

Temas selectos de
Derecho Electoral



Fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Una reflexión sobre la
aplicación efectiva de las
normas de fiscalización

Fernando Agíss Bitar



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Temas selectos de
Derecho Electoral

1

Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

Una reflexión sobre la aplicación
efectiva de las normas de fiscalización

Fernando AGÍSS BITAR

342.733 Agíss Bitar, Fernando.

M6

A618f

Fiscalización de los recursos de los partidos políticos : una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización / Fernando Agíss Bitar. — 1ª. reimp. 2010 — México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

48 p. — (Temas Selectos de Derecho Electoral; 1)

ISBN 978-970-671-280-6

1. Fiscalización de recursos – Partidos Políticos - México.
2. Fiscalización – Partidos Políticos – Normatividad.
3. Fiscalización – instrumentos de control. I. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

Primera reimpresión 2010.

D.R. 2008 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen
Alanis Figueroa

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

PRESENTACIÓN

Uno de los procesalistas mexicanos más importantes de los últimos tiempos solía decir que la práctica sin teoría se convertía en simple repetición mecánica, pero que la teoría sin práctica era sólo retórica. El Tribunal Electoral, por su propia naturaleza de órgano de relevancia constitucional, en esta nueva integración ha decidido iniciar una etapa de reconstrucción de las funciones académicas, pues estamos convencidos que dicha función, en el ámbito del Derecho Electoral, constituye un instrumento indispensable para potencializar el desarrollo de esta rama del Derecho, tanto en su ámbito teórico como en el práctico.

En este contexto, el Tribunal Electoral considera que se debe fomentar que los órganos e instituciones del Estado, en quienes se depositan las funciones electorales, cuenten con los medios idóneos para formar y actualizar al personal, toda vez que, en la medida que se garantice su preparación, se contarán con mayores y mejores elementos para el cumplimiento eficaz de sus responsabilidades.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consciente de que esta tarea puede constituirse en el insumo para una justicia de calidad, ha impulsado el análisis profundo de temas relevantes en materia electoral que resultan de vital importancia para entender la democracia hoy en día. Temas que tocan de manera transversal todas las elecciones de la República: límites a la libertad de expresión, financiamiento y fiscalización de los recursos, sistemas de representación proporcional, nuevas competencias de los organismos electorales.

Por ello, se presentan las series de investigaciones que sin duda resultarán de gran relevancia para la comunidad jurídica

vinculada con esta materia. En este caso, estamos en presencia de la denominada Serie Temas Selectos de Derecho Electoral, que tiene como objetivo realizar investigaciones de temas actuales, de trascendencia política económica y social. Esperamos que el lector encuentre en estas páginas las respuestas a los problemas actuales del Derecho Electoral, para que pueda, como quería el procesalista mexicano, hacer de su función cotidiana un adecuado engranaje entre la teoría y práctica, para contribuir en el esfuerzo del perfeccionamiento constante del sistema democrático de nuestro país.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

PRÓLOGO

La importancia de los partidos políticos en una democracia es innegable. Han demostrado que, pese a sus problemas internos, constituyen el mejor vehículo para consolidar o mantener una democracia constitucional. Por ello, paradójicamente, uno de los mayores retos de las democracias es vigilar y controlar a los partidos políticos, para evitar caer en los excesos que se han presentado en diversas latitudes del planeta. Uno de esos retos, si no es que el más importante, lo constituye la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, tema del tomo que el lector tiene en sus manos.

El trabajo de Fernando Agiss Bitar es una reconstrucción de un tema de nuestro tiempo. Tema de profundo interés para los mexicanos y para nuestra democracia. El propio autor lo subtitula como “una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización”, lo que da cuenta de su interés no sólo por la regulación del tema, sino, sobre todo por su eficaz cumplimiento.

El texto describe la evolución de la regulación sobre fiscalización en México, haciendo un análisis introspectivo de las normas vinculadas con los gastos ordinarios y de campaña, para centrarse en el tema principal: la eficacia de las normas de fiscalización.

El autor parte de la premisa de que el bien jurídico que se tutela es la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las contiendas, para garantizar el cumplimiento de la norma, por lo que la verificación de su cumplimiento es de vital importancia porque incide directamente en la competencia electoral. Entre mejor sea el diseño institucional, los mecanismos de control y el

régimen de sanciones, se perfeccionará la calidad de la democracia mexicana.

De este nivel de importancia es la obra que el lector tiene en sus manos. Esperamos que sirva para los fines de difusión de la cultura democrática y para el conocimiento de todos aquellos interesados en mejorar la calidad de la democracia en el país.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS NORMAS DE FISCALIZACIÓN

Fernando
AGÍSS BITAR

*Director Ejecutivo de Prerrogativas
y Partidos Políticos del IFE*

SUMARIO: I. Introducción: regulación y fiscalización. II. Efectividad de las normas. II.1 Adecuada técnica en la elaboración de normas de fiscalización. II.2 Verificación del cumplimiento de las normas. II.3 Diseño normativo a partir del establecimiento de sanciones. III. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN: REGULACIÓN Y FISCALIZACIÓN

El Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo e independiente, tiene el mandato constitucional y legal de fiscalizar los recursos que los partidos políticos nacionales obtienen a través de las distintas modalidades de financiamiento. Ésta es una de las atribuciones de mayor relevancia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le confieren al IFE, ya que gracias a esa facultad, la autoridad administrativa electoral establece mecanismos de control y vigilancia que permiten conocer con claridad cuál es el origen y el monto de los recursos económicos con que operan los partidos políticos, así como la forma en que los gastan.

Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus principales objetivos son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines. Por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos (Woldenberg, 2002: 337).

A partir de 1986, por disposición constitucional, se consagra el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público para desarrollar actividades tendientes a cumplir con sus fines. De manera reactiva, en la legislación electoral se han venido perfeccionando una serie de disposiciones que procuran responder al doble imperativo de asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros a disposición de los partidos políticos y garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral.

En perspectiva histórica, hacia 1993 la regulación de las finanzas partidistas se limitaba a definir las modalidades que tenía el financiamiento público sin que se tocara el privado. Con la reforma de ese año se introdujeron regulaciones para el financiamiento privado, así como mecanismos de información, supervisión y sanción sobre los reportes partidistas. En el mismo sentido, se establecieron los famosos topes de gastos en las campañas electorales como herramienta indispensable para garantizar la equidad en las contiendas.

Derivado de las reformas de 1993 y 1994, la capacidad fiscalizadora del IFE permitió conocer las dimensiones de los recursos públicos y privados, involucrados en las campañas electorales, gracias a la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos. Sin lugar a dudas, este hecho debe tomarse como el gran parteaguas que evidenció la inequidad que preva-

lección en la distribución de los recursos erogados durante los procesos electorales.

En ese marco, la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de agosto de 1996, dispuso, entre otras cosas, que: “La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”. Con este mandato se introdujeron nuevas atribuciones para la autoridad electoral y obligaciones para los partidos políticos en materia de fiscalización, otorgando a éstos, incluso, la posibilidad de interponer denuncias para iniciar procedimientos administrativos contra otros partidos políticos por posibles violaciones a las normas aplicables en materia de origen y aplicación de los recursos partidistas.

En concordancia con la reforma constitucional referida, posteriormente, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, y dentro de los artículos 49-A y 49-B de dicho Código, se estableció que los partidos políticos deberán presentar sus informes anuales y de campaña, sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, órgano permanente inserto en la estructura del Consejo General del IFE, con facultades expresas para verificar que los partidos políticos se ajusten a lo establecido por la ley electoral en cuanto al origen y aplicación de sus recursos.

De esta manera, y con el objeto de dar cumplimiento a las tareas encomendadas por la Constitución y la Ley, el IFE ha emitido la normatividad necesaria para que los partidos políticos puedan cumplir con la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía. De la Comisión de Fiscalización surgió el Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, el cual fue aprobado por el máximo órgano de dirección del Instituto el 16 de diciembre de 1998 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 del mismo mes y año.

El nuevo marco reglamentario sustituyó a los Lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, emitidos por el Consejo General el 23 de diciembre de 1993 y reformados el 10 de octubre de 1996 y el 23 de enero de 1997.

Así pues, una intensa actividad reglamentaria ha cambiado la fisonomía de la fiscalización en México. Desde su publicación en 1998, el Reglamento ha sido reformado y adicionado en múltiples ocasiones, destacando las reformas aprobadas antes de las elecciones de 2006. Las principales modificaciones son las siguientes:

- Se clarifican los términos en los que los partidos políticos y las coaliciones presentan sus gastos de campaña, a efecto de que los informes correspondientes reporten el monto real de recursos aplicados en los conceptos destinados a la obtención del voto (enero de 2000);
- Se establece la obligación de los partidos políticos de autorizar al Instituto frente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para acceder libremente a sus cuentas, siempre y cuando se funde y motive la solicitud (diciembre de 2002);

- Se emiten reglas para que los partidos reporten los ingresos y gastos que realizan en sus procesos internos de selección de candidatos y dirigencias (diciembre de 2002);
- Se impone la obligación de presentar, a lo largo de las campañas electorales y en tres momentos diferentes, una serie de informes especiales e informes anticipados sobre los gastos de campañas electorales (noviembre de 2005);
- Se establece una nueva clasificación para reportar gastos por la contratación de medios, se mandata la práctica de monitoreos y se establecen nuevas medidas en materia de transparencia (noviembre de 2005);
- Se generan reglas adicionales para dar más transparencia a la celebración de rifas y sorteos (noviembre de 2005);
- Se prevén reuniones de los partidos políticos con el presidente, secretario técnico e integrantes de la Comisión de Fiscalización, para realizar manifestaciones de confronta de carácter técnico-contable a efecto de ampliar la garantía de audiencia en relación con la revisión de los informes de ingresos y gastos (noviembre de 2005);
- Se reducen los márgenes de movimiento y proliferación de dinero en efectivo mediante la obligación de introducir al sistema bancario ciertas operaciones que rebasan determinados montos (noviembre de 2005), y
- Se introducen normas para regular la fiscalización de los Frenes (octubre de 2006).

Como puede observarse, los cambios en el Reglamento de Fiscalización en noviembre de 2005 pretendieron, por un lado, mejorar la eficacia de la normatividad actualizando algunos supuestos que habían demostrado ser inadecuados a partir de la experiencia de revisiones anteriores y, por el otro, colmar algunas lagunas normativas que generaron en el pasado problemas de interpretación y aplicación. Finalmente, otro claro propósito

fue anticipar algunas disposiciones de cara a la fiscalización de las campañas de 2006.

De esta manera la normatividad de fiscalización —a nivel legal o reglamentario— tutela un conjunto muy amplio de bienes jurídicos de muy distinta jerarquía: desde aquellas reglas que guardan relación con los principios rectores de la función comicial, como podrían ser las condiciones de equidad en la contienda electoral, hasta las más modestas disposiciones sobre los asientos contables que deben registrarse.

De acuerdo con Lujambio (2007:823), esta amplitud de bienes tutelados y las disposiciones que los acompañan son lo que define con precisión la suficiencia o insuficiencia de los instrumentos de control que se requieren para llevar a cabo una tarea de fiscalización efectiva. Luego entonces, la efectividad de la norma fiscalizadora guarda íntima relación con un conjunto de circunstancias o factores que son descritos en este ensayo y que consisten fundamentalmente en la adecuada técnica en su elaboración, en la posibilidad de verificar su cumplimiento a través de diversos instrumentos de control e investigación y en la imposición de sanciones como elemento disuasivo. Es pertinente aclarar que por fiscalización efectiva entiendo aquella que es adecuada y capaz de lograr el resultado perseguido. El concepto es distinto de la eficiencia fiscalizadora, donde se busca conseguir el resultado perseguido pero al menor costo posible.

Una de las reflexiones centrales sobre la cual recae el presente ensayo parte del hecho de que la autoridad electoral a través del Reglamento de Fiscalización no busca tanto fiscalizar el origen y destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, sino establecer un conjunto de disposiciones relacionadas con el tratamiento legal y contable del ingreso y gasto que llevan los partidos políticos en su actuar. Esta tarea, si bien es importante, no debe considerarse como única y mucho menos

como la panacea de la fiscalización. Debe dimensionarse su incumplimiento, alcance y propósito.

Por el contrario, se destaca que una combinación de instrumentos de control e investigación pueden procurar una fiscalización efectiva.

II. EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS

La aplicación efectiva de las normas en general radica en buena medida en el diseño de las mismas a la luz de los bienes jurídicos que pretenden tutelar. De acuerdo con la doctrina (Bonifaz, 1999), entre otros factores, la eficacia de las normas depende fundamentalmente de tres aspectos, a saber:

- a) Una adecuada técnica en su elaboración;
- b) La posibilidad de parte de la autoridad para verificar su cumplimiento, y
- c) La imposición de sanciones como elemento disuasivo.

Es evidente que la eficacia de la norma no se limita a estos tres aspectos, pero para efectos de esta exposición únicamente serán atendidos éstos. Esta aproximación no es ajena al campo de la fiscalización, donde se emiten constantes y nutridas disposiciones, por parte de la autoridad administrativa electoral, para regular la conducta de partidos y agrupaciones políticas nacionales en lo relativo al origen y aplicación de sus recursos.

II.1 ADECUADA TÉCNICA EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS DE FISCALIZACIÓN

Toda norma debe tener *prima facie* una serie de atributos: claridad, coherencia, integridad, simpleza, entre otras (Sempé, 2005). En el campo de la fiscalización los atributos de la norma no son distintos, sin embargo, adquiere una especial importancia

que desde su elaboración se eviten problemas de integración e interpretación, en aras de proteger uno de los principios fundamentales que rigen la cosa electoral, y quizá el principal: la certeza.

Todo análisis debe partir de la premisa de que, como en todo, no existen normas perfectas que desde su concepción eviten problemas de implementación. No obstante, los encargados de emitir las deben procurar tender hacia esa finalidad para aproximarse lo más posible a una norma perfecta. Para efecto de esta exposición, derivado de la experiencia de los últimos ejercicios de fiscalización, se expondrán a manera de ejemplo algunos casos difíciles de normas concretas y vigentes que han provocado verdaderos dilemas en su aplicación. Una de las hipótesis de este trabajo consiste en advertir que estos casos difíciles derivan de un problema de interpretación e integración a partir de una inadecuada concepción de la norma.

DIFERENCIA ENTRE GASTOS ORDINARIOS Y GASTOS DE CAMPAÑA

Uno de los temas más controvertidos en las revisiones de informes de campaña es el correspondiente a la dificultad de distinguir un gasto ordinario de un gasto de campaña. El tema adquiere importancia en la medida en que los gastos de campaña se computan para el tope, el cual es un instrumento privilegiado para tutelar la equidad en la contienda electoral. La violación al tope de campaña presupone una falta de suma gravedad que en algunas legislaciones, como la del Distrito Federal, se sanciona con la nulidad de la elección.

Para abordar el tema, en primer término es importante destacar que la ley distingue dos conceptos para el otorgamiento de financiamiento público para partidos políticos: El primero es el relativo al sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y el segundo es el relativo a gastos de campaña.

Financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. Como su nombre lo sugiere, esta modalidad se destina para apoyar las actividades ordinarias de los partidos políticos y se

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

Financiamiento para gastos de campaña. Naturalmente este concepto se refiere exclusivamente para financiar actividades destinadas a la obtención del voto y, por tanto, sólo se asigna en años en los que hay campañas electorales.

Sobre el particular, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone, en esencia, lo siguiente:

“ARTÍCULO 182-A

1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.
2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:
 - a) Gastos de propaganda:
 1. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
 - b) Gastos operativos de la campaña:
 1. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; y
 - c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión:
 1. Comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

3. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos por el siguiente concepto:
Para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.
(...)"

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

Debido a su vaguedad, esta norma por sí sola no aclara ni proporciona certeza a las distintas fuerzas políticas respecto de lo que debe computarse para el tope de gastos de campaña. Lo anterior es así, en virtud de que la norma es inadecuada en su integralidad para aportar soluciones precisas a problemas de aplicación concretos.

Por lo anterior, el Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, emitido con base en las atribuciones del Consejo General del IFE, busca precisar el concepto:

- “17.4. Se considerarán gastos de campaña los bienes y servicios que sean contratados, utilizados o aplicados cumpliendo con dos o más de los siguientes criterios:
- a) Durante el periodo de campaña;
 - b) Con fines tendientes a la obtención del voto en las elecciones federales;

- c) Con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- d) Con la finalidad de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el público de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral; y
- e) Cuyo provecho sea exclusivamente para la campaña electoral, aunque la justificación de los gastos se realice posteriormente.”

El artículo 17.4 transcrito prevé los criterios para determinar si un gasto es de campaña y debe reportarse en los informes respectivos, con la finalidad de que sean computados para efectos de los toques de gasto de campaña. En este sentido, se entiende que deben incluirse todos aquellos que se realicen durante los períodos de campaña establecidos en el artículo 190, párrafo 1, del Código Electoral Federal. También deben reportarse todos aquellos gastos que beneficien a una campaña o candidato, los que presenten las candidaturas registradas, los que llamen al voto, los que presenten las plataformas electorales, independientemente de la fecha en que sean efectivamente pagados. Lo anterior, siempre y cuando se actualicen dos o más de estos requisitos.

Como se puede apreciar, la norma incluye aquellos egresos en bienes y servicios tendientes a la obtención del voto, lo cual tampoco es del todo claro en virtud de que prácticamente cualquier gasto realizado durante una campaña tiende a la obtención de votos. En este sentido, para clarificar aún más el concepto, el Reglamento de la materia, en su artículo 17.6, en el rubro de gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, incluyendo anuncios espectaculares, propaganda en salas de cine y páginas de internet, establece lo siguiente:

“17.6. Para los efectos de lo establecido por el artículo 182-A, párrafo 2, inciso c) del Código, se considera que se diri-

gen a la obtención del voto los promocionales en radio y televisión, inserciones en prensa, anuncios espectaculares en la vía pública y la propaganda en salas de cine y páginas de internet transmitidos, publicados o colocados durante las campañas electorales, independientemente de la fecha de contratación y pago, que presenten cuando menos una de las siguientes características:

- a) Las palabras “voto” o “votar”, “sufragio” o “sufragar”, “elección” o “elegir” y sus sinónimos, en cualquiera de sus derivados y conjugaciones, ya sea verbalmente o por escrito;
- b) La aparición de la imagen de alguno de los candidatos del partido, o la utilización de su voz o de su nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre, sea verbalmente o por escrito;
- c) La invitación a participar en actos organizados por el partido o por los candidatos por él postulados;
- d) La mención de la fecha de la jornada electoral federal, sea verbalmente o por escrito;
- e) La difusión de la plataforma electoral del partido, o de su posición ante los temas de interés nacional, en los términos del párrafo 5 del artículo 182-A del Código;
- f) Cualquier referencia verbal o escrita, o producida a través de imágenes o sonidos, a cualquier gobierno, sea emanado de las filas del mismo partido, o de otro partido;
- g) Cualquier referencia verbal o escrita, o producida a través de imágenes o sonidos, a cualquier partido distinto, o a cualquier candidato postulado por un partido distinto;
- h) La defensa de cualquier política pública que a juicio del partido haya producido, produzca o vaya a producir efectos benéficos para la ciudadanía;
- i) La crítica a cualquier política pública que a juicio del partido haya causado efectos negativos de cualquier clase; y
- j) La presentación de la imagen del líder o líderes del partido; la aparición de su emblema; o la mención de sus slogans,

frases de campaña o de cualquier lema con el que se identifique al partido o a cualquiera de sus candidatos.”

Como puede observarse, el artículo 17.6 busca evitar que los partidos incluyan este tipo de erogaciones, que en los hechos son de campaña, en los informes anuales como gastos ordinarios. Esta disposición fue concebida originalmente para atender una problemática de integración e interpretación que se presentó en la campaña federal de 2003. En aquella ocasión, durante el tiempo de campañas un partido político difundió spots publicitarios en televisión que no llamaban al voto ni mencionaban el nombre del algún candidato; sin embargo, se estimó que su verdadera intención era posicionar al partido de cara a la jornada electoral que se avecinaba.

La forma en que está concebida la norma tanto en el Código Electoral Federal, como en el Reglamento de Fiscalización no ha evitado polémicas sobre su aplicación, por el contrario, las ha fomentado. En la última revisión de las campañas del 2006 surgió un intenso debate respecto de si las encuestas que practican los partidos y coaliciones para conocer la intención de voto deben considerarse y computarse para efecto del tope de gasto de campañas, máxime cuando éstas son difundidas a través de medios de comunicación. Lo cierto del caso es que no hay, y probablemente no exista, una norma lo suficientemente clara para terminar con casos polémicos.

Luego entonces, si la problemática se presenta en cada proceso electoral, y una vez concluido el período de revisión la reacción de la autoridad es ajustar las disposiciones legales aplicables para evitar que partidos y candidatos encuentren nuevas formas de vulnerar la norma, estamos ante una auténtica espiral regulatoria que probablemente no encuentre fin. En el fondo, el problema se administra pero no se resuelve. La realidad y las modalidades de gasto siempre estarán un paso por delante de la

norma, sea ésta formalmente legislativa o administrativa. En todo caso, y dadas las experiencias, quizá sea mejor resolver la problemática diseñando una norma que no defina los gastos de campaña en función del tipo del gasto efectuado, sino en función del ámbito temporal en el cual se presten o adquieran los bienes y servicios.

Otra alternativa al respecto es concebir una norma que defina con precisión qué gastos ordinarios no deben computarse para campaña, y por exclusión cuáles sí deben reportarse en los informes de campaña. En cualquier situación, no es la intención de este análisis proponer la mejor solución, pero sí identificar cuál es la menos eficiente: sobrerregular las hipótesis para que el destinatario encuentre nuevas formas de evadir la norma; aunque con el actual modelo es difícil imaginar alguna publicidad en tiempos de campaña que sea gasto ordinario, lo cual incluso podría ser violatorio de otros dispositivos constitucionales, tales como el derecho de los partidos de realizar actividades permanentes y ordinarias incluso durante períodos electorales.

Por último, no debe perderse de vista que el problema de la integración e interpretación de las normas deficientemente concebidas termina resolviéndose en las instancias jurisdiccionales, cuyos jueces terminan integrando normas a partir de distintos métodos de interpretación, erigiéndose en auténticos descifradores de la voluntad de los legisladores.

II.2 VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS

Es común que a los órganos facultados para emitir normas les baste la simple mención de una posible sanción en la norma sin detenerse a razonar si puede verificarse su cumplimiento. En el caso de la fiscalización, toda norma que impone el deber de observar determinada conducta conlleva, en caso de incumpli-

miento, la imposición de una sanción. El problema radica en que la eficacia de la norma, en buena medida, pero no de forma exclusiva, va a depender de la fuerza persuasiva de la sanción, lo que será tratado con mayor detalle en la siguiente sección. En este apartado se analiza si la eficacia de la norma fiscalizadora depende en algún grado del nivel de verificidad, es decir, de la posibilidad de comprobar su cabal cumplimiento.

En un extremo puede argumentarse que la eficacia de la norma depende de la posibilidad de verificar su cumplimiento, y por ello se considera natural que si existe una norma que impone un deber u obligación para determinadas personas, entonces necesariamente debe existir otra según la cual es obligatorio para la instancia competente reaccionar ante un eventual incumplimiento, generalmente mediante la imposición de una sanción (Bonifaz, 1999:183). En el otro extremo habrá quienes afirmen que la verificación del cumplimiento de una norma en nada tiene que ver con su eficacia, pues hay cumplimientos espontáneos de la norma y que un sistema exhaustivo para verificar su observancia plena es demasiado costoso y, por lo tanto, ineficiente.

En el caso concreto de la fiscalización de los partidos políticos, en virtud del bien jurídico que se tutela que es la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las contiendas, es poco probable que se escatimen recursos materiales y humanos para constatar el cumplimiento de la norma, aunque para todo hay límites. No debe pasarse por alto que la fiscalización de las finanzas de los partidos tiene entre otros objetivos garantizar el cumplimiento cabal de normas relacionadas con límites de aportaciones, fuentes de financiamiento prohibidas, rebase de topes de gastos de campaña, etcétera. Por ello, la verificación de la norma adquiere fundamental importancia, ya que incide directamente en las condiciones de la competencia electoral.

La verificación del cumplimiento de la norma puede llevarse a cabo de distintas maneras. A efecto de ordenar una discusión

sobre los distintos métodos o instrumentos que se utilizan o que se podrían utilizar en el campo de la fiscalización para verificar el cumplimiento de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias sobre el origen y destino de los recursos con que cuentan los partidos políticos nacionales es conveniente retomar la añeja clasificación entre instrumentos de control directos e indirectos, por un lado, y los instrumentos de investigación, por el otro. Enseguida se analizan los distintos instrumentos de control con los que cuenta la autoridad fiscalizadora destacando los alcances de unos y de otros.

II.2.1 INSTRUMENTOS DE CONTROL DIRECTOS

Tal y como sostiene Lujambio (2007:824), el instrumento directo de control por excelencia es la auditoría a las finanzas partidistas. Ya sea que se trate de informes anuales o de campaña, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone períodos fijos para llevar a cabo la revisión, que bien puede llevarse a cabo en las propias instalaciones del partido (auditoría *in situ*) o mediante la entrega de la documentación atinente a la autoridad.

Existen, no obstante, otros métodos de control directo, no previstos por la legislación mexicana en la materia, tales como:

- a) Acceso en línea a los movimientos bancarios de cuentas aperturadas a nombre de los partidos políticos. Mediante este sistema la autoridad audita en tiempo real los movimientos de entrada y salida de dineros de los partidos a través de cuentas bancarias previamente aprobadas.
- b) La certificación de algún despacho privado de auditoría o contador público independiente como condición indispensable antes de que la autoridad fiscalizadora realice la función.

Asimismo, dentro de los instrumentos de control directo pueden incluirse aquellas disposiciones que juegan un carácter pre-

ventivo y cuyo propósito es en realidad evitar tentaciones de incumplir la ley. Como ejemplo de ello encontramos los siguientes (éstos sí incluidos en el Reglamento de Fiscalización vigente):

a) Por el lado de los ingresos:

- Exigir que las fichas de depósito de los ingresos que reciban los partidos en sus cuentas bancarias, se conserven junto con los recibos de aportaciones que expidan y con las pólizas de ingresos, con la finalidad de que la autoridad cuente con la documentación comprobatoria del ingreso en bancos y sea posible la verificación de lo asentado por los partidos políticos dentro de los recibos que ellos mismos expiden.
- Establecer un límite para las aportaciones de dinero en efectivo y evitar así su circulación profusa. En el caso del Reglamento de Fiscalización vigente el límite es de 200 días de salario mínimo (el anterior Reglamento lo sujetaba a 500 días). Dado que de los depósitos en efectivo no se puede conocer con certeza el origen de los recursos, la norma está encaminada a lograr un mayor control en la procedencia de los mismos, al limitar el monto de los recursos que ingresan a los partidos mediante esta modalidad.

b) Por el lado de los egresos:

- Especificar que la documentación original comprobatoria de egresos deberá expedirse a nombre del partido, es decir, éstos no pueden comprobar gastos y aplicación de sus recursos a través de facturas o recibos que hayan sido expedidos a nombre de terceros. Lo anterior con la finalidad de dejar claro a los partidos que no podrán presentar comprobantes de gasto que no hayan sido expedidos a su nombre y así evitar que se utilicen recursos públicos para pagar servicios y bienes adquiridos por personas diversas, en cuyo caso la autoridad no tiene la certeza de que el beneficio final lo haya obtenido el partido político.

- Establecer un límite a partir del cual los gastos deben realizarse mediante cheque de una cuenta del partido. En la actualidad este límite es de 100 días de salario mínimo. La finalidad de la norma es, principalmente, limitar la circulación profusa del efectivo, dado que de los pagos en efectivo no se puede conocer con certeza el destino de los recursos; la norma está encaminada a lograr un mayor control en el uso de los recursos de los partidos.

II.2.2 INSTRUMENTOS DE CONTROL INDIRECTOS

Lujambio (2007:824) en su artículo “La Fiscalización de los Gastos de los Partidos Políticos” distingue tres instrumentos de control indirectos de la máxima relevancia: monitoreo de gasto, publicidad de la información financiera y coadyuvancia de otras autoridades. En tiempos recientes, habría que incluir un cuarto instrumento que ha dado resultados positivos: las circularizaciones.

a) *Monitoreo de gasto*. Si se tiene evidencia de gastos no reportados por el partido político, entonces es posible hacer inferencias sobre los ingresos no reportados. Si bien es un instrumento de grandes alcances, no debe olvidarse que únicamente es monitoreable el gasto que deja huella, en especial el que se realiza en medios de comunicación como prensa, radio, televisión, salas de cine, espectaculares y páginas de internet. Tampoco debe pasar desapercibido que buena cantidad de gasto se concentra justamente en dichos rubros. Este instrumento, a luz de las recientes reformas constitucionales de noviembre de 2007, en particular al artículo 41 constitucional, será motivo de un nuevo diseño e instrumentación, pero difícilmente se podrá prescindir de él.

Existen otros instrumentos de monitoreo relacionados con gasto en propaganda utilitaria a través del control de entradas y salidas de almacén, identificando en periodos de campaña a los beneficiarios de la propaganda, de tal manera que sea posible verificar que a

cada candidato o campaña se le asignen los gastos de propaganda que les corresponden. Asimismo, para efectos de verificación se puede exigir a los partidos entregar a la autoridad una muestra de cada una de las versiones de la propaganda utilitaria adquirida.

b) *Publicidad de información financiera*. En tiempos donde la transparencia juega un papel predominante, la publicidad de la información financiera de los partidos adquiere un papel fundamental, el cual, dicho sea de paso, ha sido impulsado más por las autoridades electorales, a través de reglamentos y sentencias, que por la legislación.

Ahora bien, en el caso de los partidos políticos, la información *per se* no es suficiente para el propósito de un control indirecto si no se desagrega de tal forma que pueda ser contrastada por los ciudadanos interesados en estas cuestiones. Otro aspecto que resulta vital para que este instrumento vea cumplido su cometido es “el grado de socialización de las reglas entre los ciudadanos, pues si éstos no saben qué está permitido y qué está prohibido no pueden servir a la autoridad como instrumento indirecto —auditoría ciudadana— de control” (Lujambio 2007: 825).

El primer intento en este sentido se concretó el 17 de abril de 2002 cuando el Consejo General del IFE aprobó el Acuerdo por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundiría públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos. Este Acuerdo se produjo cuando no existía en el ordenamiento jurídico mexicano alguna disposición que regulara el derecho a la información consagrado en el artículo 6° constitucional.

Posteriormente, con las reformas al Reglamento de la materia en noviembre de 2005, se introdujeron nuevas disposiciones relacionadas con la publicidad, que por su relevancia conviene detenerse en ellas:

- Presentación de informes anticipados. Se establece una obligación para que los partidos políticos presenten informes

anticipados de la contratación que hagan de promocionales en radio y televisión, para lo cual deben presentar en tres fechas distintas los contratos, facturas y hojas membretadas que den cuenta de los promocionales contratados y de las tarifas negociadas por cada uno de ellos con las empresas concesionarias y permisionarias de radio y televisión. Considerando que un porcentaje muy elevado del gasto durante las campañas se destina a la propaganda en radio y televisión, el hecho de contar y difundir esta información durante el desarrollo de las campañas, permite a la autoridad electoral y a la ciudadanía tener mayores elementos para verificar las condiciones de equidad en la contienda.

Asimismo, se prevé la presentación de informes especiales a cargo de los partidos sobre gastos aplicados a campañas en forma anticipada. La finalidad es obtener información agregada de los gastos realizados por los distintos candidatos en tres períodos para el caso de los candidatos presidenciales y en dos períodos para los casos de candidatos a diputados federales y senadores, de conformidad con las fechas de registro que correspondan. Estos informes se hacen también del conocimiento público a más tardar 15 días naturales posteriores a su presentación y los datos contenidos en ellos son sistematizados con la finalidad de facilitar la comparación de información entre candidatos de un mismo distrito o de una misma entidad, lo cual redundará en un electorado más informado y en una mayor transparencia de los recursos de los partidos.

Es de señalar que la autoridad electoral verifica, en su momento, que lo asentado en estos informes sea acorde con lo reportado en los informes de campaña correspondientes, de tal forma que los partidos reporten los gastos aplicados a los distintos períodos con veracidad, evitando simulaciones y fortaleciendo el sistema de rendición de cuentas.

- Publicación de los resultados agregados de los monitoreos. El actual Reglamento prevé la realización de monitoreos de

promocionales en radio y televisión, inserciones en prensa y anuncios espectaculares colocados en la vía pública, de tal manera que los resultados de dichos monitoreos sean contrastados con lo que reporten los partidos en estos rubros, dentro de sus informes de campaña. Los resultados concentrados de los monitoreos se hacen públicos con la finalidad de dar a conocer información a la ciudadanía antes de la jornada electoral, pues la publicidad de este tipo de información guarda una posición estratégica de cara a la formación de la opinión pública.

Finalmente, para garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información y promover la transparencia y rendición de cuentas de los recursos de los partidos políticos, el Reglamento de Fiscalización contiene un apartado relativo a la “Transparencia y rendición de cuentas” en el que se establece que habrá tres modalidades de información pública:

- 1) La derivada de la revisión de Informes Anuales, de Campaña y Detallados, así como de las auditorías y verificaciones, una vez que sea aprobada la resolución correspondiente por el Consejo General;
- 2) Aquella que sea susceptible de hacerse pública, a petición de parte interesada, antes de que se emita el Dictamen Consolidado o la Resolución por parte del Consejo General, y
- 3) Aquella que sea susceptible de hacerse pública de modo oficioso por la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización, antes de que se emita el Dictamen Consolidado o la Resolución respectiva por parte del Consejo General.

c) *Coadyuvancia de otras autoridades.* Otro instrumento indirecto de control es la coadyuvancia de otras autoridades que, por su competencia, pueden detectar determinadas situaciones que eventualmente podrían configurar violaciones a las normas administrativas electorales. Es común que una misma conducta sea investigada por distintas autoridades en función de las implicaciones diversas que puedan presentarse.

A este respecto, conviene recordar que el Instituto Federal Electoral ha suscrito convenios de colaboración con la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Desarrollo Social, así como con Institutos Electorales Estatales, en los cuales se comprometen a proporcionarse información para cumplir sus respectivas funciones. Como recuerda Córdova (2006: 184), por medio del convenio celebrado con la PGR fue como se pudo acceder al expediente de la averiguación previa que sirvió para sustentar el caso conocido como Pemexgate.

Otro caso reciente, que ilustra el grado de influencia de este tipo de instrumentos es la inclusión en el Reglamento de Fiscalización del tratamiento de personas políticamente expuestas. Con la finalidad de prevenir que recursos de procedencia ilícita sean ingresados al patrimonio de los partidos políticos o, en su caso, utilizados para que sus candidatos y dirigentes obtengan beneficios fuera del marco legal, y con el propósito de que todos aquellos recursos provenientes del financiamiento privado que reporten los partidos a través de las distintas modalidades establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sean cabalmente fiscalizados por las autoridades electorales, hacendarias y financieras, el Reglamento adopta la figura de persona políticamente expuesta (son los individuos que desempeñan o han desempeñado funciones públicas destacadas, por ejemplo, jefes de Estado o de gobierno, políticos de alta jerarquía, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales y funcionarios importantes de partidos políticos) para el intercambio de información y documentación diversa que debe ser compartida por las autoridades.

En suma, la coadyuvancia con otras autoridades es un instrumento muy valioso de control indirecto encaminado al intercambio de información y documentación para respaldar la labor de verificación de licitud de la procedencia de los recursos con los que cuentan los partidos políticos.

d) Circularizaciones. Una práctica común, y en algunos casos efectiva, para verificar que sean correctas las operaciones que reportan los partidos, sea con proveedores, prestadores de servicios, simpatizantes o militantes, es contrastar la información que presentan en sus informes directamente con los involucrados. En la reciente revisión de los informes de campaña de las elecciones de 2006, la autoridad pudo percatarse de diversas violaciones a partir de información proporcionada por ciudadanos y empresas. Cabe aclarar que este instrumento de control depende enteramente, ante la falta de atribuciones de la autoridad electoral para exigir el desahogo de sus diligencias, de la buena disposición y voluntad de quienes son requeridos.

Incluso, el actual Reglamento de Fiscalización obliga a los partidos a contar con una relación muy completa y pormenorizada de aquellos proveedores o prestadores de servicios con los cuales realice operaciones durante el ejercicio objeto de revisión que superen los mil días de salario mínimo. En los casos en que las transacciones superen los 10 mil salarios mínimos se exigen otros requisitos adicionales para verificar directamente el contenido de las prestaciones.

II.2.3 INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

La existencia legal de instrumentos poderosos de investigación es clave para obtener buenos resultados, máxime cuando el procedimiento administrativo sancionador es de carácter inquisitivo, exhaustivo y se rige bajo los principios del *ius puniendi*. Esto último dicho por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación en diversos precedentes judiciales, tesis y jurisprudencias.

Las investigaciones adquieren relieve en la medida en que los instrumentos tradicionales o directos de control no son aptos para descubrir por sí mismos violaciones sustantivas a la normatividad.

Ello se debe fundamentalmente al ánimo encubridor de las conductas ilícitas. Por su naturaleza siempre está la intención de ocultarlas por parte de quienes las planean y realizan.

Los instrumentos de una investigación vigorosa tendrían sustento bajo los siguientes postulados:

- Acceso irrestricto a la información resguardada por el secreto bancario, fiduciario y fiscal;
- Pleno acceso a expedientes administrativos y judiciales, sin que se argumente que se trata de información temporalmente reservada o confidencial;
- Obligación de personas físicas y morales de atender los requerimientos de información que el ente fiscalizador les formule en el desahogo de una investigación de presuntas anomalías;
- Auxilio de las autoridades hacendarias para la práctica de auditorías;
- Posibilidad de incautar documentos y otras pruebas necesarias para acreditar circunstancias de tiempo, modo y lugar;
- Aplicación, a cargo del ente fiscalizador, de medidas de apremio contundentes, y no por medio de denuncias ante el superior jerárquico en el caso de entes públicos, como lo señala el párrafo 3 del artículo 264 del Código electoral federal, y
- Capacitación de servidores en temas especializados de lavado de dinero, operaciones con recursos de procedencia ilícita y otros.

Asimismo, es necesaria una nueva normatividad que guíe el procedimiento, ya que el actual Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas es insuficiente y caduco. También podría explorarse la posibilidad de aplicar principios del derecho civil al momento de hacer las

deliberaciones finales, pues es común estar en presencia de ilícitos atípicos, como en el caso de Amigos de Fox, que requieren de una dosis de flexibilidad que el derecho penal no brinda al momento de valorar indicios, pruebas y presunciones. Tal es el caso también del criterio conocido como *culpa in vigilando* utilizado por el Tribunal Electoral al resolver el ya referido Pemexgate.

II.2.4 ALCANCES DE LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS DE CONTROL E INVESTIGACIÓN

Debe reconocerse que es prácticamente imposible garantizar la aplicación estricta de la ley en su conjunto a través de instrumentos de control directo, como es la auditoría a las finanzas de los partidos políticos. Como anticipamos, en no pocas ocasiones las conductas ilícitas se llevan a cabo con el ánimo de ocultar y no dejar evidencia de su realización. Además, las formas de evadir las normas mediante simulaciones se han hecho más sofisticadas. Por ello, la mayoría de las faltas sustantivas que refiere el Código Electoral, como el rebase del límite de contribuciones privadas, fuentes de financiamiento prohibido, gastos no reportados, ingresos no declarados, rebase en el tope de gastos de campaña, desvío de recursos para fines distintos a los encomendados a los partidos, entre otros, no pueden ser detectadas mediante un rutinario proceso de auditoría convencional, pues ésta se lleva a cabo a partir de lo reportado por los partidos políticos.

La auditoría en estos casos sirve fundamentalmente al propósito de detectar infracciones formales al Reglamento de Fiscalización relacionadas con el tratamiento legal y el registro contable de los ingresos y gastos que reportan. Ello no implica, bajo ninguna circunstancia, que no sea relevante, pero como se tratará en otro apartado, el *quantum* de las sanciones en caso de incumplimiento no debería ser comparable en virtud del bien jurídico que se lesiona en uno y otro caso.

Para detectar la procedencia de los recursos provenientes de fuentes prohibidas, sobre todo cuando son a través de interpósitas personas, el instrumento por excelencia es una investigación que pueda trascender el secreto bancario y hacendario, mediante un procedimiento que revista las formalidades esenciales a que alude la Constitución.

La publicidad de información y la circularización son fundamentales para detectar anomalías en materia de ingresos y gastos no reportados (o reportados indebidamente), así como para descubrir rebase del límite de contribuciones.

A pesar de sus características y alcances muy concretos, los instrumentos de control no son ni deben ser excluyentes entre sí, por el contrario, deben ser complementarios. Es poco común verlos juntos en acción a menos que dentro de una investigación se solicite un informe detallado al denunciado. Pero incluso en estos casos, es poco probable que a través de un reporte que brinda la propia parte acusada se puedan obtener elementos indubitables para acreditar la falta e imponer una sanción. Tan son complementarios, que no tendría sentido la circularización si la autoridad está maniatada para investigar con mayor relieve las circunstancias y condiciones bajo las cuales se reporta el hecho presuntamente violatorio de la norma.

En efecto, podría resultar de enorme efectividad mezclar ambos instrumentos durante una revisión o procedimiento específico. Las atribuciones para trascender el secreto bancario se realizan de manera exclusiva en los procedimientos administrativos sobre el origen y destino de los recursos de los partidos. Esta práctica, por ejemplo, bien podría extenderse a otras actividades. De esta manera, los mecanismos de control directo se verían reforzados por los indirectos en el mismo procedimiento de revisión, de tal manera que si derivado de la auditoría se ocultan estados de cuenta, la autoridad podría recurrir a sus atribuciones para requerir de las autoridades competentes la documentación

faltante. Claro que se podría argumentar que se estaría generando un acto de molestia, ya que a partir de un simple indicio se estaría afectando al partido, en este caso, al revelar su situación bancaria. Sin embargo, no debemos perder de vista que los partidos son entidades de interés público que reciben recursos públicos y que para tal efecto deben comportarse prácticamente como cualquier entidad de gobierno, es decir, con plena transparencia y rendición de cuentas.

Por ello, una combinación óptima entre instrumentos directos e indirectos de control, como sugiere Lujambio (2007: 832), así como un conjunto razonable de atribuciones para realizar investigaciones por parte del ente fiscalizador, pueden generar un conjunto de elementos que haga posible una aplicación efectiva de la ley.

Ahora bien, independientemente de las virtudes o flaquezas de los distintos instrumentos de control, la eficacia de la norma fiscalizadora se enfrenta a un delicado problema: los partidos políticos y candidatos tienen fuertes incentivos para inobservar la norma; pues generalmente cuando se llega a detectar y sancionar la conducta violatoria es muy probable que la misma haya rendido los beneficios esperados. Esto se debe en buena medida a que los efectos de la fiscalización se conocen y son sancionados una vez que se consumen los procesos de renovación de poderes y a que las sanciones son básicamente pecuniarias. Pero esto último será motivo de análisis en el siguiente apartado.

II.3 DISEÑO NORMATIVO A PARTIR DEL ESTABLECIMIENTO DE SANCIONES

Lo primero que habría que decir es que en el caso de la normatividad en materia de fiscalización, incluyendo leyes, reglamentos y acuerdos, no existe un catálogo de faltas a partir del cual los partidos puedan anticipar la sanción a ser impuesta en caso de incumplimiento. Han sido varios los foros en los cuales

los partidos políticos han exigido a la autoridad electoral certeza sobre el mecanismo de imposición de las sanciones, sobre todo para calcular el *quantum* de las mismas.

Hasta ahora, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone sobre este tema lo siguiente:

“Artículo 269

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:
 - a) Con amonestación pública;
 - b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
 - c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
 - d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;
 - e) Con la negativa del registro de las candidaturas;
 - f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y
 - g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.
2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:
 - a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;
 - b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
 - c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el

- financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;
- d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;
 - e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;
 - f) Sobrepassen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código;
 - g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.
3. Las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) del párrafo 1 de este artículo sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1, del artículo 47 de este mismo ordenamiento, y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.
4. Cuando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en los artículos 35 y 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de este Código.

Artículo 272

1. A quien viole las disposiciones de este Código sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público, se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más. En la determinación de la multa, se seguirá en lo conducente el procedimiento señalado en los artículos anteriores.

2. Las multas que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por la autoridad competente, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda. De no resultar posible lo anterior, el Instituto Federal Electoral notificará a la Tesorería de la Federación para que se proceda a su cobro en términos de la normatividad aplicable.”

Como se puede observar, el régimen de sanciones descansa fundamentalmente en la imposición de sanciones de carácter pecuniario, con la ventaja de que una vez que estén firmes pueden ser descontadas de las ministraciones del financiamiento público que les corresponde a los partidos infractores. Para imponer una sanción más trascendente, como la supresión total de ministraciones, o la pérdida o suspensión del registro, la infracción debe ser grave, es decir, con todas las agravantes del caso y reiterada.

Asimismo, el legislador no impone determinada sanción para una conducta en particular. Las únicas disposiciones del Código electoral que prevén una sanción específica para un supuesto concreto son las siguientes:

- En el supuesto de que el partido político utilice las prerrogativas y aplique el financiamiento público durante las campañas electorales para una finalidad distinta a su objeto, puede hacerse acreedor a una multa y a la suspensión total o parcial de la prerrogativa mediante la cual se pone a su disposición el número de promocionales en radio y televisión que son adquiridos por conducto del IFE.
- Por violaciones a las disposiciones sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del

erario, se pueden imponer multas de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si hay reincidencia en la falta, el monto de la multa puede ser aumentado hasta en dos tantos más.

Como está diseñado actualmente el marco normativo, el método para disuadir conductas es a través de la imposición de sanciones, que desde una perspectiva histórica poco ha servido. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que las sanciones no impactan ni en las preferencias electorales ni en los resultados de la elección, ya que por un lado los electores conocen de las infracciones después de los comicios y, por el otro, independientemente de la gravedad de la falta, el resultado electoral permanece inalterable, como sucedería si algún candidato federal rebasara el tope de gastos de campaña.

Una inclusión reciente dentro del catálogo de sanciones es la amonestación pública, que generalmente ha sido impuesta para infracciones menores a la normatividad, cuando en realidad podría ser un instrumento ideal para disuadir conductas. No debemos perder de vista que tanto partidos políticos como candidatos, obtienen votos en buena medida en función de un prestigio —la fama pública—, el cual puede ser minado si la autoridad electoral más que imponer sanciones pecuniarias desenmascara, a través de métodos más efectivos, conductas perniciosas. Finalmente, el desprestigio repercute en una caída en el número de votos y, por consecuencia, tiene efectos directos en el bolsillo de los partidos, pues la fórmula de financiamiento público se compone mayoritariamente del porcentaje de la votación obtenida en la última elección.

A pesar de que existe un inequívoco arbitrio por parte del Consejo General del IFE en la imposición de sanciones, reconocido incluso por una jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, lo cierto es que hay una clara evolución en términos de exigencia para fundamentar y motivar adecuada-

mente las sanciones, en buena medida como consecuencia de criterios jurisdiccionales.

En esta evolución, a través de ciertos precedentes emitidos por las autoridades jurisdiccionales electorales, en particular la sentencia SUP-RAP-62/2005, se ha llegado a distinguir entre faltas formales y faltas sustantivas. En las primeras no se acredita plenamente la afectación de valores sustanciales protegidos por la legislación, como podrían ser los principios rectores de la función electoral, sino su puesta en peligro. Estas faltas se detectan generalmente a partir de los instrumentos de control directos y, eventualmente, de los indirectos. Por el contrario, las faltas sustantivas sí vulneran principios rectores, como la equidad, y generalmente no son detectadas en los procesos rutinarios de revisión de informes, sino por medio de investigaciones *ad hoc* que deben llevarse a cabo mediante procedimientos administrativos en los que se garantice el derecho de audiencia de los implicados. A partir de esta clasificación general, la tendencia tendría que ser naturalmente a sancionar con menor intensidad las faltas formales y con mayor severidad las sustantivas.

Otro tema que igualmente incide en la efectividad de las normas fiscalizadoras y que ha sido poco tratado en la literatura especializada es el relativo a los entes imputables o destinatarios de las sanciones. El sistema está diseñado para que sean los partidos políticos quienes asuman las sanciones que son impuestas y que los individuos, que en estricto sentido son quienes las cometen, no sean objeto de imputabilidad. Esta postura se ve reforzada con criterios del Tribunal Electoral como la *culpa in vigilando* mediante la cual los partidos políticos, como una ficción del derecho, son responsables de la conducta de sus militantes o incluso de sus simpatizantes.

La no imputabilidad de la persona física que comete la conducta ilícita incide de manera directa y grave en la efectividad de las normas de fiscalización. Piénsese, por ejemplo, en situaciones que involucran ilícitos cometidos por grupos disidentes o incluso diri-

gentes y candidatos perdedores. Si éstos no son imputables, entonces pueden irrogarle al partido, en algunos casos, daños cuantiosos e irreparables.

III. CONCLUSIONES

La fiscalización de los partidos políticos en México ha echado raíces firmes; a partir de la reforma electoral de 1996, y bajo los nuevos parámetros y exigencias en materia de transparencia y rendición de cuentas no puede ni siquiera concebirse un retroceso en esta materia.

La regulación en materia de fiscalización, pasando por el ámbito legislativo, administrativo y judicial, es en buena medida la expresión de un esfuerzo por cerrar el paso a cualquier intento de alteración, manipulación o violación al régimen de rendición de cuentas tratándose de recursos que provienen, por disposición constitucional, mayoritariamente del erario. De ahí su detalle, sus innumerables precisiones, su exhaustiva reglamentación, misma que tiene su razón de ser en una desconfianza histórica relacionada con la inequidad en las elecciones.

El centro de la preocupación de este ensayo se encuentra en la deliberación sobre la calidad del régimen de fiscalización que se ha edificado; es decir, cómo se ha replanteado en distintos momentos el diseño institucional y legal para resolver uno de los problemas fundamentales de toda democracia: la relación de política y dinero. El análisis partió de la efectividad de las normas de fiscalización a través de un enfoque tripartita: el diseño de las normas, los mecanismos de control e investigación y el régimen de sanciones. El reto es muy claro: determinar parámetros para edificar un sistema normativo eficaz que evite que se presenten nuevos fenómenos violatorios de la ley, sin caer en un exceso de regulación que en el mediano o largo plazo resulte contraproducente.

Desde la óptica del diseño normativo, su integración e interpretación no ha sido óptima. Se analizó el caso de los gastos de campaña para concluir que la norma no es clara para diferenciarlos de los gastos ordinarios. La experiencia concreta es que nos encontramos en un esquema bajo el cual, por un lado, partidos, dirigentes y candidatos desafían el espíritu de la norma aprovechándose de las lagunas e interpretaciones y, por el otro, las autoridades electorales responden con reglas más restrictivas y específicas para llenar los vacíos e impedir interpretaciones a modo. La concepción de la norma se piensa bajo la premisa insoslayable de que el destinatario buscará la manera de evadirla, no con una mentalidad de que el cumplimiento de la ley es, como dicen los anglosajones, *a guide for proper action* (Ayles & Braithwait, 1995:24). En todo caso, como se sugirió anteriormente, la norma eficaz debe proponer soluciones, no administrar problemas.

Como se analizó, la densidad normativa en el tema de fiscalización es profusa, también lo son los bienes jurídicos que tutela. No obstante, su densidad está más acentuada en aquellas normas que tutelan bienes de menor jerarquía, lo que orilla a la autoridad a enfocarse más en el cumplimiento de normas que originan faltas formales. Para muestra, aunque sea en términos cuantitativos, el Reglamento de Fiscalización, que está conformado en su mayoría por normas que rigen el registro legal y contable de los ingresos y egresos de los partidos, contiene 33 artículos que concentran 248 incisos y 240 subincisos, sin considerar los 52 formatos e instructivos, el catálogo de cuentas y la guía contabilizadora. Por su parte, el Reglamento de Quejas, que norma los procedimientos administrativos sancionadores respecto del origen y aplicación de recursos de partidos, contiene 12 artículos, 34 incisos y 7 subincisos. Incluso, a nivel de plantillas laborales no hay punto de comparación: mientras que el equipo que fiscaliza partidos mediante la práctica de auditorías contables se compone de 168 personas, el de quejas y procedi-

mientos officiosos no llega a la veintena de elementos (Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, IFE, noviembre 2007).

Por lo que se refiere a los instrumentos de control, quedó claro que de un ejercicio de auditoría convencional únicamente se va a desprender si el partido utilizó con apego a la normatividad los recursos que declara haber recibido y gastado. En otras palabras, la auditoría no es capaz, por sí misma, de detectar incumplimientos de otra índole, tales como recursos provenientes de fuentes prohibidas, contabilidades paralelas y otros considerados como sustantivos. Esto es así porque las contabilidades no suelen exhibir este tipo de irregularidades, ya que son los partidos quienes las presentan ante la autoridad fiscalizadora.

Es a través de otros instrumentos de control e investigación, empleados en conjunto, como puede generarse una aplicación efectiva de la ley. Por ello, la autoridad debe estar en aptitud de iniciar formalmente investigaciones a partir de cualquier elemento que se ponga a su conocimiento respecto de la probable comisión de irregularidades en materia de origen y destino de recursos, siempre y cuando contenga indicios suficientes para justificar posibles actos de molestia tanto a partidos políticos, como a terceros.

Desde la óptica de la imposición de sanciones, el panorama no ha sido halagüeño para partidos, quienes se ven afectados después de cada proceso de fiscalización con cuantiosas multas, en su mayoría por faltas formales que, como se analizó, provienen de irregularidades que no vulneran bienes jurídicos sustantivos.

Una estrategia encaminada al castigo y a la sanción pecuniaria de irregularidades formales desperdicia recursos que pudieran ser destinados a otros aspectos más relevantes. Salvo los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox, los partidos políticos no han sido sancionados por grandes irregularidades a partir de un procedimiento administrativo de queja o investigación officiosa. Ello quizá se deba a la incapacidad de las autoridades para

detectarlas, a que los partidos no suelen cometerlas, o incluso a una combinación de ambas. Cualquier afirmación en uno u otro sentido puede ser correcta, pero de lo que no hay duda es que en la actualidad hay más de 100 procedimientos administrativos abiertos y sin concluir (Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, IFE, noviembre 2007).

Después de haber analizado la eficacia de la norma de fiscalización desde distintos ángulos, hay que reconocer, como lo hace Calsamiglia (1993: 70), que la obediencia y aplicación de la norma no son los únicos criterios para un buen Derecho, hace falta que éste sea justo, que transmita con claridad sus prescripciones, que consiga los objetivos que pretende con el mínimo costo y que los fines estén justificados éticamente. Todo con tal de impulsar un régimen de partidos políticos cuya constante sea el cumplimiento irrestricto del Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayres, Ian y Braithwaite, John (1995), *Responsive Regulation, Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, United States of America, 205 pp.
- Bonifaz Alfonso, Leticia (1999), *El Problema de la eficacia en el Derecho*, Porrúa, México, 266 pp.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2006), “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara a 2006”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coord.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 175-200.
- Calsamiglia, Albert (1993), *Racionalidad y Eficiencia del Derecho*, Editorial Fontamara, México, 117 pp.
- Lujambio Irazábal, Alonso (2007), “La Fiscalización de los Gastos de los Partidos Políticos”, en Dieter Nohlen y otros (coord.), *Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 821-835.
- Sempé Minvielle, Carlos (2005), *Técnica legislativa y desregulación*, Porrúa, México, 242 pp.
- Woldenberg, José (2002), *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 380 pp.

Legislación, reglamentos y acuerdos

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se Establece el Contenido, Modalidades y Términos Conforme a los cuales se Difundirá Públicamente la Información Relativa a los Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos Nacionales.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
- Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

<http://www.ife.org.mx/normanet>

<http://www.ife.org.mx/partidospoliticos/fiscalizacion>

Fiscalización de los recursos de los partidos políticos
es el cuaderno núm. 1 de la serie
Temas selectos de Derecho Electoral.
Se reimprimió en enero de 2010
en la Coordinación de Comunicación Social
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Carlota Armero 5000, Col. CTM Culhuacán,
Del. Coyoacán, México D.F., 04480

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares