

# Caso amigos de Fox y el *compliance* electoral

Rubén Becerra Rojasvértiz



**SUMARIO:** Introducción; De qué trató el caso amigos de Fox; Modelo de financiamiento político en México; Análisis desde el punto de vista jurídico de la eficacia del cumplimiento normativo a partir de sanciones impuestas por la autoridad electoral a los partidos políticos; Retos del sistema de financiamiento político a partir de la responsabilidad jurídica de los partidos políticos y la obligación legal del *compliance* electoral, Fuentes consultadas.

## Introducción

El emblemático caso conocido como amigos de Fox constituye un referente para todo aquel estudioso de los temas electorales y principalmente para quienes tienen interés en el sistema de financiamiento político en México, porque a partir de este el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó, entre otros aspectos, que la autoridad electoral (antes, Instituto Federal Electoral [IFE]; hoy, Instituto Nacional Electoral [INE]) comparte una naturaleza similar a las atribuciones constitucionales y legales de las autoridades fiscalizadoras, por lo que las restricciones de solicitudes de información derivadas de impedimentos legales, conocidos como los secretos bancario, hacendario y fiduciario, no le eran aplicables.

La eliminación de este obstáculo legal permitiría que la autoridad electoral realmente ejerciera de forma plena sus facultades de investigación respecto del origen, monto, aplicación y destino de los recursos de las campañas políticas. De esta manera, por un lado, se garantizarían las atribuciones fiscalizadoras de la autoridad electoral y, por otro, se daría un impulso relevante al cumplimiento de partidos y candidatos de observar las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, en mayo de 2004, el Tribunal Electoral confirmó la indagatoria<sup>1</sup> realiza-

<sup>1</sup> Ciro Murayama, "El Tribunal Electoral ante el Pemexgate y Amigos de Fox", en *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015),

da por la autoridad electoral, por lo que se determinó imponer una multa de \$496,000,000.

## De qué trató el caso amigos de Fox

En las elecciones presidenciales del año 2000, el candidato postulado por el Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, obtuvo un triunfo irrefutable en las urnas; no obstante, diversos partidos cuestionaron los recursos económicos que soportaron la campaña sin que fueran reportados a la autoridad electoral.

En su oportunidad, el Partido Revolucionario Institucional planteó que una cantidad importante de dinero provenía de cuentas bancarias concentradoras, la cual no fue rendida a dicha autoridad.

Por su parte, el entonces IFE consideró que existían elementos indiciarios suficientes para iniciar la investigación.

82

Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentaba la pesquisa consistía en la imposibilidad de obtener datos del Sistema Nacional Bancario y de Valores, así como de la autoridad hacendaria, por la existencia del denominado secreto bancario, es decir, una institución jurídica que garantiza que la información entre cliente y banco no pueda darse a conocer a menos que sea requerida por las autoridades competentes para ello.

En este caso, la autoridad electoral no formaba parte expresamente del catálogo de autoridades respecto de las cuales no operaba el secreto bancario.

Ante esa imposibilidad legal, el Tribunal Electoral, en el expediente SUP-RAP-050/2001, consideró que el IFE, de acuerdo con las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, gozaba de la naturaleza y las características propias de una autoridad fiscalizadora, por lo que el obstáculo se vio superado.

---

319-29, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5015/15.pdf> (consultada el 20 de julio de 2021).

Dicha resolución constituye un hito en la historia de la fiscalización electoral en México, ya que

contribuyó a robustecer las capacidades fiscalizadoras del IFE y a demostrar que en México incluso quien detenta el poder puede ser sancionado si las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia actúan con independencia y probidad.<sup>2</sup>

Una vez superado tal impedimento legal, se llevó a cabo la investigación correspondiente y se concluyó que en la referida campaña presidencial operó un sistema de financiamiento paralelo al autorizado, el cual la benefició de manera directa por una suma de \$91,200,000, a partir de recursos cuyos orígenes respondían a empresas mexicanas de carácter mercantil (\$17,900,000), provenientes del extranjero (22,000 dólares), provenientes del Poder Legislativo (\$2,200,000) y de origen desconocido (\$26,100,000).

Esas conductas se consideraron irregulares y contraventoras de la normatividad electoral vigente, por lo que se impuso una sanción a los partidos coaligados, en principio, de \$545,000,000, pero después fueron modificados los criterios aplicables a la determinación de la sanción, y la multa quedó en \$496,000,000.

## Modelo de financiamiento político en México

Ante las recientes iniciativas de reforma del sistema de financiamiento político en México, hay una fuerte opinión acerca de la excesiva cantidad de recursos públicos que se asignan a los partidos políticos, y se promueve la necesidad de reducir en un alto porcentaje las participaciones estatales; sin embargo, también hay una creciente preocupación social ante esta posible reforma, pues se piensa que los partidos atravesarán una crisis mayor que la que actualmente enfrentan, en un contexto poco alentador: altos índices de corrupción, una economía en contracción, debilidad del sistema electoral y una muy cuestionada eficacia del sistema de fiscalización del origen, la aplicación y el destino de los

<sup>2</sup> Murayama, "El Tribunal Electoral ante el Pemexgate y Amigos de Fox", 324-5.

recursos de los partidos políticos, lo cual posibilita una fractura de la democracia y el aumento de la brecha entre la sociedad y la política.

El sistema mexicano de financiamiento político establece como uno de sus principios fundamentales la preeminencia del recurso público sobre el privado, por lo que esa fórmula está lejos de generar un equilibrio en los gastos de campaña haciendo más equitativa la contienda. Lo cierto es que, elección tras elección, partidos y candidatos, por una u otra razón, han sentido la necesidad de buscar fuentes o vías alternas de financiamiento ilegal, con lo cual han puesto en un frágil equilibrio la gobernanza democrática.

Pasadas las elecciones de 2020-2021, en las que se renovaron 500 diputaciones federales y 19 gubernaturas, entre otros cargos estatales, se debe generar un espacio de reflexión seria y profunda de cara a una posible reforma electoral.

En ese sentido, los estudios que se realicen del financiamiento político, así como de la percepción social respecto a esta temática, son fundamentales para valorar y evaluar su regulación normativa en apoyo al desarrollo organizacional de los partidos políticos (nuevos o con registro anterior), sin hacer de lado el alto costo de las campañas electorales y la disparidad irracional de los topes de los gastos de campaña, a partir del financiamiento lícito e ilegal, en una época en que los candidatos representan una mayor fortaleza que la de sus propios partidos políticos, frente a las condiciones poco equitativas.

Los grandes problemas que enfrenta el financiamiento político en todo el mundo, al igual que en México, resultan de circunstancias multifactoriales: la escasez de fondos (falta de donaciones de la militancia y de simpatizantes); el abuso de los recursos estatales; la concentración de recursos para una o varias campañas, y la participación creciente del crimen organizado o de empresas como núcleo financiero de campañas. Estos factores se traducen en el alejamiento de la sociedad de la política, en la pérdida de la integridad de las autoridades, en la comercialización de la política y en el desmantelamiento gradual de la democracia.

Ante esa percepción social, las recomendaciones de los organismos internacionales para fortalecer el sistema de financiamiento político y el proceso democrático son el combate a la corrupción, la total transparencia, un adecuado régimen de fiscalización, la exigencia cada vez mayor del cumplimiento de las normas fundamentales que regulan el sistema, el incentivo del papel que deben desempeñar la sociedad civil y los medios

de comunicación y el fortalecimiento del control interno de los partidos políticos a partir de la mejora de la capacidad de gestión financiera, pero sobre todo de la garantía del eficaz cumplimiento de la norma.

Uno de los elementos en los que se centra el presente trabajo pone el acento en la previsión de un sistema de prevención de riesgos (*compliance*), como parte de la respuesta a la evaluación jurídica de la eficacia del sistema de fiscalización del origen, los montos, la aplicación y el destino de los recursos de los partidos políticos.

Entonces, para valorar la eficacia de la actual regulación del financiamiento político, debemos partir de los objetivos que este persigue en México y determinar si el actual sistema de fiscalización de los recursos de los partidos está alineado y cumple con los objetivos de este, o bien si el alto nivel regulatorio del sistema de financiamiento político en el país contribuye a un sistema sostenible y sano de transparencia y equidad; además, si las sanciones impuestas por la autoridad electoral cumplen con la función de desincentivar las conductas irregulares o si los partidos políticos prefieren infringir la ley y la imposición de multas antes que transparentar sus operaciones financieras.

Esos y otros cuestionamientos serán abordados en el presente estudio, a fin de mostrar el estado actual de las cosas y los retos que enfrenta nuestro sistema democrático en este tema.

Antes de establecer el modelo de financiamiento político en México, conviene tener presentes algunas referencias contextuales, que se abordarán a continuación.

El financiamiento político constituye uno de los grandes temas del fortalecimiento de la democracia en el mundo, pues, para que esta sea saludable, debe girar, ante todo, en torno a los ciudadanos y, para que sea sostenible, ha de contar con partidos políticos transparentes, responsables e inclusivos que puedan canalizar las reivindicaciones de la población y representarla verdaderamente.<sup>3</sup> En síntesis, un adecuado financiamiento político contribuye al fortalecimiento del sistema de partidos y candidatos y permite competir en condiciones más equitativas para la renovación periódica del poder público; en otras palabras, favorece la democracia.

<sup>3</sup> Yves Leterme, “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales”, en *Manual sobre el financiamiento político* (México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015), V.

Es evidente que los contendientes políticos requieren fondos para gozar de suficiente autonomía financiera, con el objetivo de cumplir sus funciones como entidades de interés público (en el caso mexicano) y sostener sus actividades inherentes y ordinarias y de campañas electorales; por ello, un adecuado y eficaz financiamiento de la política posibilita y hace efectiva la promoción de la igualdad de oportunidades entre los partidos y refuerza las conexiones entre la política y la sociedad.

En esta línea argumentativa, la búsqueda y la consolidación de un sistema de financiamiento político equitativo y transparente generan necesariamente condiciones óptimas para el fortalecimiento de la democracia, el pluralismo político y la confianza ciudadana en los resultados electorales; por el contrario, el desequilibrio en la contienda electoral y la desesperada ansiedad de obtener recursos de cualquier origen para financiar una campaña electoral son insumos de la pérdida de credibilidad y de legitimación en la renovación del poder público y maná de la corrupción.

Este último tema no es menor: el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) estima que la función del dinero en la política se puede considerar la mayor amenaza actual a la democracia en el mundo, desde las grandes donaciones empresariales a las campañas en Estados Unidos de América y la filtración del dinero del narcotráfico en las campañas en América Latina hasta los escándalos de corrupción en Asia y Europa.<sup>4</sup> Por esta razón, los grandes retos para sostener la gobernanza democrática deben concentrarse en hacer efectivos los compromisos por la rendición de cuentas, la transparencia, el cumplimiento de la norma y la supervisión adecuada y eficiente en el financiamiento político, para dar entrada a la gobernabilidad y evitar, en la medida de lo posible, crisis políticas.

La evolución histórica de la regulación normativa del modelo de financiamiento político en México muestra que esta corre en una vía paralela a las estrategias para combatir la corrupción en el mundo.

En efecto, desde la década de 1970 se pensaba que la respuesta al fenómeno de la corrupción debía darse por medio de la regulación del financiamiento político. México no fue la excepción: desde 1977 se

<sup>4</sup> Leterme, “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales”, V. La obra aborda diversos problemas relacionados con el dinero y la política mediante el análisis de la regulación del financiamiento político en el mundo, con un interesante enfoque geográfico.



empezaron a delinear las características del modelo que pretendía solucionar una de las principales inquietudes de la democracia: la integridad de las elecciones.<sup>5</sup> Por ello, con la reforma del artículo 41 constitucional para regular la naturaleza jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público, se les concedió un manto de protección jurídica y se les otorgó el derecho a un tipo de financiamiento público en especie, a fin de contar de manera equitativa con elementos mínimos para la obtención del sufragio popular<sup>6</sup> y el acceso permanente a los medios de comunicación,<sup>7</sup> específicamente al radio y la televisión, a la exención de impuestos y a derechos<sup>8</sup> (principalmente el impuesto sobre la renta).

En las décadas de 1980 y 1990, el fenómeno de la corrupción no dio marcha atrás, por lo cual los gobiernos debían enfrentarla con medidas represivas y solo eventualmente preventivas, pues no bastaba con imponer ciertas obligaciones a los partidos y candidatos como contrapartida a una asignación de recursos.<sup>9</sup>

Con esa percepción, la reforma de la ley electoral de 1987 estableció por primera vez las aportaciones en dinero por concepto de financiamiento público. En 1990, se ampliaron este concepto y sus partidas

<sup>5</sup> Desde la Roma clásica, en la obra de Quinto, hermano de Cicerón, ya se hablaba de la necesidad de proteger la integridad de las elecciones, con la sugerente amenaza a los contendientes de un juicio, para frenar el tráfico de votos. Antonio Duplá Ansuátegui, “Novus sum, consulatum peto, Roma est: el *Commentariolum petitionis* de Quinto Cicerón”, *Studia Historica: Historia Antigua* 6 (febrero 2010), <https://pdfs.semanticscholar.org/015a/8f35d1aed8827b98005a721c6c4aba15cc73.pdf> (consultada el 24 de abril de 2021).

<sup>6</sup> El artículo 48 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1984 señalaba que la autoridad federal electoral les otorgaría un mínimo de carteles y folletos, así como apoyo para sus recorridos en campaña; también reservaba espacios para la publicidad política y preveía que tuvieran un local disponible en cada cabecera distrital para celebrar sus mítines políticos, todo ello otorgado por la Comisión Federal Electoral. Sobre las modalidades, formas y requisitos para el ejercicio de prerrogativas, consultar la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1984), artículo 49, <https://ahgs.gob.mx/ley-federal-de-organizaciones-politicas-y-procesos-electorales/> (consultada el 30 de abril de 2020).

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977, Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 6o, 61, 65, 7o, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod\\_diario=200915](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod_diario=200915) (consultada el 30 de abril de 2020).

<sup>8</sup> Véase Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1984), artículos 48 y 49.

<sup>9</sup> Yves-Marie Doublet, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en *Dinero y contienda electoral. Reto de la democracia*, coords. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (México: Fondo de Cultura Económica, 2003), 473.

para actividades electorales, para labores generales como entidades de interés público (actividades ordinarias), así como para actividades específicas y por subrogación del Estado de las aportaciones que realizarían los legisladores para el mantenimiento de sus partidos. En 1993, el financiamiento político pasó a primer plano. En la reforma constitucional y legal de este año se reguló, además, el financiamiento privado, por lo que se prohibió aquel proveniente de los poderes federales, de los estados o de los ayuntamientos, de entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles; se determinó que las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos, y se previó la obligación de los partidos de presentar informes respecto a sus ingresos y egresos. Las aportaciones anónimas se permitían hasta un monto total equivalente a 10 % de lo recibido por financiamiento público; se fijaron límites a las aportaciones individuales y de personas morales, en 1 % y 5 %, respectivamente, del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos y se establecieron las reglas para fijar topes de los gastos de campaña, cuya determinación sería facultad del Instituto Federal Electoral, y la imposición de sanciones estaría a cargo del entonces Tribunal Federal Electoral.<sup>10</sup>

88

En este *iter* legislativo, el actual modelo de financiamiento político comienza a vislumbrarse con la reforma de 1996, en la que se estableció por primera vez el predominio del financiamiento público sobre las aportaciones de origen privado, la ilicitud de algunas fuentes de financiamiento, la precisión de los orígenes lícitos y los respectivos límites de las aportaciones privadas. Se mantuvo la prohibición de recursos provenientes de gobiernos y de organizaciones eclesíásticas, del extranjero y anónimas, así como de empresas mercantiles. De igual modo, se establecieron la distribución del financiamiento público de 30 % igualitario y 70 % restante, de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido político; los límites de los gastos de campañas, y las reglas para la fiscalización de los recursos de los partidos, a fin de proteger el principio de equidad en la contienda, la autonomía y la independencia de estos

<sup>10</sup> Jesús Orozco Henríquez, "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", en *Reforma de los partidos políticos en Chile* (Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Centro de Estudios Públicos/Libertad y Desarrollo/Proyectamérica/Corporación de Estudios para Latinoamérica, 2008), 345-75, <http://www.auditorialademocracia.org/archivos/1298319114Reforma%20de%20los%20partidos%20-%2015%20Orozco.pdf> (consultada el 26 abril de 2021).

respecto de grupos de poder económicos, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

Si bien existe una serie de ventajas al otorgar financiamiento público —tales como la posibilidad de transparentar el origen de los recursos, incentivar la independencia de los partidos políticos respecto de cualquier interés ajeno a ellos, propiciar condiciones adecuadas de equidad en la competencia electoral y reducir el interés por obtener aportaciones de fuentes ilegítimas de financiamiento—, autores como Jorge Bernal Moreno señalan que las desventajas son la posible desvinculación de los partidos de la sociedad, el crecimiento desmedido de sus trabajadores o empleados, la dependencia de los recursos del Estado y el descontento popular debido a que se perciba que una parte de la recaudación fiscal sea destinada al sostenimiento de sus actividades.<sup>11</sup>

Con la reforma de 2007 se establecieron mayores controles de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y la administración de los tiempos oficiales de radio y televisión por parte de la autoridad electoral, entre otros temas relevantes.

En 2014 se incorporaron como causales de nulidad de una elección la adquisición de tiempos en radio y televisión fuera de la norma, la recepción o utilización de recursos públicos o de procedencia ilícita en campañas y los excesos superiores a 5 % de los topes de gastos de campaña.

Para 2015 se habían presentado más de 15 iniciativas de reforma con el objetivo de reducir el financiamiento público, la mayoría de ellas inspiradas en la percepción ciudadana de un exceso en el gasto del erario del Estado en una época de poco crecimiento económico, en la casi nula credibilidad y legitimidad de los partidos políticos y en el ensanchamiento de la brecha con la sociedad.

En la actualidad, el financiamiento político tiene su fundamento en el artículo 41 constitucional, base II, de la CPEUM,<sup>12</sup> anclado como piedra angular del sistema el acceso gratuito a los medios de comunicación y la prevalencia del origen público de las aportaciones sobre el

<sup>11</sup> Jorge Bernal Moreno, *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/6.pdf> (consultada el 29 de abril de 2020).

<sup>12</sup> La porción normativa constitucional establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetarán su financiamiento y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

privado, salvo cuando se trate de candidatos independientes, a juicio de la Sala Superior del Tribunal Electoral, al considerar que el monto que les proporciona el Estado no es suficiente para establecer un criterio de equidad en la contienda ni mucho menos para alcanzar los topes de gastos de campaña, por lo que, solo para este caso, el recurso privado puede ser igual o superior al de origen público.<sup>13</sup>

La Ley General de Partidos Políticos, en sus artículos 51 y 53, establece el modelo de financiamiento político, por un lado, al clasificarlo en público y privado para sostener las actividades ordinarias del partido, los gastos de campaña electoral y las actividades específicas para la mejora de sus militantes, y, por otro, al fijar como financiamiento privado el proveniente de los militantes, el autofinanciamiento y los rendimientos financieros (fondos y fideicomisos).

En este momento cabe señalar que el actual modelo de financiamiento político es causa directa del modelo del sistema de partidos pluripartidista, así como del bajo índice de afiliados a los partidos, pues, por un lado, se tiene la percepción social de la exageración de los montos de las aportaciones públicas, dejando de lado el financiamiento privado de los militantes, según se observa en las cifras del cuadro 1.

**Cuadro 1. Montos del financiamiento público para actividades ordinarias, específicas y de campaña**

| Año  | Número de partidos con registro nacional | Financiamiento público para actividades ordinarias <sup>A</sup> | Financiamiento público para actividades específicas <sup>A</sup> | Financiamiento público para actividades de campaña <sup>A</sup> |
|------|--|---|--|---|
| 2014 | 10                                       | 3,810,786,094.28  | 114,323,582.83   | No aplica   |
| 2015 | 10                                       | 3,909,545,803.15  | 117,286,374.09   | 1,172,863,740.94  |
| 2016 | 9  | 3,838,503,224.53  | 115,155,096.74   | No aplica   |
| 2017 | 9  | 3,940,984,374.00  | 118,229,531.00   | No aplica   |
| 2018 | 9  | 4,296,333,246.00  | 128,889,997.00   | 2,148,166,623.00  |

<sup>13</sup> Darío Alberto Mora Jurado, "Sistema de financiamiento para las candidaturas independientes", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018), <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/2e524c5dff0b6f4.pdf> (consultada el 23 de abril de 2021).

Continuación.

| Año  | Número de partidos con registro nacional | Financiamiento público para actividades ordinarias <sup>A</sup> | Financiamiento público para actividades específicas <sup>A</sup> | Financiamiento público para actividades de campaña <sup>A</sup> |
|------|--|---|--|---|
| 2019 | 7  | 4,728,699,868.00  | 141,860,996.00   | No aplica   |
| 2020 | 7  | 4,988,864,914.00  | 149,665,947.00   | No aplica   |

<sup>A</sup> Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con base en INE, datos de 2014 a 2021, "Financiamiento anual ordinario", <https://militantes-pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1>.

Por otra parte, los partidos políticos con registro nacional, para conservar su registro, tienen la obligación de mantener 3,000 militantes en al menos 20 entidades federativas, o bien 300 en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, o el equivalente a 0.26 % del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal inmediata anterior, es decir, 226,287<sup>14</sup> afiliados en el país.

91

**Cuadro 2. Índice de afiliación a los partidos políticos<sup>15</sup>**

| Partido político                     | Inicio              | Fin                 | Diferencia (%) |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|----------------|
|                                      | 23 de enero de 2019 | 31 de enero de 2020 |                |
| Partido Acción Nacional              | 376,988             | 234,450             | -38            |
| Partido Revolucionario Institucional | 6,546,560           | 1,587,242           | -76            |

<sup>14</sup> Acerca del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, artículos 10, numeral 2, inciso b; 25, numeral 1, inciso c, y 94, numeral 1, inciso d, véase Instituto Nacional Electoral, "Padrón de afiliados a los partidos políticos", <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/padron-afiliados/> (consultada el 20 de abril de 2020).

<sup>15</sup> El Consejo General del Instituto Nacional Electoral recibió el *Informe final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales* con corte al 31 de enero de 2020, los cuales se encontraban consolidados y quedaron conformados como se ilustra en el cuadro, que incluye el número de militantes al inicio y al final del procedimiento de revisión, actualización y sistematización.

Continuación.

| Partido político                     | Inicio              | Fin                 | Diferencia (%) |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|----------------|
|                                      | 23 de enero de 2019 | 31 de enero de 2020 |                |
| Partido de la Revolución Democrática | 5,030,034           | 1,250,034           | -75            |
| Partido del Trabajo                  | 508,210             | 249,384             | -51            |
| Partido Verde Ecologista de México   | 304,311             | 460,554             | +51            |
| Movimiento Ciudadano                 | 466,197             | 229,474             | -51            |
| Morena                               | 317,595             | 278,332             | -12            |

Fuente: INE, Informe final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales (INE/CG33/2019), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113621/CGor202002-21-ip-6.pdf>.

Según estas cifras, con el modelo pluripartidista mexicano, parecería inviable que una reforma electoral tuviera como finalidad que los partidos se financiaran en mayor medida con las aportaciones privadas; sin embargo, podríamos iniciar una ruta inminente a la transición del sistema de partidos a un bipartidismo o tripartidismo y a un aumento importante en los padrones de afiliados, y, consecuentemente, a un mayor interés de los partidos para acercarse a la sociedad a participar en las estructuras partidistas y en la política institucional.

## **Análisis desde el punto de vista jurídico de la eficacia del cumplimiento normativo a partir de sanciones impuestas por la autoridad electoral a los partidos políticos**

Un adecuado sistema de financiamiento de la política requiere de un robusto sistema de fiscalización para conocer el origen, montos, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos y, en caso de que se detecten desviaciones de la norma, establecer las sanciones correspondientes.

En materia electoral, la atribución de fiscalización consiste en “las acciones por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de

gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley”;<sup>16</sup> es decir, la fiscalización no se detiene en una simple revisión contable de los ingresos y los egresos mediante técnicas de la revisión o auditoría, sino que requiere, además, que se consideren la veracidad de las operaciones, su razonabilidad y, por supuesto, el respeto a las leyes que regulan. Otra de las metas de la fiscalización es

evitar competencias injustas, la compra de la voluntad del ciudadano, la manipulación de los medios de comunicación, etc., lo que se busca es que no sea el dinero el factor que domine la contienda electoral, de lo contrario, se generarían prácticas contrarias a los principios democráticos.<sup>17</sup>

Con el antecedente de los casos conocidos como amigos de Fox<sup>18</sup> y Pemexgate<sup>19</sup> (elecciones del año 2000), en los que la autoridad electoral sancionó a diversos partidos por el uso ilegal de financiamiento político, y el caso Monex<sup>20</sup> (elecciones de 2012), las posteriores reformas legales procuraron consolidar un sistema de fiscalización más eficaz y eficiente, dando paso al actual modelo de inspección del origen, monto, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos.

La legislación vigente determina que será el Instituto Nacional Electoral el que realice el control y la fiscalización de los recursos públicos y privados de los partidos. Sobre esta base, la fiscalización se entiende como la facultad constitucional de la autoridad electoral

<sup>16</sup> Alfredo Adam Adam *et al.*, *La fiscalización en México* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1996), 8.

<sup>17</sup> Carlos Manuel Rosales y Erik Estrada Herrera, “La fiscalización de los recursos económicos en materia electoral”, *Quid Iuris*, vol. 19 (diciembre 2012-febrero 2013).

<sup>18</sup> El Instituto Federal Electoral determinó que la coalición conformada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México utilizó un financiamiento paralelo en la precampaña y campaña de su candidato a la presidencia de la república, proveniente de fuentes no permitidas por la ley, por lo que se hicieron acreedores a una multa cercana a \$500,000,000.

<sup>19</sup> El Instituto Federal Electoral consideró que un monto aproximado de \$500,000,000 del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana se desvió a la campaña del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la república, lo que ameritó una multa aproximada de \$1,000,000,000.

<sup>20</sup> A partir de diversas denuncias, el Instituto Federal Electoral consideró que la utilización de monederos electrónicos del Banco Monex por parte de la coalición del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México no acreditaba un origen ilícito del financiamiento, además de que fue reportado como gasto operativo de campaña.

nacional de revisar que el origen, monto, destino y aplicación de los recursos públicos y privados con los que cuentan los partidos políticos para realizar sus actividades ordinarias, de campaña y específicas, etcétera, cumplan con la normatividad, a efectos de garantizar, entre otros, el principio de equidad en las contiendas electorales; es decir, se asegura que los recursos que utilizan los partidos y candidatos provengan de las fuentes permitidas por la ley, que no rebasen los topes establecidos y que se asignen por medio del sistema bancario mexicano.

En ningún caso los partidos políticos o candidatos podrán recibir aportaciones o donativos en dinero o en especie de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (local y federal), dependencias públicas, partidos políticos, iglesias y organizaciones civiles o mercantiles; tampoco de personas físicas con actividad mercantil, personas morales, mexicanas o extranjeras, colectas públicas y personas no identificadas.<sup>21</sup>

La rendición de cuentas es el deber que tienen los sujetos obligados de informar y explicar de manera transparente y clara los montos, el uso y el destino de los recursos que utilizan para sus actividades. La revisión de los informes, así como la práctica de auditorías respecto del manejo de los recursos, de la contabilidad y de la situación financiera de los partidos políticos, está a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), que es supervisada por la Comisión de Fiscalización, y sus proyectos de resolución son aprobados por el Consejo General del INE, el cual emite los reglamentos y lineamientos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos. La Comisión ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico en materia de fiscalización mediante su órgano técnico, y la UTF tiene a su cargo la recepción y revisión de los informes que presenten los partidos, así como investigar lo relacionado con las quejas y los procedimientos en materia de rendición de cuentas.

Conforme a la regulación vigente, las facultades de comprobación del INE en materia de fiscalización comprenden las auditorías, verificaciones, inspecciones y otras indagaciones para obtener evidencia respecto de operaciones, saldos e informes para establecer el cumplimiento o no de las disposiciones en cuanto al origen y la aplicación de

<sup>21</sup> Instituto Nacional Electoral, “Sistema de Fiscalización Electoral”, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/05/01-Que-es-Fiscalizacion-Electoral.pdf> (consultada el 21 de abril de 2020).



recursos de partidos políticos y candidatos. Entre sus procedimientos se encuentran las pruebas de auditoría siguientes: monitoreo de anuncios espectaculares, de impresos y de páginas y sitios de internet.

Otro de los mecanismos de fiscalización consiste en las confirmaciones con terceros, que es la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización de requerir información a personas físicas y morales, públicas o privadas, relativa a operaciones celebradas con partidos políticos y candidatos independientes. La UTF también puede solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o a la Unidad de Inteligencia Financiera del Servicio de Administración Tributaria (SAT) informes de operaciones que se presuman de origen ilícito.

Además, se dispone del sistema integral de fiscalización (SIF) para cumplir el mandato constitucional de inspeccionar a los partidos políticos y los candidatos de todo el país, en tiempo real, con reglas homogéneas y a fin de contar con los resultados de la auditoría antes de la calificación de la elección. Esta plataforma de internet la utilizan los sujetos obligados para registrar ante el INE sus operaciones de ingresos y egresos. El SIF está integrado por un módulo de registro y carga de operaciones configurado para registrarlas cada día, el cual permite subir evidencias de operaciones (facturas, contratos, fotos, etcétera), generar informes y cotejar lo registrado por los sujetos obligados con la información generada por el INE, así como cruzar información con el SAT, la Unidad de Inteligencia Financiera o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. También cuenta con un módulo de auditoría con acceso las 24 horas del día, los siete días de la semana, para que los auditores de la Unidad Técnica de Fiscalización puedan consultar los reportes de ingresos y egresos que los partidos políticos nacionales y locales y los candidatos independientes capturan en el sistema.<sup>22</sup>

Así, los sujetos obligados deberán generar y presentar, mediante el SIF, los informes de campaña, en los cuales se deberán reflejar con toda precisión los ingresos y los gastos por periodos de 30 días. Estos informes se entregarán dentro de los tres días siguientes a la conclusión de cada periodo.

<sup>22</sup> Instituto Nacional Electoral, sitio web del Sistema Integral de Fiscalización, <https://sif.ine.mx/loginUTF/> (consultada el 25 de abril de 2020).

Para la fiscalización de las campañas electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización revisa y audita el destino que dan a los recursos los sujetos obligados de forma simultánea con el desarrollo de la campaña. Una vez concluida la revisión de los informes, la Unidad integra un dictamen y una propuesta de resolución, los cuales serán votados y validados por la Comisión de Fiscalización y posteriormente sometidos a la consideración del Consejo General del INE para su aprobación. Los dictámenes y los proyectos de resolución emitidos por la Unidad contienen el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes, la mención de los errores o irregularidades encontrados en ellos y las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.

El mismo INE señala que los cuatro ejes de la fiscalización son los siguientes:

- 1) Fiscalización nacional. A partir de un nuevo modelo de fiscalización, se asume la función de dictaminar y resolver lo relativo a la revisión de informes de gastos de los sujetos obligados en todo el país.
- 2) Fiscalización expedita. Si durante las elecciones un candidato rebasa los topes de gastos de campaña, puede ser sancionado con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido si su valoración es determinante para el resultado de la elección.
- 3) Fiscalización moderna. A partir de sistemas tecnológicos de fiscalización, mediante una plataforma de internet específicamente diseñada para que los sujetos obligados realicen en línea sus registros contables, el INE verificará, de manera automatizada y en tiempo real, la veracidad de las operaciones y los informes reportados.
- 4) Fiscalización transparente. Tiene el objetivo de asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables de los partidos y los candidatos.<sup>23</sup>

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos no solo permite verificar su control, sino también identificar fuentes de financiamiento ilícito e incongruencias en la contabilidad, la aplicación y el

<sup>23</sup> Instituto Nacional Electoral, sitio web del Sistema Integral de Fiscalización.

destino de los recursos, es decir, la utilización de dinero irregular en las campañas electorales.

Ahora bien, como se precisó antes, el financiamiento ilegal rompe el principio de equidad en la contienda electoral, al igual que el de imparcialidad de las autoridades en el ejercicio de los recursos públicos, y violenta además los artículos 134 constitucional y 54 de la Ley General de Partidos Políticos.

Las consecuencias jurídicas por introducir financiamiento ilícito en términos del principio de legalidad son sanciones administrativas —derivadas del procedimiento de control y fiscalización del origen, la aplicación y el destino de los recursos de los partidos políticos—, delitos electorales y nulidad de elecciones.

La ilicitud es un concepto que debe entenderse en sentido amplio y no solo con relación a la materia penal, sino a cualquier tipo de recursos prohibidos por la ley; por ejemplo, el artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales establece como infracción equiparable al delito de lavado de dinero que se reciban recursos en dinero o en especie y exista prohibición para ello.

En la obra *Dinero bajo la mesa*, los autores concluyen que en los años en que se celebran elecciones existe una mayor detección de flujo de efectivo y que, de acuerdo con los datos que arroja el Banco de México, se incrementa en seis tantos en periodos electorales.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Nada tan escandaloso como la cantidad de dinero ilegal que fluye a las campañas políticas, dinero que nadie vigila ni puede contener, mucho menos castigar. Nadie puede decir con precisión cuánto dinero ilegal desborda por los vagones de la competencia electoral, pero los indicios de su tamaño no pueden sino llamar a una corrección.

Luis Carlos Ugalde, expresidente del Instituto Nacional Electoral, ha intentado diversas mediciones desde su consultoría Integralia. Su último esfuerzo tiene que ver con las cifras del Banco de México sobre el aumento del uso del dinero en efectivo en años de elecciones. En las dos últimas elecciones federales, el uso de efectivo ha crecido desorbitadamente. En 2012, según refiere Integralia, el flujo aumentó \$37,000,000,000, esto es, 5 % respecto del año anterior. En las elecciones federales intermedias de 2015, el flujo de efectivo creció casi \$29,000,000,000. Para nadie es un secreto que la llamada operación electoral de los partidos de la democracia mexicana, todos incluidos, sucede en su mayor parte en efectivo.

Tenemos ahora, gracias a las mediciones estacionales del Banco de México y al análisis de Integralia, un atisbo de cuánto dinero en efectivo puede haber corrido ilícitamente por los conductos de nuestra competencia democrática. La cifra es alucinante como indicador de la cantidad de dinero ilegal invertido en elecciones. Tiene la ventaja de que sugiere con sencillez su corrección: el uso de dinero en efectivo debe ser prohibido para los partidos políticos y para los gastos de campaña. Todo lo que se gaste en ese rubro debe quedar registrado en transacciones bancarias, de las que al menos queda huella. Las tesorerías piratas de nuestra democracia sin demócratas encontrarán la forma de darle la vuelta también a esta norma, pero, por lo

Santiago Nieto señala que la equiparación al delito de lavado de dinero no debe verse como una carga adicional a las autoridades electorales, sino que la investigación y el control deben encargárseles a otras instituciones del Estado.

Ordinariamente estos flujos ilegales de dinero se traducen en contra-prestaciones de mercado, controles territoriales, corrupción política, fraude a la ley y peculado electoral, entre otras conductas, lo cual disminuye la posibilidad de que los contendientes políticos participen en equidad de circunstancias y de que el dinero o el acceso a los medios de comunicación no sean condiciones suficientes para inclinar la balanza del triunfo electoral.

IDEA Internacional estima que varios estudios confirman que en América Latina existe una brecha entre las densas normativas legales y la función del dinero en la vida política y electoral de las democracias.<sup>25</sup>

Entonces, casos como el de amigos de Fox nos obligan a hacer un alto en el camino: antes de pensar en un nuevo modelo de financiamiento político, debemos esforzarnos por poner los acentos en la efectividad de su regulación para alcanzar su finalidad, ante el creciente aumento de los topes de gastos de campaña, la cantidad de dinero que las financia, el aumento de las normativas y la incapacidad para hacerlas cumplir, la ausencia de mecanismos de supervisión pública, política y jurídica, así como la falta de transparencia e información fiable.

Diversos estudios sostienen que los problemas del financiamiento político no se reducen a los requisitos que la norma exige a los partidos y los candidatos al presentar sus informes financieros, ni a la exigencia de información periódica del financiamiento de los partidos, sino a que verdaderamente se utilice esta información para realizar una fiscalización a fondo en la pesquisa y, en su caso, una imposición de sanciones.

Cabe señalar que la transparencia es una condición necesaria pero no suficiente para que la fiscalización de los recursos sea eficaz, a pesar de que México cuenta con autoridades competentes y reglas en materia

---

pronto, tendrán la restricción de no poder pagar en efectivo el dinero ilegal con el que en cada elección se financian tantos atentados contra la transparencia democrática. Héctor Aguilar Camín, “El dinero electoral”, *Milenio*, 7 de junio, sección Opinión, <https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/el-dinero-electoral> (consultada el 26 de abril de 2021).

<sup>25</sup> Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, sitio web del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, <https://www.idea.int/es> (consultada el 24 de abril de 2021).

de transparencia y fiscalización, con poderes especiales para investigar, como la supresión del secreto bancario, fiduciario y fiscal, y con los convenios de colaboración e información con otras áreas del Estado, como la Secretaría de Hacienda, el Sistema Bancario y de Valores, etcétera.

Al respecto, organismos internacionales, como IDEA Internacional, estiman que no basta una plétora de sanciones legales —que van desde las multas hasta las sanciones penales, pasando por penas electorales, como la pérdida del registro del partido político o del candidato o incluso la nulidad de la elección— si estas no se aplican de manera rigurosa y con el objetivo de desincentivar las conductas ilegales. En efecto, si las sanciones por irregularidades hacen menos daño que la comisión del acto ilícito, se reduce el incentivo para no infringir la ley.

En otras ocasiones ha sido necesaria la presencia del Poder Judicial para legitimar las sanciones impuestas por las autoridades electorales. Lo cierto es que se requieren de otros mecanismos para hacer eficiente la supervisión y el cumplimiento de la ley, por ejemplo, las metodologías para obtener una mayor información del gasto electoral y determinar si el gasto de las campañas es superior al informado por los partidos políticos. No obstante, en México hay voces que consideran que el procedimiento de fiscalización no debe verse con “una lógica punitiva, que no es un propósito de estos ejercicios, sino más bien con una lógica de transparencia y de fortalecimiento de los propios partidos políticos”.<sup>26</sup>

Esta narrativa no es congruente con la realidad: más allá de la percepción ciudadana, los datos que reflejan la actuación de la autoridad electoral muestran un incremento desmedido de los montos de las sanciones derivadas del proceso de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, tal como se presenta en el cuadro 3.

<sup>26</sup> Instituto Nacional Electoral, “Aprueba INE sanciones por 586 mdp a partidos políticos por irregularidades en informes de ingresos y gastos ordinarios 2018”, <https://centralelectoral.ine.mx/2019/11/06/aprueba-ine-sanciones-586-mdp-partidos-politicos-irregularidades-informes-ingresos-gastos-ordinarios-2018/> (consultada el 27 de abril de 2021).

**Cuadro 3. Sanciones derivadas de los informes anuales y de campaña de los partidos políticos<sup>27</sup>**

| Año               | Monto de la sanción confirmado por sentencia firme (gasto ordinario) <sup>A</sup> | Monto de la sanción confirmado por sentencia firme (gastos de campaña) <sup>AB</sup> |
|-------------------|---|--|
| 1997              | 3,245,609.07  | 3,051,651.59   |
| 1998              | 1,190,292.00  | --   |
| 1999              | 6,912,116.84  | --   |
| 2000              | 9,150,605.66  | 18,855,702.52  |
| 2001              | 46,944,665.19   | --   |
| 2002              | 42,907,660.95   | --   |
| 2003              | 145,384,720.90  | 360,165,410.58   |
| 2004              | 106,770,224.57  | --   |
| 2005              | 64,098,846.41   | --   |
| 2006              | 107,740,660.25  | 61,480,987.38  |
| 2007 <sup>C</sup> | 47,739,476.18   | --   |
| 2008              | 56,864,466.82   | --   |
| 2009              | 22,849,044.80   | 32,707,666.31 <sup>D</sup>   |
| 2013              | 83,697,013.21   | --   |
| 2014              | 41,057,506.62   | --   |
| 2015              | 128,460,095.95  | 91,005,091.07<br>(elección federal)  |
| 2016              | 539,000,000.00<br>(informes federal y estatales) <sup>E</sup>                     | --   |

<sup>27</sup> Instituto Nacional Electoral, "Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos", <https://portalinterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/SancionesImpPorAnio-IA-PP-97-06.pdf> (consultada el 28 de abril de 2021).

Continuación.

| Año  | Monto de la sanción confirmado por sentencia firme (gasto ordinario) <sup>A</sup> | Monto de la sanción confirmado por sentencia firme (gastos de campaña) <sup>AB</sup> |
|------|---|--|
| 2017 | 356,600,000.00 <sup>F</sup>   | --   |
| 2018 | 586,000,000.00 <sup>G</sup>   | 872,000,000.00 <sup>H</sup>  |

<sup>A</sup> Cifras expresadas en pesos mexicanos.

<sup>B</sup> INE, "Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos", <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/SancionesImpPorCamp-PPyCoal-97-00-03y06.pdf>.

<sup>C</sup> INE, "Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos", [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones\\_PPN\\_IA\\_2007\\_2009.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones_PPN_IA_2007_2009.pdf).

<sup>D</sup> INE, "Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña y precampaña sobre el origen y destino de los recursos", [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones\\_PPN\\_IC\\_2009.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones_PPN_IC_2009.pdf).

<sup>E</sup> Expansión, "El INE multa a los partidos con 539 mdp por irregularidades en 2016", *Revista Expansión*, noviembre 2017, <https://expansion.mx/politica/2017/11/23/el-ine-multa-a-los-partidos-con-539-mdp-por-irregularidades-en-2016>.

<sup>F</sup> Carina García, "Alista INE rebajas a multas impuestas a partidos en 2017", <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/alista-ine-rebajas-multas-impuestas-partidos-en-2017>.

<sup>G</sup> INE, "Aprueba INE sanciones por 586 mdp a partidos políticos por irregularidades en informes de ingresos y gastos ordinarios 2018", <https://centralelectoral.ine.mx/2019/11/06/aprueba-ine-sanciones-586-mdp-partidos-politicos-irregularidades-informes-ingresos-gastos-ordinarios-2018/>.

<sup>H</sup> INE, "Ningún triunfo obtenido en las urnas se verá afectado por efecto de la fiscalización del INE: Lorenzo Córdova", <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/06/ningun-triunfo-obtenido-en-las-urnas-se-vera-afectado-por-efecto-de-la-fiscalizacion-del-ine-lorenzo-cordova/>.

Del cuadro 3 se advierte que las sanciones no han cumplido el objetivo de desincentivar la conducta irregular de los partidos políticos, pues han ido en aumento.

Según el INE, 68 % de las multas que ha impuesto su Comisión de Fiscalización corresponde a faltas cometidas por las representaciones locales de los partidos políticos nacionales, mientras que 32 % obedece a faltas atribuibles a los comités ejecutivos nacionales, lo cual representa un desafío pendiente de la reforma de 2014.

Las sanciones retenidas a los partidos políticos nacionales y enteradas a la Tesorería de la Federación hasta el 31 de diciembre de 2016 suman un total de \$523,615,808.96.<sup>28</sup>

Las cifras anteriores muestran que la regulación del financiamiento político y la fiscalización de los recursos de los partidos, lejos de garantizar los principios de transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en la contienda electoral, no han logrado desincentivar las conductas irregulares, pues las sanciones aumentan cada vez más.

Estudios del Senado de la República señalan que

los resultados de la fiscalización del proceso electoral de 2018 muestran un cierto avance en la detección de este tipo de egresos, parece muy complicado que esto mejore si no cambia la informalidad que caracteriza a la economía mexicana o los cuantiosos recursos que utilizan las instituciones públicas en publicidad oficial.<sup>29</sup>

Con todo, no es posible soslayar el avance que en materia de transparencia y rendición de cuentas ha producido el trabajo realizado por el INE a partir de las reglas que instauró la reforma de 2014. En contraste con lo que ocurría hace no mucho tiempo, hoy es posible que cualquier persona interesada —autoridades electorales, actores políticos, medios de comunicación, entre otros— conozca con oportunidad la información financiera que presentan los partidos y candidatos durante las campañas. Lo anterior permite constatar, por ejemplo, las dimensiones a las que asciende el subreporte de ingresos y gastos. Este no es un avance trivial: aunque los problemas estructurales —economía informal, publicidad oficial, etcétera— y las prácticas permanecen, la información que hoy está disponible es significativamente mayor y mejor y constituye un insumo para mejorar las reglas y las actividades de las autoridades electorales.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Véase Instituto Nacional Electoral, *Informe relativo al cobro de multas impuestas por el Instituto Nacional Electoral*, [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmloi/bitstream/handle/123456789/93069/CG.or201702-24in\\_01P18-00.pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmloi/bitstream/handle/123456789/93069/CG.or201702-24in_01P18-00.pdf) (consultada el 25 de abril de 2020).

<sup>29</sup> Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, sitio web del Instituto Belisario Domínguez, <http://www.ibd.senado.gob.mx/> (consultada el 24 de abril de 2021).

<sup>30</sup> Camilo Saavedra Herrera, “Una nulidad que no fue: reflexiones sobre la fiscalización y justicia electoral a propósito del rebase efímero de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila” (2021), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6499/7.pdf>.



No se trata entonces solamente de establecer regulaciones más rígidas, sino que éstas sean acompañadas por otras que contribuyan a facilitar su implementación.<sup>31</sup>

## Retos del sistema de financiamiento político a partir de la responsabilidad jurídica de los partidos políticos y la obligación legal del *compliance* electoral

“Los gobiernos deben abordar con urgencia el papel corruptor del gran dinero en el financiamiento de los partidos políticos y la influencia indebida que ejerce en nuestros sistemas políticos”.<sup>32</sup>

Se debe cambiar el paradigma, ya que actualmente predomina la percepción de que las administraciones internas de los partidos prefieren infringir la ley y merecer como sanción una multa que cumplir el principio de transparencia, lo cual provoca impunidad.<sup>33</sup>

Los retos de la fiscalización del financiamiento político pasan por los temas siguientes:

- 1) Mejorar el cumplimiento de la normatividad para evitar un alto índice de sanciones derivadas de los informes ordinarios y de campaña de la representación local de los partidos políticos nacionales.
- 2) Aumentar la transparencia de los órganos internos de la administración de los partidos, pues se desconoce cuáles de ellos se encuentran en

<sup>31</sup> Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, <http://www.ibd.senado.gob.mx/>.

<sup>32</sup> Véase La Razón, “Venezuela y Nicaragua, los países más corruptos de AL”, *La Razón*, 2020, <https://www.razon.com.mx/mundo/venezuela-y-nicaragua-los-paises-mas-corruptos-de-al/> (consultada el 25 de abril de 2021).

<sup>33</sup> “Morena fue sancionada por no transparentar datos que por ley deben ser públicos. Con multas que suman 886 mil 600 pesos, este partido rompió récord en sanciones por opacidad, pues en lo que va del año ya acumula casi 30 procedimientos sancionatorios: incumplir su obligación a publicar en su portal información pública sobre sueldos, gastos, contratos, presupuesto, currículos de candidatos o estructura de la dirigencia”. El Informador, “Morena rompe récord en sanciones por opacidad”, *El Informador*, 14 de agosto de 2019, sección México, <https://www.informador.mx/mexico/Morena-rompe-record-en-sanciones-por-opacidad-20190814-0147.html> (consultada el 30 de abril de 2020).

- quiebra técnica, así como su situación crediticia y ante las autoridades fiscales y de seguridad social.
- 3) Aplicar a los partidos políticos los mismos principios para el manejo de recursos públicos: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
  - 4) Determinar la responsabilidad jurídica de los partidos como personas jurídicas que manejan recursos públicos.
  - 5) *Compliance* electoral. Promover en la legislación la obligación de que los partidos políticos cuenten con un control interno de cumplimiento legal; de lo contrario, su actuación genera riesgos a los fondos, que estos sean empleados personalmente o que se oculten donaciones prohibidas. De esta manera un financiamiento político responsable y bien organizado constituye una piedra angular de la democracia.

El *compliance* electoral tiene que ver con el cumplimiento de la ley, la prevención de riesgos, la ética y la integridad del proceso electoral. Su objetivo central consiste en la prevención.

104

Este modelo se inserta en un escenario globalizado de corrupción, donde con mayor frecuencia se comenta la participación de grupos extranjeros que pretenden influir en las elecciones, así como el cambio del modelo de comunicación política y la utilización de las redes sociales y las plataformas tecnológicas. Basta decir que en México está pendiente la aplicación de las reglas del Sistema Nacional Anticorrupción.

En efecto, existe poco conocimiento y transparencia acerca de la forma en que los partidos políticos gestionan sus finanzas de manera interna. Actualmente se carece de un marco de control transparente y adecuado para los ingresos y egresos, debido a la falta de gestión financiera interna. La diversificación en la captación de los fondos y una contabilidad sólida exigen organizaciones profesionales con personal capacitado. Por ello, es fundamental la existencia de controles y equilibrios internos que incluyan la rendición de cuentas periódica de los miembros del partido en materia financiera, a fin de conservar la credibilidad de los institutos, pues hoy en día los partidos atraviesan por problemas importantes, como la escasez de fondos y de personal (apoyo voluntario).

La relación del dinero con la política y la gobernanza muestra altos niveles de corrupción. El dinero del crimen organizado fondea campañas electorales y provoca la ausencia del Estado, lo que conlleva un

detrimento en el desarrollo económico y la desconfianza de la población hacia las instituciones, además de la disminución de la igualdad política y el alejamiento social de los asuntos públicos. La solución a ello —se insiste— son, en parte, la transparencia y la atención a la necesidad urgente de controles eficientes de supervisión del cumplimiento de las normas fundamentales a partir del *compliance* electoral.

La corrupción dentro de los partidos políticos los coloca como el eslabón más débil frente a la sociedad. Para reducirla y recuperar la confianza en la política, debemos eliminar el manto jurídico protector de los partidos, con fundamento en uno de los principios inamovibles del derecho penal: *societas delinquere non potest*.

En efecto, la responsabilidad penal se limitaba a las empresas, pues los estudios demostraban que más de 80 % de la delincuencia económica se debía a crímenes como el blanqueo de capitales.

Es muy importante recordar que en el artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales<sup>34</sup> se considera un delito equiparable al previsto en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, relacionado con el tipo penal de encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Es decir, existe plena responsabilidad jurídica, administrativa, electoral y penal para los partidos, candidatos y funcionarios partidistas. Desde esta perspectiva, debe privilegiarse el interés de la gobernanza democrática sobre el que se sacrifica (la impunidad de los partidos), ahora, al convertirse, más allá de agentes políticos, en agentes económicos que pueden “perfectamente coaccionar a los trabajadores con consecuencias penales o incurrir en financiación ilícita”.<sup>35</sup>

La organización Transparency International recomienda a los gobiernos controlar la financiación política para prevenir la excesiva

<sup>34</sup> El artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales establece que se impondrán de 1,000 a 5,000 días de multa y de 5 a 15 años de prisión al que por sí o por *interposita persona* realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o bien cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley. La pena prevista en el párrafo anterior se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral.

<sup>35</sup> Alejandro Luis de Pablo Serrano, “Fundamentos de la responsabilidad penal de los partidos políticos y de su deber de *compliance*”, <http://aeacompliance.com/index.php/actualidad/noticias/33-articulo> (consultada el 27 de abril de 2020).

influencia de los flujos de dinero en ella. Primero, porque los partidos están dispuestos a violar la ley a cambio de obtener el triunfo. Segundo, porque hay un contubernio público-privado que resulta rentable para ambas partes. Tercero, porque hay una masa de votantes presa de redes clientelares propiciadas por los propios partidos. Cuarto, porque el sistema de fiscalización es imperfecto. Por último, porque, además de que la mayoría de los delitos electorales quedan impunes, los costos por violar la ley son mucho menores a los beneficios obtenidos: en promedio, las multas llegan a representar 3.5 % del total del financiamiento público de los partidos.<sup>36</sup>

Casos como el de amigos de Fox nos muestran una clara idea de lo que los partidos y candidatos están dispuestos a hacer para alcanzar el poder; por ello, debe quedar claro que, mientras no provoquemos los cambios internos en la manera como debe concebirse el cumplimiento normativo, es necesario que el sistema de fiscalización electoral se haga cargo del tema.

## Fuentes consultadas

- Adam Adam, Alfredo *et al.* 1996. *La fiscalización en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar Camín, Héctor. 2016. El dinero electoral. *Milenio*, 7 de junio, sección Opinión. <https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/el-dinero-electoral> (consultada el 26 de abril de 2021).
- Bernal Moreno, Jorge. 2006. *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/6.pdf> (consultada el 29 de abril de 2020).

<sup>36</sup> Véase Transparency International, sitio web de Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/nzl> (consultada el 22 de abril de 2021).

- Brooks, Darío. 2018. Elecciones en México: cómo se explica el “desproporcionado aumento” de dinero en efectivo cuando hay comicios. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43957370> (consultada el 25 de abril de 2021).
- Casar Pérez, María Amparo y Luis Carlos Ugalde Ramírez. 2019. *Dinero bajo la mesa*. México: Grijalbo.
- Doublet, Yves-Marie. 2003. Financiamiento, corrupción y gobierno, en *Dinero y contienda electoral. Reto de la democracia*, coords. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto. México: Fondo de Cultura Económica.
- Duplá Ansuátegui, Antonio. 2010. Novus sum, consulatum peto, Roma est: el *Commentariolum petitionis* de Quinto Cicerón. *Studia Historica: Historia Antigua* 6 (febrero). <https://pdfs.semanticscholar.org/015a/8f35d1aed8827b98005a721c6c4aba15cc73.pdf> (consultada el 24 de abril de 2021).
- El Informador. 2019. Morena rompe récord en sanciones por opacidad. *El Informador*, 14 de agosto, sección México. <https://www.informador.mx/mexico/Morena-rompe-record-en-sanciones-por-opacidad-20190814-0147.html> (consultada el 30 de abril de 2020).
- Expansión. 2017. El INE multa a los partidos con 539 mdp por irregularidades en 2016. *Revista Expansión*, noviembre. <https://expansion.mx/politica/2017/11/23/el-ine-multa-a-los-partidos-con-539-mdp-por-irregularidades-en-2016> (consultada el 28 de abril de 2020).
- García, Carina. 2019. Alista INE rebajas a multas impuestas a partidos en 2017. *El Universal*, 13 de noviembre, sección Nación. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/alista-ine-rebajas-multas-impuestas-partidos-en-2017> (consultada el 28 de abril de 2020).
- Casar, María Amparo. 2018. Dinero y elecciones: el gran engaño. *Excelsior*, 30 de mayo, sección Opinión. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/dinero-y-elecciones-el-gran-engano/1241985> (consultada el 30 de abril de 2020).
- IDEA Internacional. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Sitio web de IDEA Internacional. <https://www.idea.int/es> (consultada el 24 de abril de 2021).
- INE. 2017. *Informe relativo al cobro de multas impuestas por el Instituto Nacional Electoral*. [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93069/CG.or201702-24in\\_01P18-00.pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93069/CG.or201702-24in_01P18-00.pdf) (consultada el 25 de abril de 2020).

- 2019. Aprueba INE sanciones por 586 mdp a partidos políticos por irregularidades en informes de ingresos y gastos ordinarios 2018. <https://centralelectoral.ine.mx/2019/11/06/aprueba-ine-sanciones-586-mdp-partidos-politicos-irregularidades-informes-ingresos-gastos-ordinarios-2018/> (consultada el 27 de abril de 2020).
- 2019. Ningún triunfo obtenido en las urnas se verá afectado por efecto de la fiscalización del INE: Lorenzo Córdova. <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/06/ningun-triunfo-obtenido-en-las-urnas-se-vera-afectado-por-efecto-de-la-fiscalizacion-del-ine-lorenzo-cordova/> (consultada el 30 de abril de 2020).
- Datos de 2014 a 2021. Financiamiento anual ordinario. <https://militantes-pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1> (consultada el 20 de abril de 2020).
- *Informe final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales (INE/CG33/2019)*. <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113621/CGor202002-21-ip-6.pdf>.
- Padrón de afiliados a los partidos políticos. <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/padron-afiliados/> (consultada el 20 de abril de 2020).
- Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos. <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/SancionesImpPorAnio-IA-PP-97-06.pdf> (consultada el 28 de abril de 2021).
- Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos. [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones\\_PPN\\_IA\\_2007\\_2009.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones_PPN_IA_2007_2009.pdf) (consultada el 29 de abril de 2021).
- Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña y precampaña sobre el origen y destino de los recursos. <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/>

- UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones\_PPN\_IC\_2009.pdf (consultada el 29 de abril de 2021).
- Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos. <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/SancionesImpPorCamp-PPyCoal-97-00-03yo6.pdf> (consultada el 28 de abril de 2021).
  - Sistema de Fiscalización Electoral. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/05/01-Que-es-Fiscalizacion-Electoral.pdf> (consultada el 21 de abril de 2020).
  - Sitio web del Sistema Integral de Fiscalización. <https://sif.ine.mx/loginUTF/> (consultada el 25 de abril de 2020).
- Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Sitio web del Instituto Belisario Domínguez. <http://www.ibd.senado.gob.mx/> (consultada el 24 de abril de 2021).
- La Razón. 2020. Venezuela y Nicaragua, los países más corruptos de AL. *La Razón*. <https://www.razon.com.mx/mundo/venezuela-y-nicaragua-los-paises-mas-corruptos-de-al/> (consultada el 25 de abril de 2021).
- Leterme, Yves. 2015. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, en *Manual sobre el financiamiento político*. México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, V-VI.
- Mora Jurado, Darío Alberto. 2018. Sistema de financiamiento para las candidaturas independientes, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/2e524c5dffob6f4.pdf> (consultada el 23 de abril de 2021).
- Murayama, Ciro. 2015. El Tribunal Electoral ante el Pemexgate y Amigos de Fox, en *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, 319-29. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5015/15.pdf> (consultada el 20 de julio de 2021).
- Orozco Henríquez, Jesús. 2008. Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México, en *Reforma de los partidos políticos en Chile*, 345-75. Santiago: Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo/Centro de Estudios Públicos/Libertad y Desarrollo/Proyectamérica/Corporación de Estudios para Latinoamérica. <http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1298319114Reforma%20de%20los%20partidos%20-%2015%20Orozco.pdf> (consultada el 26 de abril de 2021).

Pablo Serrano, Alejandro Luis de. Fundamentos de la responsabilidad penal de los partidos políticos y de su deber de *compliance*. <http://aeaecompliance.com/index.php/actualidad/noticias/33-articulo> (consultada el 27 de abril de 2020).

Rosales, Carlos Manuel y Erik Estrada Herrera. 2012-2013. La fiscalización de los recursos económicos en materia electoral. *Quid Iuris*, vol. 19 (diciembre-febrero).

Saavedra Herrera, Camilo. 2021. Una nulidad que no fue: reflexiones sobre la fiscalización y justicia electoral a propósito del rebase efímero de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6499/7.pdf>.

Sentencia SUP-RAP-050/2001. <https://www.te.gob.mx/sentencias/HTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0050-2001> (consultada el 27 de abril de 2021).

Transparency International. Sitio web de Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/nzl> (consultada el 22 de abril de 2021).

## Legislación

Código Penal Federal. 2021. *Diario Oficial de la Federación*.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1990. *Diario Oficial de la Federación*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_refo8\\_22nov96\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_refo8_22nov96_ima.pdf).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. *Diario Oficial de la Federación*.

DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 1977. Decreto que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de diciembre. [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod\\_diario=200915](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod_diario=200915) (consultada el 30 de abril de 2020).



- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 1984.  
<https://ahgs.gob.mx/ley-federal-de-organizaciones-politicas-y-procesos-electorales/> (consultada el 3o de abril de 2020).
- Ley General en Materia de Delitos Electorales. 2014. *Diario Oficial de la Federación*.
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014.  
*Diario Oficial de la Federación*.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. *Diario Oficial de la Federación*.