación y los estados; la recaudación y vigilancia de dichas contribuciones se realiza a través de la administración pública federal, estatal y municipal; mientras

---

<sup>71</sup> MÉXICO: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2018, artículos 3 numeral 2 inciso a), 4, 8 y 35.

<sup>72</sup> *Idem*, artículos 40 inciso a) y 44.

<sup>73</sup> MÉXICO: Ley de Amparo, 2018, artículo 61 fracciones IV y XV.

tanto, el control de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad se ejerce por los tribunales federales y locales competentes.

Entonces coexisten diversas autoridades en materia fiscal, sin embargo, para efectos del presente estudio, se tendrá como autoridad fiscal la que vigila, determina y cobra los impuestos federales, debido a que el ISR es el tributo del orden federal que acorde con la ley especial debe retenerse por los partidos políticos, a las personas a quienes hacen pagos.

Esa autoridad es el Servicio de Administración Tributaria –SAT–, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene la responsabilidad de aplicar las leyes fiscales para que las personas contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones respectivas, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.<sup>74</sup>

Los mecanismos que la ley<sup>75</sup> otorga a la autoridad fiscal para verificar que los contribuyentes, responsables solidarios y terceros relacionados, cumplen con sus obligaciones fiscales, y en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos respectivos, se denominan facultades de comprobación.

Dichas facultades son diversas, empero, se expondrán las que sean compatibles con la naturaleza, funcionamiento y fines de los partidos políticos en su carácter de responsables solidarios.

Una peculiaridad en materia fiscal es que la potestad punitiva del Estado se externa con la imposición de sanciones dentro del propio procedimiento de verificación, sin desahogar un procedimiento sancionador autónomo, como acontece en materia electoral; situación que acorde con Alejandro Díaz y Gabriela

---

<sup>74</sup> MÉXICO: Ley del Servicio de Administración Tributaria, 2018, artículo 1°.

<sup>75</sup> Código Fiscal de la Federación, *op. cit.*, artículo 42.

Aguado,<sup>76</sup> violenta el derecho humano de seguridad jurídica, dadas las disonancias entre los principios rectores del *ius puniendi* y los que rigen las facultades de comprobación.

### **2.3.1. Requerimiento de contabilidad, información y documentación<sup>77</sup>**

A esta facultad se le conoce en la práctica como revisión de gabinete o de escritorio, refiere Margáin Manautou,<sup>78</sup> pues consiste en requerir al sujeto obligado la exhibición en su propio domicilio o en las oficinas de la autoridad fiscal, su contabilidad y cualquier otra información o documentación pertinentes. Puede tener una duración máxima de doce meses, sin que para los partidos políticos apliquen los plazos ampliados de dieciocho meses y dos años, ya que no son integrantes del sistema financiero, no conforman grupos de sociedades, ni desarrollan actividades gravadas por autoridades extranjeras.

El requerimiento se hace por escrito, firmado autógrafamente por el funcionario competente y dirigido al sujeto requerido, en el que debe indicarse con precisión lo que se necesita y el lugar y plazo para exhibirse, así como los fundamentos y motivos de la solicitud.

Si de la revisión se encuentran irregularidades, la autoridad elabora un oficio de observaciones, donde hace constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones detectados y que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales. Estas irregularidades pueden provenir de la compulsión con terceros relacionados.

El oficio se notifica al requerido, quien cuenta con veinte días –quince días adicionales si se está revisando más de un ejercicio o fracción y así lo solicita– para desvirtuar lo asentado o corregir su situación fiscal. Cuando no se encuentran anomalías, se notifica al requerido la conclusión de la revisión.

---

<sup>76</sup> DÍAZ Reyes, Alejandro y AGUADO Romero, Gabriela, *op. cit.*, pp. 267-286.

<sup>77</sup> Código Fiscal de la Federación, *op. cit.*, artículo 48.

<sup>78</sup> MARGÁIN Manautou, Emilio. *Las Facultades de Comprobación Fiscal*, D.F., México, Porrúa, 1999, p. 6.

Si el requerido no corrige su situación fiscal o no desvirtúa lo consignado, en su totalidad, la autoridad emite dentro de los seis meses siguientes una resolución determinante de crédito fiscal. La autoridad procede igual cuando el requerido no presenta documentación alguna, ya que se le tiene consintiendo los hechos y omisiones encontrados.

Por su sencillez, esta facultad de comprobación facilita a las partes involucradas –autoridad y persona revisada– su desahogo, y es claramente adaptable a la naturaleza y funcionamiento de los partidos políticos, para verificar el cumplimiento de sus obligaciones de retener y enterar el ISR a las personas a quienes hacen pagos.

### **2.3.2. Visita domiciliaria<sup>79</sup>**

La temida auditoría de hacienda es una facultad de la autoridad fiscal que como su nombre lo indica, se desarrolla en el domicilio de los contribuyentes y/o responsables solidarios. Al igual que la revisión de gabinete, la visita domiciliaria puede durar un periodo de doce meses, sin que apliquen los plazos ampliados.

Inicia con una orden escrita, girada y firmada autógrafamente por el funcionario competente, dirigida a la entidad visitada, en la que señala con precisión las contribuciones, ejercicios, contabilidad y demás documentación sujetos a revisión, los fundamentos y motivos de la visita, el lugar o lugares donde debe efectuarse y el nombre de la persona o personas que deban efectuarla.

La orden se notifica al visitado o a su representante legal –con la rigurosa entrega de copias y de citatorio previo ante ausencia inicial del buscado–, y en el acto, se identifican los visitadores, se designan dos testigos por el visitado, o ante su negativa, por los visitadores, se informa al visitado el motivo de la diligencia y se le requiere el acceso a la contabilidad y documentación precisada.

---

<sup>79</sup> Código Fiscal de la Federación, *op. cit.*, artículos 43-46.

Si existe peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia, los visitadores pueden asegurar la contabilidad. También pueden asegurarla si encuentran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas, y no se hubiera cumplido con la obligación respectiva. En ningún caso la autoridad puede recoger la contabilidad del visitado.

La persona visitada está obligada a permitir a los visitadores el acceso al o los lugares objeto de la misma y mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como permitir la verificación de bienes, mercancías, documentos, estados de cuentas bancarias, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el visitado en el lugar.

Cuando el visitado lleve su contabilidad o parte de ella con el sistema de registro electrónico, o microfilm o graben en discos ópticos o en cualquier otro medio autorizado, deben poner a disposición de los visitadores el equipo de cómputo y sus operadores, para que los auxilien en el desarrollo de la visita, así como entregar a la autoridad los archivos electrónicos en donde conste dicha contabilidad.

Los visitadores pueden obtener copias de cualquier documentación y previo cotejo con sus originales, las certifican y anexan a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita. Si con las copias recabadas cuenta con la información suficiente, la autoridad puede concluir en ese momento la visita en el domicilio de la persona revisada, continuándola en sus oficinas.

Entonces, la visita inicia con la orden respectiva y concluye con el acta final; en el transcurso, se levantan las actas parciales que sean necesarias conforme las diligencias desahogadas, las cuales son parte integrante de la final. Cuando no sea posible continuar o concluir la visita en los establecimientos del visitado, las actas

pueden levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales, en cuyo caso se notifica previamente esta circunstancia a la persona con quien se entiende la diligencia.

En las actas se hacen constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones conocidos por los visitadores, los cuales prueban su existencia para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado.

Cuando se elabora la última acta parcial, se informa al visitado, y por lo menos veinte días después, se formula el acta final; plazo que puede ampliarse por quince días más si se está revisando más de un ejercicio o fracción de éste, y el visitado lo solicita. Durante este lapso el visitado puede aportar los elementos que desvirtúen los hechos y omisiones asentados en el acta o corregir su situación fiscal.

Si no desvirtúa o corrige totalmente, se tiene al visitado consintiendo el contenido del acta y con base en los hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, la autoridad determina las contribuciones omitidas mediante resolución que se notifica personalmente al contribuyente o por medio del buzón tributario, dentro de un plazo máximo de seis meses contado a partir de la fecha en que se levante el acta final de la visita.

Cuando la autoridad no emite la resolución correspondiente dentro del plazo mencionado, queda sin efectos la orden y las actuaciones que se derivaron durante la visita o revisión de que se trate.

### **2.3.3. Información de servidores y fedatarios públicos**

Con motivo de las funciones desempeñadas por diversos servidores públicos, es factible que cuenten con información que puede esclarecer las operaciones realizadas por las personas obligadas y en su caso, ayudar a determinar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Tal es el caso de las autoridades del trabajo, de seguridad social, de profesiones, de catastro, de la propiedad, entre otras, las cuales tendrían registros relacionados con la situación jurídica y contractual de trabajadores, profesionistas y arrendadores de los partidos políticos, y en ocasiones, hasta de los pagos efectuados.

De su lado, los fedatarios públicos formalizan y hacen constar actos que se constituyen como hechos generadores para efectos fiscales, es decir, la manifestación fenoménica de la hipótesis legal prevista como hecho imponible; por ello, la ley les obliga a hacer las retenciones de impuestos correspondientes y los considera como responsables solidarios de las mismas.

Ante su fe, podrían pasar contratos relacionados con las prestaciones de servicios personales y profesionales, o arrendamiento de bienes inmuebles, brindadas a los partidos políticos.

Por estas razones, resulta útil contar con la información de los servidores y fedatarios públicos, pues así puede contrastarse con los reportes presentados por las organizaciones políticas y corroborar su veracidad.

#### **2.3.4. Revisión electrónica<sup>80</sup>**

Debido a los vertiginosos avances en las tecnologías de la información y comunicación, actualmente es común que varias operaciones financieras se realicen a través de medios electrónicos, como sucede con las transacciones bancarias, contratación de bienes y servicios, cumplimiento de obligaciones fiscales, firma de documentos, facturación, etcétera.

Apoyándose en esa tecnología, el código prevé que la autoridad fiscal desarrolle revisiones y de ser procedente, determine los créditos fiscales

---

<sup>80</sup> *Ídem*, artículo 53-B.

respectivos, para lo cual las actuaciones atinentes, se transmiten en documentos digitales a través del buzón tributario. La revisión debe concluir en un plazo máximo de seis meses.

Para estos efectos, la autoridad emite una resolución provisional con base en la información y documentación que obra en su poder, en la que señala los hechos que derivaron en la omisión de contribuciones o en la comisión de otras irregularidades.

Esta resolución se comunica a la persona obligada, y puede acompañarse de un oficio de preliquidación cuando se presume la existencia de un crédito fiscal, requiriéndole para que, en el plazo de los quince días siguientes, manifieste lo que a su derecho convenga y/o proporcione la información y documentación tendente a desvirtuar las irregularidades o acreditar el pago de las contribuciones.

Si la persona revisada acepta los hechos e irregularidades contenidos en la resolución provisional y/o el oficio de preliquidación, dentro del mismo plazo puede optar por corregir su situación fiscal, en cuyo caso goza del beneficio de pagar una multa equivalente al 20% de las contribuciones omitidas.

Cuando la persona revisada presenta pruebas para acreditar el cumplimiento de sus obligaciones, la autoridad las analiza dentro de los diez días siguientes, y entonces, puede hacer un segundo requerimiento o solicitar información y/o documentación de un tercero, para que se atiendan en los diez días posteriores.

Lo aportado por el tercero, se informa al sujeto revisado en los diez días siguientes, quien a su vez tiene otros diez días para manifestar lo que a su derecho convenga. Al vencimiento, la autoridad cuenta con cuarenta días para emitir y notificar la resolución respectiva, con base en la información y documentación que obra en el expediente.

### 2.3.5. Crédito fiscal y cobro coactivo

El resultado de las facultades de comprobación puede consistir en la determinación por parte de la autoridad fiscal de cantidades líquidas a pagar, a cargo de los sujetos –partidos políticos– fiscalizados.

Ese numerario se denomina crédito fiscal y se compone del adeudo principal –contribuciones omitidas– y sus accesorios –multas, recargos, indemnización y gastos de ejecución–.

En el caso, la contribución omitida es el impuesto sobre la renta que debe retenerse a los trabajadores, profesionistas y arrendadores, y enterarse al fisco a más tardar el día 17 del mes siguiente en que se realizaron los pagos a dichos proveedores, la cual debe actualizarse monetariamente desde el momento en que surgió la obligación hasta la fecha en que se cumpla, de conformidad con la fórmula prevista en el código tributario.<sup>81</sup>

La multa es la cantidad individualizada de acuerdo a las circunstancias particulares y a los parámetros fijados en la ley, con motivo de infracción a las normas aplicables, recordando que en este supuesto, se considera como agravante la omisión de enterar contribuciones retenidas, por lo que la multa ordinaria se incrementa entre el 50% y el 75% del monto de la contribución no enterada.<sup>82</sup>

Los recargos aumentan la cantidad de la contribución omitida a manera de indemnización en favor del fisco, por el daño causado ante la falta de pago oportuno; se calcula aplicando la tasa autorizada y publicada para tales efectos.<sup>83</sup>

Los gastos de ejecución es la cantidad en numerario relativa al costo que representa a la autoridad fiscal la recuperación del crédito, virtud a los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su cobro.

---

<sup>81</sup> *Ídem*, artículo 17.

<sup>82</sup> *Ídem*, artículos 75 fracción III y 77 fracción III.

<sup>83</sup> *Ídem*, artículo 21.

Si se pretende pagar el crédito con cheque y éste al presentarse para su cobro en la institución bancaria no tiene fondos suficientes, se aplica una indemnización del 20% sobre el monto del mismo, el cual se suma a las cantidades determinadas.

Dado el carácter tributario del crédito determinado, cuando no es pagado o garantizado en los plazos y términos legales, la autoridad tiene la facultad de exigir su pago aún contra la voluntad del deudor, a través del procedimiento administrativo de ejecución; mecanismo que materializa la potestad económica-coactiva del Estado.<sup>84</sup>

Mediante el procedimiento exactor, la autoridad puede embargar bienes o intervenir negociaciones, a efecto de rematarlos, enajenarlos, adjudicarlos o extraerlos, y así, recuperar el crédito fiscal correspondiente.<sup>85</sup>

El producto monetario obtenido del procedimiento de ejecución se aplica a los componentes del crédito fiscal en el orden siguiente: I. Gastos de ejecución, II. Recargos, III. Multas, IV. Indemnización por cheque rebotado y V. Contribución omitida.

### **2.3.6. Impugnabilidad de los actos de autoridad**

En materia fiscal, la cadena impugnativa contra las decisiones definitivas de la autoridad se compone de un recurso administrativo denominado de revocación, de un procedimiento contencioso a través del juicio de nulidad y finalmente, del control constitucional con el juicio de amparo.

El recurso de revocación se interpone dentro de los treinta días siguientes a la notificación de acto, a través del buzón tributario, y la resolución que recaiga

---

<sup>84</sup> *Ídem*, artículos 145 a 150.

<sup>85</sup> *Ídem*, artículos 151 a 196.

puede: a) desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, según el caso; b) confirmar el acto impugnado, c) mandar reponer el procedimiento o que se emita una nueva resolución, d) dejar sin efectos el acto impugnado, e) modificarlo o f) dictar uno nuevo que lo sustituya.<sup>86</sup>

El buzón tributario es el sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de internet del SAT, a través del cual: 1. la autoridad fiscal realiza la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, y 2. los contribuyentes presentan promociones, solicitudes, avisos, consultas o dan cumplimiento a requerimientos de la autoridad, en documentos digitales.

Este recurso de revocación es optativo para el sujeto inconforme, ya que, sin necesidad de agotarlo, puede promover directamente el juicio contencioso administrativo.

Por eso es que la demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa procede expedita contra actos y resoluciones emitidas por el SAT como autoridad administrativa exactora, pero también constituye la segunda instancia en materia fiscal al proceder contra las resoluciones recaídas a los recursos de revocación, dictadas por el mismo órgano desconcentrado.

En cualquier caso, la demanda debe presentarse dentro de los treinta días siguientes a la notificación del acto impugnado, en forma impresa o electrónica.<sup>87</sup>

Las sentencias que dicta el tribunal fiscal pueden resolver en el sentido de: a) reconocer la validez de la resolución impugnada, b) declarar la nulidad de la resolución impugnada y c) declarar la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> *Ídem*, artículos 121 y 133.

<sup>87</sup> MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2017, artículo 13.

<sup>88</sup> *Ídem*, artículo 52.

Si se estima que la sentencia del tribunal administrativo vulnera los derechos fundamentales del gobernado, puede promoverse demanda de amparo, la cual debe presentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la sentencia.<sup>89</sup>

El amparo es un recurso extraordinario que tiene por objeto restituir al gobernado en el goce de sus derechos humanos frente a los actos de autoridad, en consecuencia, se erige como un medio de control de la constitucionalidad en el sistema jurídico mexicano.<sup>90</sup> Su resolución compete a un Tribunal Colegiado de Circuito, y mediante la ejecutoria, puede conceder o negar la protección de la justicia de la Unión instada.<sup>91</sup>

La concesión del amparo destruye los efectos perniciosos de la sentencia reclamada, evitando o reparando lesiones a los derechos humanos del quejoso; la negativa, convalida la determinación del tribunal fiscal y permite impacte en la esfera jurídica del gobernado.

Los partidos políticos están en aptitud de promover las instancias e interponer los medios de defensa antes citados, reuniendo las condiciones jurídicas y fácticas exigidas por el marco regulatorio.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ACCESO A LA INFORMACIÓN FISCAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **3.1. Vía electoral**

La ley partidista<sup>92</sup> establece que la información financiera de los partidos políticos es pública, tanto la reportada por ellos mismos, como la fiscalizada por la autoridad electoral, una vez concluidos los procedimientos respectivos, en tanto que

---

<sup>89</sup> Ley de Amparo, *op. cit.*, artículo 17.

<sup>90</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículos 103 y 107.

<sup>91</sup> Ley de Amparo, *op. cit.*, artículo 34.

<sup>92</sup> Ley General de Partidos Políticos, *op. cit.*, artículo 30.

la norma reglamentaria<sup>93</sup> prevé que en la interpretación de sus disposiciones se deben favorecer los principios de máxima publicidad de registros y movimientos contables, así como de contrataciones de servicios en campaña.

Esta apertura se sustenta en la Constitución, la cual reconoce el derecho humano de las personas para acceder a la información y recibirla, y establece que es información pública la que está en posesión de los partidos políticos, por tanto, disponible para cualquier interesado, como se lee a continuación:

**“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.”**<sup>94</sup>

En ese sentido lo prevé expresamente la ley de transparencia,<sup>95</sup> sujetando a los partidos políticos a sus disposiciones, y dado que son personas morales que disponen de recursos públicos, advierte que no es oponible el secreto fiscal, como enseguida se observa:

**“Se considera información confidencial:**

(...)

II. **Los secretos** bancario, fiduciario, industrial, comercial, **fiscal**, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados **cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos**, y

(...)<sup>96</sup>

<sup>93</sup> Reglamento de Fiscalización, *op. cit.*, artículo 402.

<sup>94</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 6°, fracción I. (Las negritas con mías.)

<sup>95</sup> MÉXICO: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2017, artículos 1, 74, 174 y 187.

<sup>96</sup> *Ídem*, artículo 113. (Las negritas son mías.)

Las anteriores transcripciones ponen de manifiesto la preeminencia del acceso a la información pública sobre la protección de información sensible de las personas, cuando involucra el manejo de recursos públicos.

Por eso es que la información financiera de los partidos políticos y los resultados del ejercicio de las facultades de fiscalización electoral, son fácilmente consultables en la página de internet del INE –[www.ine.org.mx](http://www.ine.org.mx)–, por tres accesos disponibles en la hoja inicial de bienvenida; uno en la parte de abajo, en la liga que dice *Fiscalización*; recorriendo la hoja hacia abajo, está otro en el apartado titulado “Voto y Elecciones en México”, subtítulo “Origen y destino de recursos”, en la liga que dice *fiscalizan los recursos*; el último, “Trabajamos por ti para la democracia”, subtítulo “Órgano Superior de Dirección”, en la liga que dice *Consejo General*.

La información no disponible por los canales anteriores, puede obtenerse con el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la información pública, presentando una solicitud a través de la plataforma nacional de transparencia dispuesta para tales efectos en internet – <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>–, en la que capturando los campos básicos de registro, se da trámite a la promoción.

Por este medio es que se solicitó al INE:

1. Monto anual de dinero de las retenciones efectuadas por los partidos políticos a los terceros a quienes hicieron pagos.
2. Monto anual de dinero que los partidos políticos han enterado al fisco, con motivo de las retenciones efectuadas, cuando hacen pagos a terceros.

Respuesta que se recibió el 16 de julio de 2019, mediante oficios INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-JCO/0227/2019 y INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-JCO/0263/2019, signados por la Directora de Acceso a la Información y Protección

de Datos Personales del INE, acompañados de los archivos digitales que contienen la información de marras.<sup>97</sup>

### 3.1.1. Retención a asalariados y entero de ISR

Las personas asalariadas son trabajadores que reciben pagos periódicos de un empleador, por la prestación de sus servicios personales subordinados; esta circunstancia los hace acreedores a un conjunto de derechos labores y de seguridad social, pero también deudores fiscales por los ingresos que perciben.

El partido político que paga salarios a trabajadores tiene la obligación legal de retenerles mensualmente el ISR, con excepción de quienes ganan el salario mínimo, acorde con el mecanismo tributario derivado de la tarifa prevista en la ley especial.<sup>98</sup>

El cual consiste en ubicar el monto del salario mensual pagado al trabajador, entre el límite inferior y superior que corresponda de los once rangos de la tabla, y entonces, restarle la cantidad del límite inferior; el excedente se multiplica por el porcentaje señalado en la fila y al resultado, se le suma la cuota fija del renglón, arrojando la cantidad líquida a retener al trabajador.

Esa es la mecánica de las tarifas tributarias progresivas, la cual anuncia una retención gradual según la riqueza del trabajador, de tal forma que a más ingreso, mayor es el porcentaje y cuota aplicados, por ende, también el impuesto a retener y pagar.

Los partidos políticos reportaron haber retenido durante el ejercicio 2018,<sup>99</sup> a sus trabajadores asalariados y enterado después al fisco, acorde con las balanzas contables de los informes financieros presentados al INE, las cantidades siguientes:

---

<sup>97</sup> La información se entregó separada por partido político, pero consiste en la balanza completa de la contabilidad, por lo que se tuvieron que desagregar los conceptos pertinentes para poder presentar los datos relativos a las retenciones y enteros de ISR.

<sup>98</sup> Ley del Impuesto Sobre la Renta, *op. cit.*, artículo 96.

<sup>99</sup> Es el ejercicio más reciente disponible, ya que el 2019 aún transcurre y los resultados de su fiscalización se conocerán en 2020.

Partido Político <sup>100</sup>	Impuestos retenidos y no enterados en 2017	Impuestos retenidos en 2018	Impuestos pagados en 2018	Impuestos por pagar de 2018
PAN	\$1,674,260.43	\$80,553,950.37	\$79,298,623.00	\$2,929,587.80
PRI	\$1,096,723.13	\$17,339,093.73	\$16,279,187.01	\$2,156,629.85
PRD	\$51,260,073.22	\$24,241,295.97	\$24,430,850.31	\$51,070,518.88
PVEM	\$0	\$0	\$0	\$0
PT	\$1,203,466.96	\$483,264.24	\$0	\$1,686,731.20
MC	\$15,960,017.24	\$2,672,050.69	\$1,849,797.00	\$16,782,270.93
NA	\$0	\$0	\$0	\$0
MORENA <sup>101</sup>	-\$2,242,669.52	\$0	\$0	-\$2,242,669.52
ES	\$0	\$0	\$0	\$0
TOTAL	\$71,194,540.98	\$125,289,655.00	\$121,858,457.32	\$74,625,738.66

Para mejor entendimiento de las cifras anteriores, enseguida se colocará una letra debajo de cada columna de la tabla, la cual identificará las operaciones respectivas.

Impuestos retenidos y no enterados en 2017	Impuestos retenidos en 2018	Impuestos pagados en 2018	Impuestos por pagar de 2018
A	B	C	D

Empleando las letras, la fórmula es:  $A + B - C = D$

La columna A son retenciones de ISR realizadas en 2017, pero que no se enteraron oportunamente, sino hasta en 2018, la cual se suma a la B que son las retenciones realizadas en 2018; después se resta la C que es el ISR enterado en 2018 y al final, resulta la D que es el ISR que falta por enterar de 2018 y pasa al 2019, o sea, ésta última es similar a la primera, pues la contabilidad expresa movimientos cíclicos que traspasan ejercicios fiscales y reflejan el historial de la unidad económica.

De ahí que no sea posible presentar datos de un solo ejercicio fiscal que cuadren aritméticamente, justo porque no son operaciones aisladas que se agotan en sí mismas, sino que se conectan en el tiempo y guardan relación entre ellas; aunado a las decisiones humanas sobre cuándo se cumple con la obligación.

<sup>100</sup> PAN: Partido Acción Nacional. PRI: Partido Revolucionario Institucional. PRD: Partido de la Revolución Democrática. PVEM: Partido Verde Ecologista de México. PT: Partido de Trabajo. MC: Movimiento Ciudadano. NA: Nueva Alianza. ES: Encuentro Social.

<sup>101</sup> El partido presenta números negativos en los registros contables, pero como es un pasivo, se refleja como un exceso de pago de la deuda fiscal, es decir, se enteró al fisco más de lo retenido, por tanto, no suma para las cifras totales.

Visto así, las cifras totales del ISR retenido y enterado por los partidos políticos en el ejercicio 2018, con motivo de los pagos efectuados a sus trabajadores asalariados, informan lo siguiente:

Uno: Arrastraron del ejercicio 2017 una deuda fiscal de \$71,194,540.98 (setenta y un millones ciento noventa y cuatro mil quinientos cuarenta pesos con noventa y ocho centavos, moneda mexicana), pues la retuvieron a sus trabajadores, pero no la enteraron al fisco.

Dos: Retuvieron a sus trabajadores \$125,289,655.00 (ciento veinticinco millones doscientos ochenta y nueve mil seiscientos cincuenta y cinco pesos, sin centavos, moneda mexicana), por eso se suma al monto pendiente de enterar señalado en el punto anterior.

Tres: Enteraron al fisco \$121,858,457.32 (ciento veintiún millones ochocientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos cincuenta y siete pesos con treinta y dos centavos, moneda mexicana), por eso se restan de la suma de los dos anteriores.

Cuatro: Quedó pendiente de enterar \$74,625,738.66 (setenta y cuatro millones seiscientos veinticinco mil setecientos treinta y ocho pesos con sesenta y seis centavos, moneda mexicana), por eso este adeudo se reflejará en los registros contables del ejercicio 2019.

En la misma lógica se encuentran las tablas siguientes del presente trabajo, relativas a las demás retenciones.

### **3.1.2. Retención a profesionistas y entero de ISR**

Los profesionistas son las personas que, sin ser trabajadores del empleador, le prestan servicios personales relacionados con su profesión, pero que no representan la principal fuente de sus ingresos; por tanto, no gozan de derechos

laborales ni de seguridad social, pero tampoco están sujetos a un horario y lugar de labores.

El partido político cuando paga al profesionista sus honorarios debe retenerle el ISR a su cargo de conformidad con la ley de la materia, el cual equivale al 10% de lo pagado.<sup>102</sup>

Según los reportes de ingresos y egresos presentados por los partidos políticos, en el ejercicio 2018 retuvieron a los profesionistas independientes y enteraron al fisco, los montos siguientes:

Partido Político	Impuestos retenidos y no enterados en 2017	Impuestos retenidos en 2018	Impuestos pagados en 2018	Impuestos por pagar de 2018
PAN	\$60,155.77	\$3,226,721.61	\$3,275,516.00	\$11,361.38
PRI	\$76,277	\$11,165,503.3	\$11,011,627.8	\$230,152.5
PRD	\$40,585,050.2	\$23,379,366.2	\$21,880,115.6	\$42,084,300.8
PVEM	\$2,028,416.36	\$2,013,843.09	\$3,790,285.58	\$251,973.87
PT	\$21,347,468.70	\$6,173,416.55	\$63,182.93	\$27,457,702.32
MC	\$10,149,522.27	\$485,311.45	\$471,760.00	\$10,163,073.72
NA	\$1,718,293.38	\$25,326,694.00	\$11,232,086.02	\$15,812,901.36
MORENA	\$52,352,602.18	\$46,853,524.24	\$62,878,390.00	\$36,327,736.42
ES	\$22,876,958.46	\$18,205,907.31	\$38,409,388.00	\$2,673,477.77
TOTAL	\$151,194,744.32	\$136,830,287.75	\$153,012,351.93	\$135,012,680.14

De acuerdo con estas cifras, del 2017 trajeron una deuda de \$151,194,744.32 (ciento cincuenta y un millones ciento noventa y cuatro mil setecientos cuarenta y cuatro pesos con treinta y dos centavos, moneda mexicana), y en el ejercicio retuvieron a los profesionistas \$136,830,287.75 (ciento treinta y seis millones ochocientos treinta mil doscientos ochenta y siete pesos con setenta y cinco centavos, moneda mexicana), luego enteraron al fisco \$153,012,351.93 (ciento cincuenta y tres millones doce mil trescientos cincuenta y un pesos con noventa y tres centavos, moneda mexicana), quedando un saldo pendiente de \$135,012,680.14 (ciento treinta y cinco millones doce mil seiscientos ochenta pesos con catorce centavos, moneda mexicana).

<sup>102</sup> Ley del Impuesto Sobre la Renta, *op. cit.*, artículo 106.

### 3.1.3. Retención a arrendadores y entero de ISR

Los arrendadores son las personas propietarias o poseedores de bienes inmuebles, que conceden su uso y goce temporal a los inquilinos, a cambio de una remuneración.

Cuando el partido político paga el arrendamiento mensual, debe retener al arrendador el 10% del monto pagado, en términos de la ley impositiva especial.<sup>103</sup>

Así, en el ejercicio 2018 los partidos políticos retuvieron y enteraron el ISR respectivo por los pagos de alquiler efectuados a sus arrendadores, los montos siguientes:

Partido Político	Impuestos retenidos y no enterados en 2017	Impuestos retenidos en 2018	Impuestos pagados en 2018	Impuestos por pagar de 2018
PAN	\$0	\$1,779,322.00	\$1,779,322.00	\$0
PRI	\$0	\$427,229.95	\$421,333.24	\$5,896.71
PRD	-\$155,848.13	\$432,149.94	\$337,244.00	-\$60,942.19
PVEM	\$0	\$0	\$0	\$0
PT	\$0	\$6,832.48	\$0	\$6,832.48
MC	\$744,451.04	\$385,128.96	\$342,497.00	\$787,083.00
NA	-\$50,381.73	\$641,683.43	\$337,823.63	\$253,478.07
MORENA	-\$407,381.91	\$517,534.60	\$529,769.00	-\$419,616.31
ES	\$374,681.01	\$353,425.76	\$709,470.01	\$18,636.76
TOTAL	\$1,119,132.05	\$4,543,307.12	\$4,457,458.88	\$1,071,927.02

De acuerdo con estas cifras, registraron una deuda del 2017 de \$1,119,132.05 (un millón ciento diecinueve mil ciento treinta y dos pesos con cinco centavos, moneda mexicana) y en el ejercicio retuvieron a los arrendadores \$4,543,307.12 (cuatro millones quinientos cuarenta y tres mil trescientos siete pesos con doce centavos, moneda mexicana); luego enteraron al fisco \$4,457,458.88 (cuatro millones cuatrocientos cincuenta y siete mil cuatrocientos cincuenta y ocho pesos con ochenta y ocho centavos, moneda mexicana) quedando un saldo pendiente de ISR por enterar de \$1,071,927.02 (un millón setenta y un mil novecientos veintisiete mil pesos con dos centavos, moneda mexicana).

<sup>103</sup> *Ídem*, artículo 116.

### 3.2. Vía fiscal

El lado oscuro está en la materia fiscal, tanto en el aspecto normativo, como en el administrativo, esto es, la legislación impone trabas para acceder a la información relacionada con el cumplimiento de obligaciones impositivas, pero también la autoridad competente muestra una postura cerrada en el tema.

En efecto, el código tributario ordena a los funcionarios fiscales guardar estricta reserva sobre la información que conozcan de los contribuyentes y terceros relacionados, tanto la aportada por ellos mismos, como la obtenida por medio de las facultades de comprobación; es el conocido secreto fiscal. La norma dice que

“El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. (...)”<sup>104</sup>

La medida busca proteger los datos sensibles de una persona que podrían revelar su condición económica, posición en el mercado o estrategia comercial, en perjuicio del interés público o de una legítima competitividad.

Existen excepciones a la reserva para algunos entes públicos que giran en torno a funciones de interés general, entre ellos, la propia Unidad Técnica de Fiscalización del INE y el Tribunal Electoral, autoridades a las que no les aplica la reserva de referencia, a efecto de permitir el cabal desempeño de las funciones de fiscalización, pero ninguna otorga el acceso a cualquier persona interesada, como sucede con la información pública.

La cerrazón de la autoridad fiscal estriba en su conducta frente a las solicitudes de información promovidas por el público, al menos la que se tramitó el 31 de mayo de 2019, a través de la plataforma nacional de transparencia dispuesta

---

<sup>104</sup> Código Fiscal de la Federación, *op. cit.*, artículo 69, párrafo primero.

en internet para tales efectos, a la que tocó el folio número 0610100125519, ya que fue ignorada.<sup>105</sup>

Con la solicitud se pidió al SAT: 1. monto anual de dinero que los partidos políticos han enterado al fisco, con motivo de las retenciones que efectúan, cuando hacen pagos a terceros; 2. las retenciones efectuadas, las cantidades enteradas al fisco, y cuáles partidos no concilian; 3. las facultades de comprobación ejercidas para verificar que los partidos políticos han cumplido con sus obligaciones; y 4. los cobros coactivos realizados a los partidos políticos, con motivo de créditos fiscales determinados por el SAT por el incumplimiento de dichas obligaciones, no pagados ni garantizados.

Ante el silencio de la autoridad, no se cuenta con una postura oficial expresa que clarifique su criterio, pero sí anuncia desdén o cautela hacia los temas en cuestión, y viene a ser una aplicación tácita del secreto fiscal.

No se pasa por alto que la omisión es impugnabile mediante denuncia por incumplimiento de obligaciones de transparencia, presentada ante el Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales –INAI–, y en contra de lo que resuelva, procede instar la protección de la justicia federal a través del amparo.

Al final de cuentas, existen vías expeditas para hacer valer el derecho humano de acceso a la información, pero el planteamiento del presente trabajo es la desavenencia visible entre la norma constitucional y las leyes secundarias de partidos y de transparencia, con la norma tributaria.

El punto medular es que con respuesta o sin ella, la regla general es oponer la reserva fiscal y negar la información relativa al comportamiento de los contribuyentes y responsables solidarios, como los partidos políticos; así se

---

<sup>105</sup> Véase el Anexo del presente trabajo, consistente en la impresión de la imagen de la pantalla del sistema de seguimiento de solicitudes de información, contenido en el sitio de internet de la plataforma nacional de transparencia con dirección <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/quest/inicio>, donde se observa que la solicitud no se atendió por el SAT.

demuestra con el hecho de que en la página oficial de internet del SAT,<sup>106</sup> que por cierto sirve para variada información y comunicación entre el fisco y el contribuyente, no exista la posibilidad de acceder a la que aquí interesa.

En materia de transparencia, la información en posesión de los partidos políticos y de toda persona que use recursos del erario tiene el carácter de pública, y la única información no disponible al público es la confidencial, que consiste en los datos de una persona física que la hace identificable, y la reservada, que es la protegida por razones de interés público.

El meollo radica en que el denominado secreto fiscal, señala la ley informativa, está expresamente prohibido en los casos que involucren el ejercicio de recursos públicos, no obstante que el tenedor sea autoridad tributaria como el SAT; la norma así lo dice: **“Los sujetos obligados que se constituyan como contribuyentes o como autoridades en materia tributaria, no podrán clasificar la información relativa al ejercicio de recursos públicos como secreto fiscal.”**<sup>107</sup>

La regla citada tiene aplicación tratándose del SAT, virtud a que tiene atribuciones fiscalizadoras cuyo ejercicio debe estar registrado en los archivos institucionales, mientras que los partidos políticos para el desempeño de sus funciones ejercen recursos públicos.

Sin embargo, es patente el desalineo de la reserva informativa prevista en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, con la apertura mandatada por el artículo 6° constitucional, al igual que la pugna que sostiene con la no confidencialidad y la prohibición de hacerlo, establecidas en los artículos 113 y 116 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues mientras una protege la información, las otras la abren al público.

---

<sup>106</sup> Servicio de Administración Tributaria (Sitio Web oficial)

<https://www.sat.gob.mx/home>

22 de julio de 2019

<sup>107</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*, artículo 116. (Las negritas con mías.)

Cierto, la norma impositiva instruye la estricta reserva de la información, sin que los casos de excepción aludan a los partidos políticos, mientras que el ordenamiento en transparencia señala que el secreto fiscal no es información confidencial cuando se trata dichas entidades políticas y se ejercen recursos públicos.

Podría refutarse la contradicción diciendo que de cualquier forma la información fiscal de los partidos políticos está al alcance de toda persona, porque si la autoridad hacendaria opone el secreto fiscal o no contesta la solicitud, ahí está expedita la vía de los procedimientos electorales para llegar al dato.

Sin embargo, tal planteamiento es una falacia, pues la información que ofrece el INE respecto del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los partidos políticos, como las cifras que se presentaron en apartados anteriores del presente estudio, solo son testimoniales, limitándose a integrar al expediente lo reportado por el partido y después de dictaminado, ponerlo a disposición del público.

Pero no se encarga de verificar que los partidos políticos retengan a los proveedores mencionados el ISR correspondiente, que lo retenido se entere oportunamente al fisco, y que de no ser así, se practiquen facultades de comprobación para en su caso, determinar créditos fiscales, y de no ser pagados o garantizados, se cobren mediante la facultad económica-coactiva; porque eso le compete al SAT.

## Conclusiones

Los partidos políticos son entidades financieras debido a que, en el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de sus fines, administran recursos económicos de origen público y privado, los registran en una contabilidad y los ejercen materialmente con apego al marco jurídico aplicable, como lo hacen otras unidades económicas con diverso objeto.

En el contexto financiero de los partidos políticos, existe un conjunto normativo que regula su naturaleza y funcionamiento, adscrito a la materia electoral, el cual les impone obligaciones que tienen por finalidad rendir cuentas ante la autoridad competente, a efecto de transparentar la administración de sus recursos económicos.

Los deberes electorales que sobresalen en la materia son los de gastar los recursos para los fines específicos señalados en las normas, respetar los toques de gastos de precampañas y campañas electorales, observar los límites de las aportaciones privadas, llevar contabilidad, presentar informes financieros periódicos ante la autoridad fiscalizadora y rendir la información que le solicite en los plazos fijados.

En complemento, el marco jurídico otorga a la autoridad facultades para fiscalizar a los partidos políticos el manejo de dichos recursos, y así, determinar su fuente, monto y destino, y en su caso, las sanciones por las infracciones cometidas; destacan la revisión de los informes presentados por los partidos políticos, visitas de verificación, auditorías financieras, monitoreos de propaganda electoral, compulsas con terceros relacionados y requerimientos de información bancaria, fiduciaria y fiscal.

Es importante resaltar el carácter político que tiene el cumplimiento de esas obligaciones y ejercicio de esas atribuciones, enfocado a la publicitación, contención y blindaje de una cara importante de los partidos políticos, la económica, pero

desposeídas de carácter recaudatorio o fiscal para las arcas públicas; es decir, se vela por exponer a la sociedad el comportamiento financiero de las susodichas entidades, y así, evitar dispendio de recursos, operaciones ilícitas e intromisión delictuosa que deslegitimen su quehacer público, pero sin tenerse como unidades económicas generadoras de riqueza.

Al mismo tiempo, los partidos políticos tienen las obligaciones fiscales de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, llevar contabilidad y conservarla y exigir la expedición de comprobantes fiscales, solo por detentar esa calidad, y cuando realizan el hecho generador contenido en el hecho imponible de las normas fiscales, consistente en pagar salarios a sus trabajadores, honorarios a los profesionistas independientes y alquileres a los arrendadores, nacen las obligaciones de retener el impuesto sobre la renta a cargo de los prestadores pagados y enterarlo al fisco.

Al efecto, la autoridad hacendaria tiene la atribución de vigilar el cumplimiento de tales obligaciones y determinar los créditos fiscales procedentes, a través de las facultades de comprobación, siendo viables aplicar a los partidos políticos la revisión de gabinete, la visita domiciliaria, la obtención de información de servidores y fedatarios públicos y la revisión electrónica; igual puede cobrar coactivamente los créditos no pagados ni garantizados.

Por ende, tanto en el sistema de rendición de cuentas –electoral– como en el recaudatorio –fiscal–, las autoridades resguardan registros, constancias y demás documentación relacionada con el comportamiento de los partidos políticos en sus respectivos ámbitos de competencia.

Información de interés general, ya que dichas entidades desempeñan un rol público relevante, pues con la ideología que siguen, las candidaturas que postulan y el voto popular mayoritario, integran la representación popular y encabezan la administración pública; y aunque no triunfen en las elecciones, participan en el

debate parlamentario, ejercen contrapeso al ejercicio del poder y canalizan reclamos populares.

Huelga mencionar la urgencia de recursos para nutrir las arcas nacionales, porque son los que permiten brindar servicios públicos, ejecutar programas sociales, atender contingencias y sostener la estructura gubernamental; en ese tenor, la retención y entero de ISR encomendados a los partidos políticos, es uno de los mecanismos que la ley prevé para coleccionar parte de esos recursos estatales.

Al respecto, la Constitución y las leyes de partidos y de transparencia establecen que la información financiera de los partidos políticos es pública, y en concordancia, el INE la pone a disposición del público interesado en la página oficial de internet o mediante la promoción de una solicitud de transparencia.

No obstante, en materia tributaria interfiere el conocido secreto fiscal, el cual consiste en proteger la información bajo la estricta reserva que los funcionarios fiscales deben guardar sobre la información que conozcan de los contribuyentes y terceros relacionados, tanto la aportada por ellos mismos, como la obtenida por medio de las facultades de autoridad.

Y resulta que la información facilitada por el INE respecto del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los partidos políticos refiere el dato aportado por éstos, pero sin estar verificado, toda vez que no es competencia de la autoridad electoral.

Con las circunstancias actuales, se genera una brecha elusiva en la que la autoridad electoral se limita a darse por enterada de los montos que, por concepto de retención y entero de ISR, los partidos políticos registran contablemente, pues se insiste, la recaudación de contribuciones no corresponde a sus fines institucionales ni a la esfera de su competencia; en tanto que la autoridad competente, el SAT, omite actuar.

La contraposición entre la apertura electoral y la cerrazón fiscal debería solucionarse con la disposición en materia de transparencia, la cual advierte que aunque se trate de información fiscal, si son partidos políticos y están involucrados recursos públicos no opera la reserva legal y debe estimarse como información pública.

La situación es que la autoridad fiscal se manifiesta renuente en facilitar información y anteponen la norma que ordena la reserva, como se observa con la carencia de canales institucionales para acceder a los datos de interés, o la indolente conducta desplegada ante la solicitud escrita.

En consecuencia, la divergencia se suscita entre la reserva legal prevista en la norma fiscal y la apertura de información establecida en la Constitución y en las leyes de partidos políticos y de transparencia, por lo que se avistan las soluciones siguientes:

1. En lo legislativo, el Congreso debe reformar el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de que se incluya la información de los partidos políticos relativa al cumplimiento de sus obligaciones fiscales como caso de excepción a la reserva legal o secreto fiscal, en concordancia con la Constitución y las leyes secundarias aplicables.

2. En lo administrativo, el SAT debe aplicar el bloque de constitucionalidad en materia del derecho humano de acceso a la información, a efecto de que:

- a) Interprete el artículo 69 del código tributario conforme al artículo 6° constitucional, por consiguiente, disponga en su página de internet la información de marras o por lo menos, en las solicitudes escritas que promuevan las personas interesadas, responda y proporcione la información requerida.

- b) Si encuentra más de una interpretación, aplique la más favorable a la persona interesada.

c) Si no es posible ninguna de las anteriores, inaplique la norma tildada de inconstitucional.

3. En lo particular, la persona interesada a quien el SAT oponga la reserva fiscal puede denunciar el incumplimiento de obligaciones de transparencia ante el INAI, y si persiste la protección, contra la resolución procede el juicio de amparo ante los tribunales federales.

Lo anterior, en cumplimiento del mandato que tienen todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, consagrado en el artículo 1º constitucional.

## Anexo

Hotmail, Noticias, Deportes, Entr... Solicitudes/Quejas - PNT

plataformadetransparencia.org.mx/group/guest/mis-solicitudes

Roberto Rodríguez

SOLICITUDES

MIS SOLICITUDES MIS QUEJAS

CONFIGURACIÓN PERFIL

SOLICITUD ACCESO INFORMACIÓN

SOLICITUD DATOS PERSONALES

MI HISTORIAL

Estado o Federación: Federación Automático

Tipo de solicitud: Información Pública

Folio: 0610100125519

Fecha: 06/05/2019 Desde 06/08/2019 Hasta

BUSCAR LIMPIAR

Mostrando 1 de 1 solicitudes

En tiempo En alerta Fuera de tiempo

Acceso a la información Datos personales

Tempo	Tipo	Folio	Estado o Federación	Institución	Fecha de recepción oficial	Fecha límite de entrega	Detalles de la solicitud	Interponer queja	Aviso de notificación
		0610100125519	Federación	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT)	31/05/2019	12/07/2019	SAT Con relación al artículo 86 de la Ley de ISR, solicitó respetuosa...	QUEJA	

09:01 a. m. 26/08/2019

## **Bibliografía**

### **Libros**

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de derecho tributario*, D.F., México, Limusa, 1985.

ESPARZA Martínez, Bernardino. *Crisis democrática en los partidos políticos*, D.F. México, Cárdenas Editor, 1999.

GARCÍA Bueno, Marco César. *El impuesto sobre la renta de las personas físicas contenido en Temas selectos de derecho tributario*, D.F., México, Porrúa, 2008.

MABARAK Cerecedo, Doricela. *Derecho financiero público*, D.F., México, Mc Graw Hill, 2007.

MARGÁIN Manautou, Emilio. *Las facultades de comprobación fiscal*, D.F., México, Porrúa, 1999.

ORTEGA Maldonado, Juan Manuel. *Lecciones de derecho fiscal*, D.F., México, Porrúa, 2009.

RÍOS Granados, Gabriela. *Control de constitucionalidad en el derecho tributario mexicano*, D.F. México, Porrúa, 2009.

RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. *Derecho fiscal*, D.F., México, Oxford, 2000.

VENEGAS Álvarez, Sonia. *Derecho fiscal*, D.F., México, Oxford, 2014.

### **Artículo electrónico**

DÍAZ Reyes, Alejandro y AGUADO Romero, Gabriela. "La tramitación autónoma del procedimiento tributario sancionador en México, en el contexto del respeto al derecho humano a la seguridad jurídica" en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Colombia, segundo semestre, 2018, núm. 20, pp. 267-286.

### **Legislación**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2019.

Código Fiscal de la Federación, 2019.

Ley Aduanera, 2018.

Ley de Amparo, 2018.

Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2016.

Ley del Servicio de Administración Tributaria, 2018.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2017.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2017.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2017.

Ley General de Partidos Políticos, 2014.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2018.

### **Jurisprudencia**

Tesis XXI/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Sexta Época, año 10, número 21, 2018, p. 44-45.

Tesis X/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Sexta Época, año 10, número 21, 2018, p. 41.

Tesis XXIX/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, año 9, número 18, 2016, p. 91-92.

Tesis XI/2012, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, año 5, número 10, 2012, p. 55-56.

Tesis P./J. 99/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1565.

Tesis XX/2004, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tercera Época, p. 502.

### **Sitios en la red**

Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera A.C. (Sitio Web oficial)

<https://www.cinif.org.mx/index.php>

11 de julio de 2019

Instituto Nacional Electoral (Sitio Web oficial)

[https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112257/C\\_Gex201914-08-ap-1.pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112257/C_Gex201914-08-ap-1.pdf)

20 de agosto de 2019

Plataforma Nacional de Transparencia (Sitio Web oficial)

<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/quest/inicio>

30 de agosto de 2019

Real Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española". (Sitio Web oficial) 2019.

<https://dle.rae.es/?id=HzaPKXu>

24 de agosto de 2019

Servicio de Administración Tributaria (Sitio Web oficial)

<https://www.sat.gob.mx/home>

22 de julio de 2019

Dirección General de Bibliotecas UAQ