

SECCIÓN

IV

▪ FINANCIAMIENTO
Y FISCALIZACIÓN ▪

FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS: EL NUEVO MODELO MEXICANO

11

Introducción

La necesidad de la reforma

La reforma a la Constitución en materia electoral aprobada en 2007, así como a la legislación secundaria federal que se publicó en 2008, aportan significativos avances en la manera en que se desarrollará la competencia política en México. Las normas que regulan la relación entre dinero y política, que abarcan la manera en que los partidos políticos han de acceder a los recursos económicos, los agentes públicos y privados que los financiarán —y los que tienen prohibido hacerlo—, las erogaciones que tienen permitidas y en qué cuantía, así como cuál es la instancia que ha de fiscalizarlos resultan, en todo país, fruto de una decisión política acerca de qué tipo de valores y de prácticas se entienden como legítimos y se quieren promover en la vida democrática.

La reforma de 2007-2008 en México puede considerarse como la primera modificación a las normas e instituciones electorales que tiene como objetivo la consolidación de la democracia, después de un largo proceso de reformas abocadas de manera fundamental a la edificación de un régimen político democrático. De la apertura política que permitió la participación en la arena institucional de la pluralidad política real, en especial de la izquierda (1977); pasando por las reformas dirigidas a mejorar la representación política en el Congreso (1986); por la creación de garantías legales y operativas para el respeto al voto (1990-1991); por las modificaciones normativas para asegurar la credibilidad de la autoridad electoral (1993-1994); hasta la reforma (1996) que dio plena autonomía al Instituto Federal Electoral frente al Poder Ejecutivo, y convirtió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la última y especializada instancia para resolver los litigios en materia electoral en el país, que estableció condiciones equitativas de la competencia en materia de financiamiento y el acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos, así como la especificación de obligaciones en materia de rendición de cuentas de los partidos, se trata, en su conjunto, de cambios que desembocaron en dos objetivos mayores y complementarios:¹ la existencia de un auténtico sistema de partidos y una institucionalidad que garantizara el sufragio efectivo.

Los resultados de ese amplio esfuerzo reformador están a la vista. Los fenómenos propios de la democracia, como son las elecciones com-

*Ciro
Murayama Rendón*

Economista por la UNAM
y Doctor en Ciencias
Económicas y Empresariales
por la Universidad Autónoma
de Madrid. Profesor de tiempo
completo de la Facultad de
Economía de la UNAM. Editor
de la revista *Nexos*. Fue asesor
de la presidencia del Instituto
Federal Electoral. Es miembro
de la Junta de Gobierno del
Instituto de Estudios de la
Transición Democrática

¹ Becerra R., et al., *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

petidas, la alternancia en los distintos niveles de gobierno, una representación nacional plural y cambiante, pesos y contrapesos entre distintos órganos de poder público, se producen por el ejercicio del voto libre y son una realidad que se repite una y otra vez en la vida política de México.

Ahora bien, la democracia produce por sí misma nuevos desafíos y da lugar al cuestionamiento y a la revisión permanentes de sus propias normas. Es el caso en materia electoral, donde los procesos electorales federales celebrados entre 1997 y 2006 —bajo el diseño legal de 1996—, a la par que dieron lugar a una expresión de la pluralidad sin precedentes en el Congreso de la Unión y a la alternancia en la presidencia de la República, que hicieron efectiva la separación de poderes, también evidenciaron la proliferación de fenómenos novedosos y con frecuencia conflictivos que resultaba necesario encarar.

Entre los problemas que se presentaron a lo largo de una década de elecciones, sobresalen en el capítulo de las condiciones de la competencia el encarecimiento de las campañas de los partidos; la expansión de la influencia de los medios de comunicación electrónica, y de los concesionarios de radio y televisión, sobre los procesos políticos de la nación; la falta de precisión de los instrumentos de fiscalización de la autoridad electoral sobre los recursos que fluyen hacia los partidos políticos; la ausencia de control sobre el patrimonio de los partidos políticos que perdían su registro; así como la participación de terceros —gobernantes o particulares— en las campañas electorales. Estos temas se hacían cada vez más sensibles y, hay que decirlo, disruptivos, pues en buena medida el malestar y las impugnaciones que se dieron alrededor de la elección presidencial de 2006 tienen que ver con cómo se desarrollaron las campañas: excesivos gastos en radio y televisión junto con estrategias de publicidad negativa, aparición sistemática del Presidente de la República en los medios, interferencia del Consejo Coordinador Empresarial que pagó anuncios contra uno de los candidatos, etcétera.

Por lo anterior, tras la crispación política de 2006, la recuperación de la arena electoral como un espacio común de convergencia de las diferentes fuerzas políticas implicó modificar los patrones de ingresos y gastos de los partidos, los mecanismos de acceso a los medios de comunicación electrónica de partidos políticos y candidatos, así como acotar la interferencia de terceros actores. Cabe decir que el hecho de que el tema de las condiciones de la competencia haya cobrado importancia en la vida política de México evidencia que el país ha superado la etapa donde era preciso resolver los desafíos para alcanzar su estatuto democrático, para insertarse ahora en una agenda donde es relevante atender los retos que plantean la consolidación y la reproducción de la democracia. Como ha señalado Humberto de la Calle, para el caso de América Latina en su conjunto:

“Una democracia sostenible [...] demanda especial atención al financiamiento de la política”.²

² Calle, Humberto de la, “Financiamiento político: público, privado, mixto”, en Griner S. y Zovatto D., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 21.

I. Los puntos claves de la Reforma en el financiamiento a los partidos políticos

Una mirada a las legislaciones electorales en materia de regulación de las finanzas de los partidos políticos en el mundo, ofrece el siguiente índice común de temas: a) Financiamiento público; b) Financiamiento privado; c) Fuentes prohibidas de financiamiento; d) Topes a los gastos y, e) Fiscalización y sanciones.³ En las diferentes legislaciones el desafío consiste en “lograr un esquema de financiamiento de partidos y elecciones que no arriesgue los valores básicos de la democracia: la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos”.⁴ Si bien las diferentes democracias encaran esos retos en común, cada país ha optado por distintas alternativas que responden a las características particulares del sistema de partidos de cada nación. Puede así señalarse que si bien hay desafíos compartidos por las democracias, las respuestas a los mismos son cambiantes en cada país y en los diferentes momentos históricos.

En México, la regulación del financiamiento al sistema político es reciente. Si bien desde 1977 los partidos se “constitucionalizaron” al ser definidos en la Carta Magna como entidades de interés público, no fue sino hasta la reforma de 1996 que el diseño de las condiciones de la competencia tuvo un desarrollo significativo. En especial, se determinó que: a) el financiamiento público sería predominante sobre el privado, que se distribuiría con un criterio de equidad y que en años de campaña el monto de recursos públicos destinado a los partidos se duplicaría; b) se definieron en la ley las modalidades de financiamiento privado y se establecieron límites a los montos de contribuciones privadas; c) se eliminó la posibilidad de que determinados agentes hicieran aportaciones a los partidos; d) se especificó la manera en que la autoridad electoral fijaría el límite máximo de gastos por tipo de candidatura en cada elección y se estableció que sólo los partidos y ningún tercero podría comprar propaganda electoral en radio y televisión, y e) por primera vez se contó con un auténtico sistema de fiscalización sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, al crear para ello una comisión *ad hoc* del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Con la Reforma Electoral de 2007–2008 (año, el primero, en que se aprobaron por el Constituyente permanente las modificaciones a la constitución y, el segundo, en que entraron en vigor los cambios al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE), se introdujeron adecuaciones puntuales pero sustantivas al diseño general de 1996: a) la fórmula para calcular el monto total de financiamiento público a los partidos se hizo más simple al tiempo que se restringieron los volúmenes de recursos públicos para las campañas electorales federales; b) se acotó el total de financiamiento privado al que pueden acceder los partidos; c) se refrendaron los vetos de aportaciones de determinados

³ Woldenberg J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janes, 2002.

⁴ Calle, Humberto de la, *op cit.*, p. 22.

actores a las campañas, y se elevó a rango constitucional la prohibición para hacer aportaciones en especie a los partidos a través de campañas pagadas por terceros en radio y televisión; d) se prohibió el gasto de los partidos en los medios electrónicos y disminuyeron, en consecuencia, los topes de gasto de las campañas, y e) se fortalecieron las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral y se creó un órgano especializado en la materia. A continuación se presenta la explicación pormenorizada de la reforma electoral de 2007-08 en lo que hace a las condiciones de la competencia.

Financiamiento público

En la experiencia internacional, el financiamiento público suele acompañar a la edificación de los Estados democráticos en los que se reconoce que los partidos son herramientas de organización y de participación ciudadana indispensables para la democracia misma. Si la democracia es “un sistema de partidos políticos”, entonces resulta preciso que éstos no dependan para su supervivencia sólo de fondos privados o que la condición económica de los individuos o de los grupos de ciudadanos sea la que determine en última instancia las posibilidades de incidencia en la “cosa pública” pues, en tal extremo, la democracia se verá erosionada, dando paso a una plutocracia. Es por ello que, como afirma Jorge Malem, “la necesidad de financiar la actividad política para evitar discriminaciones en virtud de la riqueza personal, hace de la financiación de los partidos políticos una necesidad de cuya satisfacción dependerá, entre otras cosas, la calidad de la democracia que se tenga”.⁵

En México, los partidos políticos tienen acceso por disposición legal a partidas de recursos públicos desde 1977. Para 1996, se estableció que ese tipo de financiamiento debería de prevalecer frente a los ingresos privados de las fuerzas partidistas. La financiación pública se otorga para actividades permanentes de los partidos, así como para gastos electorales y actividades de educación y formación de sus militantes. Además, hay distintos mecanismos de financiamiento indirecto, siendo el más importante el acceso a los medios de comunicación con cargo a los llamados “tiempos de Estado” en la radio y la televisión; se otorgan, asimismo, ciertas exenciones fiscales a los partidos y se les facilita el uso de franquicias postales y telegráficas.

Como el financiamiento privado está permitido, aunque con restricciones, el sistema mexicano de financiamiento político puede considerarse como uno de tipo mixto con énfasis en los recursos públicos. En el grueso del continente americano los sistemas de financiamiento son mixtos, con la excepción de Venezuela —que prohíbe el financiamiento público—, aunque con diferentes grados de preeminencia de los recursos públicos —por ejemplo Canadá— o bien de los privados —Estados Unidos de América—. ⁶

⁵ Malem J., “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en Carrillo M. y Lujambio A. (coordinadores), *Dinero y contienda política-electoral, Reto a la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 486.

⁶ Griner S. y Zovatto D., (editores), *Funding of political parties and elections campaigns in the Americas*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2005.

Financiamiento por actividades ordinarias

El artículo 41 constitucional establece en su base segunda: "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 que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado." Asimismo, el inciso A de la base segunda define: "El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes [de los partidos políticos] se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por

ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior."

La versión anterior de la constitución especificaba: "a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales".

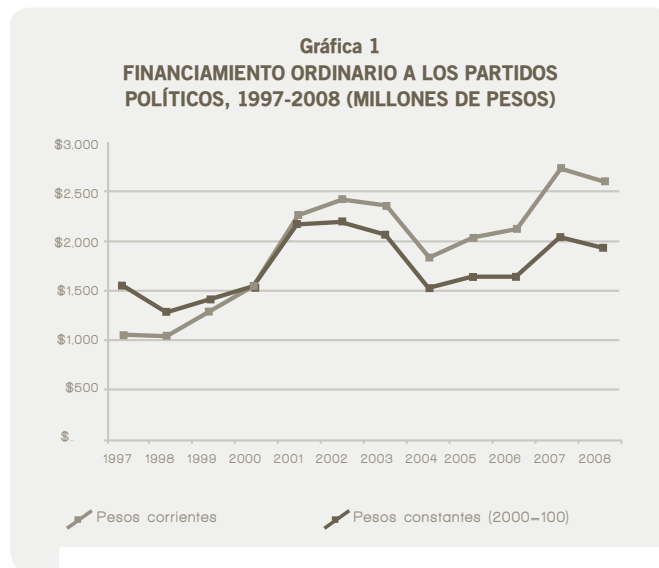
El cambio sustantivo es que a partir de 2008 se toma en cuenta el tamaño del padrón y el salario mínimo diario vigente en la capital del país para la determinación del volumen de financiamiento público; antes, en cambio, se incluían como variables: a) un costo mínimo de campaña; b) el número de diputados y de senadores a elegir y, c) el número de partidos políticos existente.

Cuadro 1
Financiamiento público ordinario federal a los partidos políticos, 1997-2008

Año	Pesos corrientes	Pesos constantes (2000=100)	Variación real
1997	\$ 1,031,750,821	\$ 1,497,646,254	
1998	\$ 1,005,603,760	\$ 1,230,674,318	-18%
1999	\$ 1,252,383,927	\$ 1,364,588,841	11%
2000	\$ 1,500,456,125	\$ 1,500,456,125	10%
2001	\$ 2,206,569,763	\$ 2,113,501,744	41%
2002	\$ 2,361,250,295	\$ 2,139,685,856	1%
2003	\$ 2,308,146,477	\$ 2,011,574,268	-6%
2004	\$ 1,785,830,186	\$ 1,479,567,925	-26%
2005	\$ 1,986,216,274	\$ 1,592,514,277	8%
2006	\$ 2,068,375,614	\$ 1,593,787,628	0%
2007	\$ 2,669,483,592	\$ 1,982,450,540	24%
2008	\$ 2,538,574,217	\$ 1,876,534,825	-5%

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banco de México.

Las implicaciones de este cambio en la redacción constitucional no son menores. Por un lado, evita que la llegada de nuevos partidos se vuelva un disparador del financiamiento público total, lo cual daba lugar a que los partidos políticos preexistentes se vieran beneficiados con mayores recursos públicos por la llegada de nuevos actores a la competencia.



Como evidencia la gráfica 1, los puntos de inflexión en materia de financiamiento lo representaron los años electorales (1997, 2000, 2003 y 2006). Ello no es gratuito: fue el cambio en el número de partidos con representación en el Congreso, definido en cada elección, lo que influyó sobre el volumen de recursos públicos que recibirían los partidos en el trienio siguiente. Así en 1998, a partir de la pérdida de registro del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) en las votaciones federales de 1997, cayó el total de recursos de los partidos; pero, a la vez, en 2001 se dio un incremento superior al 40% en términos reales (véase cuadro 1) al llegar tres nuevos partidos (Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social) a la Cámara baja —por cierto en una coalición electoral con el PRD y el PT, lo cual implicó, dada la disposición entonces vigente para las coaliciones, que los cinco partidos compartieran un mismo emblema en la boleta electoral y que no se conociera, por tanto, por cuál de esos partidos votó cada ciudadano, sino que los sufragios reunidos por la coalición se dividieran de acuerdo a un convenio signado *ex ante* a los comicios—; que en 2004 la disminución de ocho a seis partidos con representación en la Cámara de Diputados significara una reducción de 26% en términos reales respecto al año anterior de los recursos federales a las fuerzas políticas —lo cual también implica cierto contrasentido: el que desaparecieran opciones, porque no alcanzaron el 2% de la votación, castigó el monto total de recursos que recibieron los partidos que sí acreditaron tener amplia presencia en la ciudadanía—, así como que en 2007 —tras la elección de 2006 cuando, ahí sí por mérito

propio, alcanzaron diputados federales los partidos Alianza Social y Alternativa Socialdemócrata, respectivamente— el financiamiento ordinario creciera en un 24% al pasar de seis a ocho partidos representados en San Lázaro. El cuadro 2 muestra la variación en el número de partidos con diputados federales entre 1997 y 2009.

Cuadro 2
Partidos con representación en la Cámara de diputados 1997-2009

	1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
PAN	X	X	X	X	X
PRI	X	X	X	X	X
PRD	X	X	X	X	X
PT	X	X	X	X	X
PVEM	X	X	X	X	X
Convergencia			X	X	X
Nueva Alianza					X
Socialdemócrata					X
PSN			X		
PAS			X		
PFCRN	X				
Total	6	5	8	6	8

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE.

Otro ángulo que permite observar las repercusiones de la modificación en el inciso a) de la base segunda del artículo 41 de la Constitución es comparar el financiamiento público efectivamente otorgado en 2008, primer año de aplicación de la nueva fórmula, frente a lo que hubiese ocurrido de permanecer el mecanismo anterior, vigente desde 1996. El cuadro 3 muestra que de haber prevalecido la fórmula de 1996, el financiamiento en 2008 habría superado los 2,769 millones de pesos. De esta forma, el ahorro en términos de recursos públicos de financiamiento ordinario a los partidos para 2008 es cercano al 8% frente a lo que se hubiese erogado de mantenerse el criterio de cálculo previo.

En lo sucesivo, el crecimiento o disminución del monto total de recursos a los partidos dependerá del ritmo de expansión del padrón electoral

Cuadro 3
Financiamiento público por actividades ordinarias 2007-2008

Ordinarias 2007	Ordinarias 2008	Ordinarias 2008* fórmula 1996
\$2,669,483,601.88	\$2,538,574,217.09	\$2,769,856,155.22

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banxico. * Para la estimación de la tercera columna se aplicó un incremento inflacionario del 3.76 al monto de recursos de 2007.

—una variable demográfica— y del comportamiento del salario mínimo —una variable de tipo económica que refleja la correlación de fuerzas entre los factores de la producción, así como las directrices salariales de la política económica gubernamental.⁷ Lo anterior no implica, necesariamente, que en los próximos años los recursos otorgados a los partidos crezcan a menor velocidad que en el pasado. El cuadro 4 y la gráfica 2 revelan que entre 1997 y 2008 las nuevas variables para determinar el volumen de financiamiento ordinario —salario mínimo y padrón—, crecieron más rápidamente que el dinero entregado a los partidos.

Cuadro 4
Índices de crecimiento del financiamiento ordinario, del padrón electoral y del salario mínimo real (1997=100)

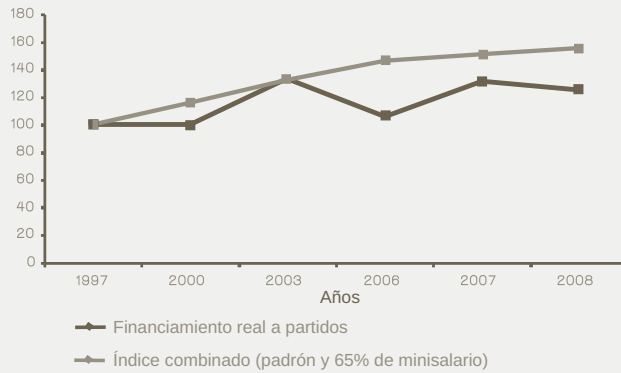
Año	Financiamiento	Padrón	SMV	65% SMV	Padrón x 65%SMV
1997	100	100	100	100	100
2000	100	113	131	120	116
2003	134	124	164	141	133
2006	106	137	186	156	146
2007	132	142	194	161	152
2008	125	147	201	166	156

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banco de México.

Por otra parte, tras la reforma constitucional de 2007 el criterio de distribución de los recursos de los partidos políticos no se modificó. Se mantiene la fórmula que asigna el 30% del monto total en partes igualitarias entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión y que reparte el otro 70% en función del porcentaje de la votación alcanzada por cada partido en la elección previa a la Cámara de Diputados. Este método tiene la ventaja de, por un lado, no reproducir sin más las diferencias de tamaño e implantación de los partidos, lo cual ocurriría si el 100% del financiamiento se asignara de manera proporcional a la votación y, por el otro, de reconocer que no puede darse el mismo trato a sujetos desigua-

⁷ Es oportuno señalar que en México el salario mínimo dista de ser lo que mandata el artículo 123 de la Constitución (en el sentido de que deberá ser suficiente “para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”) y que, en realidad, se ha vuelto una unidad de cuenta —pues existen en el país más de una centena de disposiciones legales, sólo de carácter federal, que usan como referencia al salario mínimo, como es el caso del cálculo del financiamiento público para los partidos políticos pero también las normas que fijan las multas por infracciones de tránsito—. Una eventual corrección al alza de los salarios mínimos implicaría un alza exponencial de los recursos de los partidos.

Gráfica 2
ÍNDICES DE EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO
A PARTIDOS Y DE NUEVAS VARIABLES COMBINADAS
(1997=100)



Cuadro 5
Distribución del financiamiento público ordinario, 1997-2009.

	1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
PAN	26%	25%	28%	28%	28%
PRI	43%	34%	31%	31%	19%
PRD	19%	24%	12%	18%	17%
PT	9%	8%	6%	7%	8%
PVEM	2%	9%	8%	10%	8%
Conv.	n.e.	n.e.	5%	7%	7%
Panal	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	7%
Social	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	5%
PSN	n.e.	n.e.	4%	n.e.	n.e.
PAS	n.e.	n.e.	4%	n.e.	n.e.
PFCRN	2%	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE. Nota: se toma en cuenta sólo a los partidos con representación en el Congreso. n.e.: no existía.

les, es decir, que sería injusto otorgar cantidades similares a partidos de escasa presencia y a partidos con extendido arraigo entre la población.⁸

El cuadro 5 muestra la manera en que, desde 1997 y con el criterio 70% (proporcional) + 30% (igualitario), se han distribuido los recursos entre los partidos políticos. En el cuadro es posible observar cómo la distancia entre el partido con mayores recursos y el de menor financiamiento, se ha ido estrechando, lo cual es un indicador del incremento del grado de competencia en el sistema de partidos políticos en México.

Cabe decir, por último, que los partidos de nuevo ingreso a la arena electoral, que aún no han participado en unos comicios federales, reciben, cada uno, el 2 % del total de financiamiento ordinario otorgado a los partidos. Esa disposición vigente desde 1996 se mantuvo tras la reforma de 2007.

⁸ Sobre el particular, Humberto de la Calle define: "Al decidir sobre los criterios para distribuir la financiación estatal directa o indirecta, debe tenerse en cuenta que un sistema basado exclusivamente en el número de votos o de escaños, aunque aparentemente más democrático, tiende a generar ventajas a favor de los partidos ya establecidos y con tradición electoral. Un esquema rígidamente igualitario, por otro lado, en cuanto no recoge los resultados de las decisiones populares, termina generando distorsiones. Parece que logran mejor su cometido aquellos sistemas en los que se consigue un equilibrio entre una distribución en parte igualitaria y en parte proporcional a la fuerza electoral". (Calle, Humberto de la, *op. cit.*, p. 36.)

Financiamiento público directo para gastos de campaña

En México todas las campañas de elección previstas por la Constitución reciben financiamiento público.⁹ Las campañas para la elección de cargos de gobierno y de representación a nivel federal se regulan en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), mientras que las campañas para elegir gobernadores, congresos locales y ayuntamientos se rigen con base en las constituciones y leyes de cada entidad federativa en concordancia con los principios de la Constitución federal.

En virtud de que la financiación pública debe ser predominante sobre la privada, el modelo que se sigue en México para allegar fondos a las campañas tiene un énfasis público, como ocurre en Canadá —donde, por ejemplo, en la elección de 2004 el 86 por ciento de los gastos partidistas fue de origen público— en contraste con Estados Unidos —donde en la elección de 2004 el porcentaje del gasto que surgió de fondos públicos alcanzó sólo el 10%.¹⁰

El financiamiento para gastos de campaña puede revestir distintas modalidades, por ejemplo, entregarse a partidos o bien a candidatos, y ser directo —recursos monetarios para ser gastados— o indirectos —por ejemplo, en especie, como es el caso de la canalización de tiempos en los medios de comunicación desde la autoridad electoral a los partidos—. En México, el financiamiento sólo se entrega a los partidos, quienes a su vez lo distribuyen entre sus candidatos. La ventaja de esta fórmula es que puede atenuar procesos de fragmentación partidaria¹¹ y, de hecho, es notable que en México, a pesar de que distintos partidos políticos han sufrido procesos de alta conflictividad interna, no

se hayan dado escisiones significativas en la última década.

La financiación para gastos propiamente electorales está normada en México desde la Constitución. El párrafo b), base segunda, del artículo 41 constitucional, establece: “El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.”

Antes de la reforma de 2007, dicho párrafo contemplaba que el financiamiento para gastos de campaña fuera, simplemente, otro tanto de los recursos ordinarios: “El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido por actividades ordinarias en ese año...” se establecía. El cuadro 6 resume el conjunto de recursos públicos entregados a los partidos políticos para gastos de campaña durante el periodo de vigencia de la disposición constitucional en la materia aprobada en 1996.

Una vez más el cambio constitucional es importante y permitirá una disminución significativa en los recursos públicos dedicados a las campañas electorales. La disposición previa tuvo el defecto de no diferenciar entre procesos electorales donde se renovaba la presidencia de la República y el total del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senado) de aquellos donde sólo se elegían diputados federales. Lo anterior propició, en combinación con la fórmula que hacía depender el financiamiento del número de partidos con representación en el legislativo federal, que en términos reales —y aun nominales— las campañas a las que se destinó una mayor cantidad de recursos públicos fueran las de 2003, donde sólo se renovó la llamada Cámara baja (véase cuadro 7).

De igual manera, la norma que hacía duplicar los recursos ordinarios en año de comicios federales dio lugar a que en 1997 y 2003, ambas elecciones “intermedias”, se llegara a otorgar recursos a ciertos

⁹ En contraste, otras democracias, como Estados Unidos, únicamente contemplan el aporte de recursos públicos para las campañas en las elecciones primarias para nominar candidato presidencial y en las campañas de las elecciones presidenciales. Así, no hay financiamiento público para las campañas al Senado o a la Cámara de Representantes, lo cual da lugar a que los legisladores federales estadounidenses inicien sus campañas de recolección de fondos privados prácticamente desde el primer día que toman posesión del cargo y que dediquen a esa tarea buena parte de su tiempo (Griner y Zovatto, *op. cit.*, p. 149).

¹⁰ Griner S. y Zovatto D., *op. cit.*, p. 148.

¹¹ Calle, Humberto de la, *op. cit.*, p. 35.

Cuadro 6
Financiamiento por gastos de campaña 1997-2006

	1997	2000	2003	2006
PAN	259,956,829	335,767,829	641,131,974	555,866,537
PRI	437,011,759	455,120,507	714,168,178	613,405,424
PRD	194,531,524	326,705,110	282,852,202	360,710,804
PT	92,994,947	105,152,662	142,868,662	135,071,426
PVEM	19,689,901	116,946,860	182,540,743	190,667,799
P. Card.	19,689,901	n.e.	n.e.	n.e.
PPS	9,844,951	n.e.	n.e.	n.e.
PDM	9,844,951	n.e.	n.e.	n.e.
CD	n.e.	26,793,859	117,653,788	133,100,713
PSN	n.e.	26,793,859	101,662,011	n.e.
PAS	n.e.	26,793,859	101,662,011	n.e.
PARM	n.e.	26,793,859	n.e.	n.e.
PCD	n.e.	26,793,859	n.e.	n.e.
Dem. Soc.	n.e.	26,793,859	n.e.	n.e.
P. Liberal Mex.	n.e.	n.e.	45,690,791	n.e.
Mex. Posible	n.e.	n.e.	45,690,791	n.e.
Fza. Ciudadana	n.e.	n.e.	45,690,791	n.e.
Alternativa Socialdemócrata	n.e.	n.e.	n.e.	39,776,454
Nueva Alianza	n.e.	n.e.	n.e.	39,776,454
Total	1,043,564,761	1,500,456,125.07	2,421,611,942	2,068,375,613

Fuente: Córdova y Murayama (2006).

Cuadro 7
Financiamiento real y nominal para gastos de campaña, 1997-2006

	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos constantes (2000=100)	Variación real
1997	\$ 1,031.75	\$ 1,497.65	
2000	\$ 1,500.46	\$ 1,500.46	0.2%
2003	\$ 2,308.15	\$ 2,011.57	34%
2006	\$ 2,068.38	\$ 1,593.79	-21%

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banco de México.

Cuadro 8
Diferencia entre financiamiento para gastos de campaña a los tres principales partidos y topes de campaña en el proceso electoral de 2003 (pesos)

Partido	Financiamiento para campaña 2003	Tope agregado de gastos de campaña 2003	Recursos recibidos para campañas que no podían gastarse en las mismas
PAN	641,131,974	254,774,568	386,357,406
PRI	714,168,178	254,774,568	459,393,610
PRD	282,852,202	254,774,568	28,077,634

Fuente: Córdova y Murayama (2006).

partidos por montos superiores a los que podían gastar en las propias campañas de acuerdo con la ley —pues, como se mencionó al principio y se explicará a detalle más adelante, también se establecen topes al gasto de campañas en la legislación electoral mexicana. Así, en 1997 el Partido Revolucionario Institucional recibió recursos para gastos de campaña por 437 millones de pesos; ese mismo año, los topes de gasto —tanto de las campañas para la elección a 300 diputados de mayoría relativa, como en las que se efectuaron exclusivamente ese año para 32 senadores de lista nominal— sumaron 379 millones de pesos en las campañas federales, por lo que el dinero para gastos de campaña recibido por el PRI superó en 58 millones el tope de lo que podía gastar sin faltar a la norma. Esa situación se exacerbó en el proceso electoral de 2003 y dio lugar a que los tres principales partidos obtuvieran recursos sólo en concepto de gastos de campaña superiores a las erogaciones permitidas en proselitismo electoral (cuadro 8). En esos casos, los fondos no utilizados permanecieron en las arcas de los partidos, quienes pudieron canalizarlos a sus gastos ordinarios.

La reforma constitucional de 2007 corrige situaciones como las recién descritas y abatirá el financiamiento para gastos de campañas, sobre todo en las intermedias. El cuadro 9 evidencia que, de haberse utilizado la fórmula de cálculo aprobada en 2007 en las dos elecciones federales previas, los recursos para las campañas de 2006 habrían sido 48% inferiores y 77% menores que los que se entregaron en 2003.

Cuadro 9
Financiamiento para gastos de campaña, 2003 y 2006 frente a nueva fórmula (pesos)

	Financiamiento entregado para gastos de campaña	Financiamiento para campañas con criterio de la iniciativa 2007	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
Año 2006	\$2,068,375,613	\$1,075,436,861	-\$ 992,938,752	-48%
Año 2003	\$2,421,611,942	\$ 556,132,609	-\$1,865,479,332	-77%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: en 2003 el salario mínimo diario fue de \$43.65 pesos y en 2006 de \$46.80 pesos. El padrón en 2003 fue de 65,337,047 ciudadanos y al 31 de julio de 2005 de 70,705,908 ciudadanos.

Cuadro 10
Comparativo de montos de gastos de campaña en 2009 (pesos)

Financiamiento a entregar en 2009 con fórmula de 2007	Financiamiento que se hubiese entregado con fórmula de 1996	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
\$786,740,146	\$2,903,330,365	-\$2,116,590,219	-73%

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banxico.

Gracias a la nueva disposición, el financiamiento para gastos de campaña en la elección de 2009 rondará los 786 millones de pesos.¹² Considérese que, en cambio, con la fórmula de 1996 se hubiese obtenido una cifra que rondaría los 2,900 millones de pesos¹³ por financiamiento para gastos de campaña en 2009 (véase cuadro 10). El primer impacto de relevancia que es producto de la reforma al financiamiento en gastos de campaña es un ahorro superior a los 2,100 millones de pesos (cerca de 200 millones de dólares) sólo para la primera elección a celebrarse tras la modificación de la norma.

Sin duda, la reforma de 2007 racionaliza los recursos destinados al proselitismo electoral y puede contribuir, junto con la reducción del tiempo de duración de las campañas —que también es fruto de la última reforma—, a un “deber ser” austero en las actividades de los partidos orientadas a la búsqueda del voto ciudadano.

Financiamiento por actividades específicas

La tercera vía de financiamiento público a los partidos políticos en México la constituye el que se destina para actividades específicas. El inciso c) del segundo párrafo del artículo 41 constitucional determina: “El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.”

Como se aprecia, la reforma de 2007 hace que a partir de 2008 los recursos correspondientes a actividades específicas se distribuyan en la misma proporción que las ordinarias, lo cual no ocurrió entre 1997 y 2007. Ello porque la versión previa de inciso C, base II, del artículo 41 constitucional establecía: “Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que erogan los partidos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales”. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), a su vez, definió que el Consejo General del IFE podría rembolsar a los partidos el 75 por ciento de los gastos en que incurrieran por actividades específicas. Así, se trataba de un fondo revolving donde a mayor cantidad de gastos comprobados, más recursos reintegrados. Tal mecanismo abrió la puerta a cierto tipo de riesgo moral, es decir, creó un incentivo para que los partidos declararan gastos que, en ocasiones, no realizaron, tal como se puede comprobar en una revisión acuciosa de las resoluciones en la materia que a lo largo de los años fue adquiriendo la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Con-

¹² Considerando un padrón de 76,688,085 ciudadanos al 31 de julio de 2008, y un salario mínimo vigente de \$52.59 pesos. Así: $76,688,085 \times (\$52.59 \times 0.65) \times 0.3 = \$786,440,146$.

¹³ Tomando una inflación de 3.76% en 2007 y de 5% en 2008, que se aplicaría sobre el monto de recursos ordinarios que se otorgaron en 2007.

sejo General del Instituto Federal Electoral. Por otra parte, un indicador que resulta revelador de la manera en que se acreditaban las actividades específicas ante el IFE lo da el monto de las mismas en los últimos tres años. El cuadro 11 muestra que partidos como el del Trabajo (PT) y Convergencia, eran los que más actividades de educación e investigación acreditaban —en 2007 entre ambas agrupaciones conjuntaron más de dos terceras partes de esta partida de financiamiento—, y revela que el propio monto total para dichas actividades resultaba muy fluctuante de un año a otro. En lo sucesivo, los partidos habrán de acreditar que en efecto destinan a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, los recursos que para ello reciben,¹⁴ sin que eso les implique la posibilidad de ampliar el volumen de recursos públicos en su haber.

Cuadro 11
Financiamiento por actividades específicas 2006-2008 (pesos)

	2006	%	2007	%	2008	%
PAN	\$17,588,090	51.0	\$ 1,790,902	10	\$ 21,170,877	28
PRI	\$ 113,566	0.3	\$ 60,893	0.3	\$ 14,810,737	19
PRD	\$ 1,269,761	4.0	\$ 1,079,839	6	\$ 12,726,297	17
PT	\$ 4,866,352	14.0	\$ 4,847,922	26	\$ 6,036,358	8
PVEM	\$ 900,388	3.0	\$ 300,129	2	\$ 6,374,360	8
Convergencia	\$ 6,077,297	18.0	\$ 7,696,221	42	\$ 5,707,345	7
Nueva Alianza	\$ 2,752,000	8.0	\$ 1,549,000	8	\$ 5,349,115	7
Socialdemócrata	\$ 778,228	2.0	\$ 1,178,265	6	\$ 3,982,137	5
Total	\$34,347,687	100.0	\$ 18,505,178	100	\$ 76,159,235	100

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE.

Financiamiento indirecto.

En México, el rubro más importante de financiamiento indirecto desde el Estado para los partidos políticos es el acceso gratuito a la radio y la televisión. Esta modalidad, además, se reforzó de manera considerable con la reforma constitucional de 2007 pues extendió los tiempos de aparición de los partidos en los medios de manera permanente y también para los periodos de campañas y precampañas, además de que prohibió la compra de anuncios con fines electorales en los medios de comunicación electrónica.

La base tercera del artículo 41 de la Constitución consagra que: “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”.

El propio texto constitucional desglosa cómo se dará el acceso de los partidos a la radio y la televisión. Así, se define que: “El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y

¹⁴ Es oportuno mencionar que si bien el COFIPE, artículo 78, define que los partidos recibirán el 3 por ciento adicional del equivalente al monto de las actividades ordinarias para actividades específicas, el mismo artículo establece que los partidos tienen que gastar el 2 por ciento de sus recursos en las actividades específicas.

al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales” (apartado A). En lo que se refiere a los periodos en que los partidos utilizarán los medios electrónicos, la Carta Magna precisa que “durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley” (inciso b del párrafo A, base III); que durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible —48 minutos diarios en posesión del IFE— (inciso c); así como que “las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas” (inciso d). El criterio de reparto es similar al del financiamiento público directo: treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior (inciso e), mientras que a cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario (inciso f).

Hasta antes de la reforma de 2007, la Constitución sólo establecía que: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma” (artículo 41, base II). De este modo, con la reforma se eleva en primer lugar a rango constitucional la regulación precisa del acceso a los medios de comunicación electrónica y establece los horarios en que se transmitirán. Lo anterior es relevante pues si bien en el pasado se establecía en la legislación secundaria que los partidos disfrutarían de programas permanentes (15 minutos al mes por partido), especiales (un programa de debate mensual con duración de una hora) y complementarios (durante las campañas electorales), era usual que los concesionarios transmitieran dichos programas pero incumpliendo la obligación de hacerlo a horario de máxima audiencia como establecía el artículo 46 del COFIPE.

Una novedad de la reciente disposición es que abarca el periodo de las precampañas electorales. En total, los partidos en su conjunto tendrán 41 minutos diarios, durante las campañas, en cada estación de radio y canal de televisión en el país.

Cabe señalar, además, que de acuerdo con la disposición previa, el IFE compraba en época de campañas un conjunto de anuncios de radio y televisión para poner a disposición de los partidos —de tal manera que estos espacios se sumaban a los correspondientes tiempos del Estado y a la compra directa de los propios partidos—, pero a partir de 2007 no habrá ningún tipo de compraventa de publicidad electoral en los medios permitida por la ley.

Por otra parte, los partidos tienen el derecho a utilizar franquicias postales y telegráficas dentro del territorio nacional (artículos 48, 90, 91 y 92 del COFIPE). Si bien esta forma de financiamiento indirecto del Estado a los partidos ya existía, en la norma no se especificaban límites en el uso de esta prerrogativa; en lo sucesivo, el IFE dispondrá de recursos para cubrir el uso de franquicias postales al Servicio Postal Mexicano, por un monto de 2 por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias en años sin elecciones y del 4 por ciento en años en que se celebren comicios. Las franquicias postales se distribuirán en forma igualitaria entre partidos (artículo 91 del COFIPE). Por último, los partidos políticos están sujetos a un régimen fiscal que les permite no ser sujetos de impuestos y derechos en el caso de las rifas y sorteos que, previa autorización, realicen para allegarse de fondos; sobre la renta en la enajenación de inmuebles y en las donaciones que recibían, así como en la venta de sus publicaciones (artículo 87 de la ley secundaria).

Financiamiento privado

El sistema mixto de financiamiento a los partidos se complementa con los fondos de origen privado. Como se mencionó, la base II del artículo 41 constitucional establece una primera taxativa al monto de los recursos privados en manos de los partidos, al señalar que la ley debe garantizar que el financiamiento público prevalezca. El objetivo de esta disposición es velar por la equidad, pues en tanto los recursos públicos se

distribuyen con un criterio equitativo, es oportuno asegurar que el componente privado no trastoque el equilibrio, cosa que podría ocurrir si no se pusiera un techo a las aportaciones privadas en su conjunto.

En el COFIPE se definen (artículo 77) las modalidades que puede tener el financiamiento a los partidos. Las modalidades privadas son: financiamiento por militancia, por simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Las aportaciones de los militantes se conforman por las cuotas ordinarias y extraordinarias de los afiliados —cuyos montos define cada partido—, por las de las organizaciones sociales de los partidos y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten a sus campañas.

El financiamiento de simpatizantes podrá ser a través de aportaciones o donativos a los partidos, en dinero o en especie. Ahora bien, desde la Constitución se ponen límites a los recursos privados al determinar que la “ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial” (artículo 41, base II, inciso C).

En un artículo transitorio de la Constitución se especificó que para 2008, el Consejo General del IFE determinara un tope máximo de campaña de 2006, aplicando la fórmula vigente tras la reforma de 2007, para determinar los límites al financiamiento privado. El resultado de ese ejercicio se resume en el cuadro 12.

Cuadro 12
Topes al financiamiento privado de los partidos, 2008

Tope de gasto en elección presidencial 2006 (con fórmula 2007)	Límite financiamiento total simpatizantes	Límite a aportaciones de cada persona
A	B=(10% de A)	C=(0.5% de A)
\$215,087,372	\$21,508,737	\$1,075,437

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE.

Además la ley marca como límite al gasto de cada persona física o moral el 0.5 por ciento, anual, del tope de gasto de la campaña presidencial (véase cuadro 12). La idea es que los partidos busquen diversificar a las personas privadas que les hacen contribuciones y no dependan de unos cuantos donantes con donaciones voluminosas. Los límites a las aportaciones privadas se dan incluso en los sistemas de financiamiento político más orientados a un sistema de libre mercado, como en los Estados Unidos, donde a partir de 2002 los comités de acción política (PAC, por sus siglas en inglés) pueden canalizar hasta cinco mil dólares por candidato por elección y hasta 15 mil dólares por comité al año.¹⁵ El sentido de estas disposiciones es que la autonomía de los partidos políticos no quede comprometida ante los grandes donantes de recursos.

¹⁵ Wilcox, C., “Campaign Finance Law Enforcement in Canada and the United States” en Griner, S. y Zovatto D., *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*, OEA-IDEA, 2005.

El autofinanciamiento de los partidos en la legislación mexicana es aquel que se allegan por conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales. Los rendimientos financieros se refieren a los que brindan los fondos o fideicomisos de inversión de sus recursos líquidos, aunque sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor a un año.

Así como la suma de los ingresos por financiamiento de simpatizantes no puede rebasar el 10 por ciento del tope de gasto de la campaña presidencial, tampoco podrá hacerlo el agregado de ingresos que reúnan los partidos por cuotas de la militancia, aportaciones voluntarias de los candidatos a sus campañas y autofinanciamiento.

Otro elemento que es importante subrayar de la regulación mexicana al dinero que reciben los partidos es la prohibición de las aportaciones anónimas. Así, cada partido tendrá que expedir recibos de las aportaciones particulares de que es beneficiario. Este principio de transparencia —que también, por ejemplo recoge la legislación estadounidense—¹⁶ establece que el público tiene derecho a saber de dónde viene el dinero que va a los partidos.

Fuentes prohibidas

Si bien el financiamiento privado es legítimo, hay ciertos actores cuyas aportaciones económicas podrían resultar perniciosas para el sistema democrático. Por ello la legislación mexicana prohíbe determinadas fuentes de donación a la actividad política. Es el caso de las administraciones públicas de todo nivel de tal manera que el único dinero de origen público que puede llegar a los partidos es el que expresamente está señalado en la norma electoral. Incluso los funcionarios de cualquier nivel de gobierno que desvíen recursos públicos con el fin de favorecer a un determinado partido o candidato incurren, en el caso de México, en un delito establecido en el código penal y merecedor de pena corporal —cárcel—. Tampoco se permiten fondos provenientes del extranjero, ya sea de personas físicas o morales o aun de nacionales que radican fuera del territorio mexicano, pues la intención

es mantener la actividad política como un asunto estrictamente soberano. Otra fuente que se encuentra imposibilitada de hacer aportaciones a partidos y candidatos son las iglesias, en plural, y sus ministros —ya que es necesario separar, como corresponde en un Estado laico, la política de la fe—. De manera adicional, hay un veto a las contribuciones que tengan su origen en las empresas mercantiles, con el fin de inhibir un posible tráfico de influencias.

Los partidos, además, no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo (artículo 77, párrafo 3 del COFIPE).

Las restricciones recién señaladas estaban vigentes de 1996 y la reforma electoral de 2007 no hizo sino confirmarlas.

Ahora bien, la aportación de la reforma electoral en materia de fuentes prohibidas de financiamiento consiste en llevar al rango de la Constitución la prohibición a las donaciones en especie a través de anuncios de radio y televisión que pudieran favorecer o dañar a determinados candidatos. El artículo 41 constitucional, base II, apartado B, señala: “Ninguna otra persona física o moral [además de los partidos políticos], sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.

El hecho de que esta disposición esté en la Constitución se explica porque en el proceso electoral de 2006, si bien la restricción aparecía en el código electoral federal —el párrafo 13 del artículo 48 especificaba: “en ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros”—, no fue cumplida. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció, a propósito de la sentencia donde calificó la elección presidencial de 2006, que el Consejo Coordinador Empresarial había incurrido en violaciones a la ley al desplegar una

¹⁶ Griner S. y Zovatto D., *op cit.*, p. 150.

campaña de anuncios en radio y televisión que afectaba a uno de los candidatos —al de la coalición “Por el Bien de Todos”, Andrés Manuel López Obrador, quien quedaría en segundo lugar y desconocería los resultados de la votación que no le fue favorable—. En su momento, durante la campaña electoral de 2006, amén que el Instituto Federal Electoral no fue una autoridad diligente para hacer valer la legislación electoral en este terreno, lo cierto es que la norma no especificaba sanciones a los infractores —el CCE como asentó el TEPJF, pero también los concesionarios de radio y televisión que vendieron tiempos y espacios para un fin expresamente prohibido por la Ley Federal Electoral.

Con la reforma al COFIPE, publicada en 2008, se añadieron sanciones —especificadas en el libro séptimo del código— para los partidos, ciudadanos y concesionarios que violen la legislación que prohíbe la compraventa de publicidad con fines de incidir en las preferencias electorales.

Topes al gasto

De manera complementaria a todas las disposiciones en materia de ingresos —públicos y privados— de los partidos políticos, que buscan generar condiciones adecuadas de la competencia, en México el legislador reguló el gasto de los partidos a través de topes, para evitar así que por la vía de los egresos la equidad se pudiese ver afectada.

La Constitución define que: “La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos” (artículo 41, base II). Y, en consecuencia, el COFIPE establece en el artículo 229 que para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos “el tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial”. Para las campañas a diputados, el tope máximo “será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos”, que son los distritos en que se divide la geografía electoral del país, y cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal. Para senadores, el tope resultará de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, con un límite de 20 distritos para este fin por entidad (cuadro 13).

Como se desprende de la redacción constitucional recién citada, la reforma electoral incorporó también la regulación de las precampañas, de tal manera que los ingresos y gastos de esos periodos serán supervisados por la autoridad electoral. En lo que toca a los topes de gasto máximo en precampañas, el artículo 214 de la legislación federal establece que serán

Cuadro 13
Topes de gasto de campaña 2006 (con fórmula entonces vigente y fórmula 2008)

	Topes fijados en 2006		Topes 2006 con fórmula 2008		Diferencia nacional	
	Por candidatura	Total nacional (suma de todos los topes por distrito y entidad)	Por candidatura	Total nacional (suma de todos los topes por distrito y entidad)	Absoluta	%
Tope para diputado	\$950,186	\$285,055,830	\$716,958	\$215,087,372	-\$69,968,458	-25
Tope para senador	n.a.*	\$522,432,746	n.a.*	\$193,578,635	-\$328,854,111	-63
Tope para presidente	\$651,428,442	\$651,428,442	\$215,087,372	\$215,087,372	-\$436,341,070	-67
Total de gasto permitido por partido o coalición		\$1,458,917,018		\$623,753,379	-\$835,163,639	-57

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE. * n.a.: no aplica.

del 20 por ciento del tope que se haya definido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

De acuerdo con los datos que se ofrecen en el cuadro 13, donde se realiza el ejercicio de estimar cuáles hubiesen sido los topes en 2006 de utilizarse la fórmula de la reforma electoral reciente, se concluye que con la nueva redacción legal los topes de campaña van a verificar reducciones considerables. Lo anterior porque en el diseño previo de la ley el tope se calculaba en función de los costos mínimos de campaña y de una duración más extensa de las mismas.

Prohibición de gasto en radio y TV

Sin lugar a dudas el cambio cualitativo más importante de la reforma constitucional de 2007 consistió en la eliminación de la compra de publicidad política por los partidos políticos en radio y televisión al tiempo que se aseguraba la presencia de partidos y candidatos en los medios a través de los tiempos oficiales.

Por un lado, porque significó eliminar la principal fuente de gasto de los partidos durante las campañas y, de esa forma, significa un punto de inflexión en la espiral alcista de los costos del sistema de partidos. Por otro, quizá de mayor relevancia, porque puso fin a una relación de dependencia y aun de sumisión de los partidos y de los políticos frente a los medios de comunicación electrónica.

En lo que toca al gasto, elección tras elección, los recursos de los partidos que se destinaron a la compra de publicidad en radio y televisión se consolidaron como su principal fuente de egreso. Las cifras disponibles

Cuadro 14
Gasto en medios de comunicación electrónica en las campañas de 2006

Partido o coalición	Gasto en radio	Gasto en TV	Total de gasto en medios electrónicos (A)	Financiamiento público para campañas (B)	A / B en %
PAN	272,667,508	347,579,650	620,247,158	555,866,538	112
Alianza por México	154,255,799	487,817,896	642,073,695	804,073,224	80
Por el Bien de Todos	132,508,844	443,149,520	575,658,364	628,882,944	92
Panal	19,276,488	71,974,763	91,251,251	39,776,454	229
PASC	9,390,745	35,351,322	44,742,067	39,776,454	112
Total	588,099,385	1,385,873,152	1,973,972,536	2,068,375,614	95

Fuente: Elaboración propia a partir del dictamen del IFE sobre la fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007 y disponible en www.ife.org.mx

Cuadro 15
Spots de los partidos durante las campañas electorales de 2006

Partido o coalición	Radio			Televisión		
	Monitoreados por IFE	No acreditados	% no acreditados	Monitoreados por IFE	No acreditados	% no acreditados
PAN	209,559	68,031	32	39,989	7,809	20
Alianza por México	234,787	133,784	57	69,390	10,825	16
Por el Bien de Todos	132,068	37,395	28	33,077	10,384	31
Panal	20,570	8,227	40	12,574	3,611	29
PASC	4,705	722	15	853	238	28
Total	601,689	248,159	41	155,883	32,867	21

Fuente: Elaboración propia a partir del dictamen del IFE sobre la fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007 y disponible en www.ife.org.mx

indican que en el año 2000 el 54% de los gastos partidistas fueron en medios de comunicación electrónica¹⁷ y el 49% en la elección intermedia del año 2003.¹⁸ En la elección de 2006, el gasto de los partidos en radio y televisión fue, de acuerdo con los informes presentados ante la autoridad electoral, en promedio del 95% del total de los recursos que recibieron para gastos de campaña (véase cuadro 14). La afirmación anterior debe tomarse con cautela porque, en ocasión de la presentación del dictamen y proyecto de resolución sobre los informes y egresos de los partidos políticos en la campaña electoral de 2006, a cargo de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se conoció que la autoridad fiscalizadora detectó que los partidos no habían informado sobre la transmisión de 280 mil anuncios —248 mil en radio y más de 32 mil en televisión— que representaron más del 40% de los sí reportados en radio y el 21% de los acreditados en televisión (véase cuadro 15). Ello sugiere que el gasto efectivo en medios de comunicación pudo haber sido aún mayor que lo que indican los datos de cuadro 14.

En lo que se refiere a la relación entre medios electrónicos y partidos políticos, los intereses de los primeros con frecuencia se colocaron por delante del interés público. A esa situación el investigador Raúl Trejo la ha denominado como una “mediocracia”,¹⁹ que tuvo como punto culminante

¹⁷ Lujambio, A. y Carrillo, M., (coord.), *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 386.

¹⁸ Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006, p. 224.

¹⁹ Trejo, R., *Mediocracia sin mediaciones: prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena, 2001.

Trejo, R., *Poderes salvajes: mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena, 2005.

la aprobación, en las semanas previas al inicio de las campañas electorales federales de 2006, de una reforma a las leyes de telecomunicaciones y de radio y televisión —modificación legal que fue conocida como “ley Televisa”, en alusión a uno de los dos consorcios mediáticos que la habían impulsado— contraria a la constitución —pues favorecía de manera evidente, como determinó en su momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación la conformación de monopolios en la industria de la comunicación electrónica—. ²⁰

La reforma constitucional electoral de 2007, que afectó los intereses concentrados en las empresas de radio y televisión privadas, significó no sólo un giro en el modelo de regulación de los procesos electorales, sino una recuperación de la autonomía del Estado y del poder legislativo frente a los poderes de facto. De ahí que se explique la sonora resistencia que desde esos espacios se manifestó contra la reforma al momento de su aprobación y aun cuando entró en vigor.

El nuevo modelo mexicano de acceso a los medios de comunicación se acerca a las disposiciones vigentes en Brasil y Chile, donde también se prohíbe la contratación de propaganda electoral comercial. ²¹

Los efectos disruptivos de gastos exuberantes en los medios no son exclusivos de México. De hecho, el Centro Carter afirmó, a propósito de un foro de reflexión sobre el financiamiento político en Hispanoamérica, que “las campañas electorales son más costosas de lo que quisiéramos que fuesen, debido mayoritariamente a los gastos en televisión [...] los altos costos de los medios, en particular de la televisión, forman parte de la corrupción”. ²²

Como señala Juan Rial, tras analizar las legislaciones electorales en materia de acceso de los partidos a los medios electrónicos: “De los estudios que se han realizado hasta el presente no puede decirse que el acceso gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación, especialmente la TV, o la prohibición de la publicidad (de) paga tenga una incidencia sustancial y que cambie el desarrollo electoral. Pero sí parece claro que tomar esas medidas ha favorecido la convivencia y tolerancia dentro del sistema político, ha atenuado los niveles de corrupción que se asocian a la actividad política y permiten mejorar la deteriorada imagen de los partidos políticos”. ²³

Otro argumento que puede contribuir a aquilatar la importancia de la prohibición legal de adquirir propaganda electoral en los medios, tiene que ver con el hecho de que sin tal contracción del gasto la mera disminución de los recursos públicos a los partidos pudo significar la creación de incentivos de riesgo para la democracia mexicana. Lo anterior porque si los partidos hubiesen tenido la opción —y la necesidad— de seguir gastando ingentes cantidades de recursos para aparecer en los medios, y su financiamiento se hubiese visto disminuido, los partidos habrían buscado otras fuentes de dinero, entre las que podrían ubicarse las no permitidas o aun las de origen delincuencia. Por ello era necesaria una modificación estructural en la relación de los partidos con los medios y que mitigara su dependencia de recursos para desplegar sus campañas.

Fiscalización y sanciones

Todo el cuadro de regulación de las condiciones de la competencia electoral se completa, necesariamente, con un sistema de rendición de cuentas que en efecto permita corroborar que el conjunto de disposiciones relativas a los ingresos y gastos de los partidos se cumpla, es decir, que exista una efectiva rendición de cuentas de los partidos políticos.

Los beneficios que produce la rendición de cuentas sobre la calidad del sistema democrático, de acuerdo con Delia Ferreira ²⁴ pueden sintetizarse en: a) mejora la calidad de la información del elector/ciudadano; facilita la identificación de vinculaciones

²⁰ Trejo, R., “La actuación de los medios”, en Peschard J., *2 de julio: Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007.

²¹ Griner, S. y Zovatto, D., *De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas Electorales en América Latina*, OEA – IDEA Internacional, 2004, p. 314.

²² *Ibid.*, p. 317.

²³ Rial, J., “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación”, en Griner, S. y Zovatto, D., *op. cit.*, 2004.

²⁴ Ferreira, D., “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, en Griner, S. y Zovatto, D., *op. cit.*, 2004.

entre políticos y sectores de interés; c) genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo; d) permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento; e) pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido en el gobierno; f) genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos, y g) brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

En México la fiscalización a los recursos de los partidos es una materia relativamente novedosa. La primera experiencia oficial de revisión de las finanzas partidistas se dio a propósito de las campañas federales de 1994. De ese ejercicio se conoció que el 80 por ciento de los recursos habían sido erogados por un solo partido, el Revolucionario Institucional,²⁵ lo cual dio elementos de juicio objetivos para avanzar hacia un sistema con mayores dosis de equidad como el que se configuró con la reforma de 1996. A partir de entonces, los partidos tienen en sus obligaciones la de rendir informes anuales y de campaña ante el Instituto Federal Electoral, autoridad que entre sus atribuciones fiscalizadoras tiene las de vigilar en todo momento que los partidos cumplieran con las normas de financiamiento, solicitar informes detallados, ordenar auditorías y visitas de verificación, así como la posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de ingresos y egresos.

Es importante destacar el hecho de que la fiscalización en México recayera en un órgano autónomo y en una comisión permanente del Consejo General, pues ello garantizó que la rendición de cuentas de los partidos tuviera un seguimiento puntual a cargo de una autoridad que es a la vez independiente de otros poderes del Estado. Las características que deben reunir las autoridades fiscalizadoras de los partidos,

de acuerdo con Félix Ulloa,²⁶ son: a) independencia política y financiera respecto de los partidos políticos y de otros órganos del Estado; b) idoneidad de los miembros para la función, que evite el clientelismo partidista y asegure un buen desempeño profesional que genere confianza, y c) dotación de recursos necesarios tanto humanos como financieros y técnicos que le permitan al órgano cumplir con su función. Todas ellas, características que han estado presentes en el órgano fiscalizador de México y que, incluso, democracias desarrolladas de larga historia no necesariamente cumplen, como los Estados Unidos, donde la Comisión Federal Electoral está integrada por seis miembros, nombrados a partes iguales —tres y tres— por los partidos Demócrata y Republicano respectivamente. Lo anterior ha suscitado críticas acerca de la débil labor fiscalizadora sobre las conductas financieras de ambos partidos.²⁷

Ahora bien, a pesar de las amplias atribuciones definidas en la ley y de su carácter independiente a los partidos, la autoridad fiscalizadora en México ha enfrentado obstáculos para desempeñar su labor. A propósito de las campañas electorales del año 2000, se presentaron sendas denuncias por dos tramas de financiamiento ilegal cometidas por el PRI y el PAN (en alianza con el Partido Verde) respectivamente. En el transcurso de sus investigaciones, fue necesario que el IFE contara con la colaboración de distintos órganos del Ejecutivo encargados de la procuración de justicia, así como del sistema financiero mexicano y también del Poder Judicial. En algunos casos la disposición de colaboración fue evidente, en otros, las reticencias afloraron. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República contribuyó con el IFE en la investigación sobre el financiamiento irregular en que estuvo inmiscuido el PRI, pero en cambio no entregó conclusiones cuando se trató de indagar de las conductas ilícitas cometidas por el PAN; las autoridades financieras, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por su parte, evidenciaron una sistemática ausencia de voluntad para contribuir en las indagaciones de la autoridad electoral, invocando para ello los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que están obligadas a cumplir. Fue necesaria la intervención del poder judicial, primero a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

²⁵ Becerra, R., *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 96.

²⁶ Ulloa, F., "Financiamiento político: órgano de control y regímenes de sanciones", en Griner, S. y Zovatto, D., *op. cit.*, 2004.

²⁷ Griner, S. y Zovatto, D., *op. cit.*, p. 151.

y luego de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que la información bancaria ligada a la trama de financiamiento irregular a la campaña de Vicente Fox pudiera ser conocida por el IFE. Las controversias acerca de las herramientas de fiscalización del IFE se presentaron, en efecto, porque no estaban del todo explicitadas en la norma y ello hizo que las investigaciones se dilataran en el tiempo. El “Pemexgate” y “Amigos de Fox” pusieron a prueba tanto el diseño legal para llevar a cabo una exhaustiva fiscalización como al Instituto Federal Electoral (IFE) quien, tras esos procesos de investigación no exentos de controversias, finalmente llegó al fondo de los hechos e impuso dos sanciones que pueden considerarse como históricas: 1,000 millones de pesos al PRI (la más alta de las que se tenga noticia en los sistemas democráticos), y 545 millones a los partidos de la coalición Alianza por el Cambio que había llevado a la presidencia al titular del Ejecutivo en funciones.²⁸

De lo anterior se confirmó que fuese del todo necesaria la especificación de que, como en su momento determinó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se aprestó a confirmar la Suprema Corte, en su tarea fiscalizadora el IFE no le son oponibles los secretos fiduciario, bancario y fiscal. Esta reforma se plasmó en la constitución en 2007, al establecer, artículo 41, base V, que: “la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral (...). En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal”. Cabe decir que las autoridades fiscalizadoras en las entidades federativas de la república, a su vez, podrán sortear esos secretos legales acudiendo al órgano técnico del IFE.

Puede decirse que, de los dos mayores escándalos de financiamiento electoral, en México surgió una legislación más sólida, como ha ocurrido en otras naciones —por ejemplo en Estados Unidos tras el Watergate.²⁹ Se trata de un mecanismo de escándalo-reforma-escándalo para ir encarando a lo largo del tiempo los desafíos en la regulación del dinero en la política.

Por otra parte, como se desprende del texto constitucional, en lo sucesivo la fiscalización se efectuará por un órgano técnico, ya no por una comisión de consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral. La anterior es una reforma pertinente que evita que los consejeros a la vez que sustancian las investigaciones en materia de financiamiento, sean los que imponen las sanciones cuando se detectan violaciones a la norma; en lo sucesivo los consejeros se pronunciarán sobre dictámenes elaborados por el órgano técnico y, finalmente, las impugnaciones a las decisiones del Consejo General las resolverá, como ocurre desde 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una modificación adicional en materia de control de los recursos y rendición de cuentas tiene que ver con los partidos que pierdan su registro una vez que en una elección federal no alcancen el 2 por ciento de la votación. En el pasado era frecuente que los bienes de los partidos que

²⁸ Una descripción pormenorizada de las dificultades que enfrentó el IFE como autoridad fiscalizadora puede encontrarse en Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

²⁹ Griner, S. y Zovatto, D., *op. cit.*, p. 151.

perdían su registro, adquiridos gracias al financiamiento público, pasaran a manos privadas. Ahora, el párrafo 2 del artículo 32 del COFIPE establece que: “La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este Código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio”.

II. Conclusiones

La relación entre política y dinero plantea una tensión estructural, permanente, en toda democracia. Las normas que regulan las condiciones de la competencia son reflejo de decisiones políticas en cada país que prefiguran el tipo de sistema de partidos que se busca edificar: si el énfasis está en la equidad o en las libertades de los donantes; si se privilegia la competencia entre partidos o entre candidatos; si se brinda preeminencia al derecho de acceso a la información o a la libertad de expresión.

En México, la reforma electoral de 2007–2008 puede verse como un fortalecimiento de la equidad en las condiciones de la competencia. Por orden de importancia, los cambios consisten, en primer lugar, en que se cancela la compraventa de publicidad electoral en radio y televisión, y se garantiza el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación electrónica a través de los tiempos de Estado de forma exclusiva. De esta forma las campañas electorales, un asunto público per se, que realizan los partidos políticos —entidades de interés público— estarán en los canales de televisión y las estaciones de radio —que finalmente utilizan un espacio propiedad de la nación y son usufructuarios de concesiones públicas— con cargo sólo a los tiempos oficiales de Estado, sin que ello esté mediado por transacciones mercantiles. En la constitución se define que terceros actores no podrán realizar gastos para beneficiar o afectar a partidos o candidatos en radio y televisión. La ley ya especifica sanciones para quien viole las normas en materia de acceso a los medios de comunicación.

Se racionaliza la dotación de recursos públicos a los partidos políticos, sobre todo los que se destinan para gastos electorales. El financiamiento ordinario dependerá del número de ciudadanos inscritos en el padrón y del comportamiento del salario mínimo. Su distribución continuará definiéndose a partir de una fórmula de 30% igualitario y 70% proporcional que ha favorecido la equidad. El financiamiento para gastos de campaña cuando se renueven la presidencia de la República y el Congreso de la Unión será de un cincuenta por ciento del financiamiento ordinario; cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, éste será de un treinta por ciento regular, lo que permitirá que en ese tipo de campañas el monto

de recursos públicos sea de una cuarta parte respecto a lo que se había otorgado en los procesos electorales anteriores.

El financiamiento para actividades específicas de los partidos será del 3 por ciento del total de las actividades ordinarias, y ya no dependerá de los gastos que los partidos declaren realizar en ese rubro.

Los topes de gasto de campaña disminuyen, tanto por el lado de los ingresos, como de las erogaciones de los partidos en las campañas, los recursos son más austeros.

Las aportaciones privadas a los partidos políticos se mantienen, y se fija en un 10 por ciento del tope de gasto de campaña los ingresos que por simpatizantes y por cuotas de militantes, autofinanciamiento y aportaciones de los candidatos a sus campañas el límite permitido para este tipo de recursos privados.

Se ratifica el principio de máxima transparencia y rendición de cuentas en los manejos financieros de los partidos. Para ello, el Instituto Federal Electoral ve fortalecidos los instrumentos para realizar la fiscalización a los partidos, en tanto se establece que los secretos fiduciario, bancario y fiscal no le serán oponibles.

Los partidos políticos que pierdan su registro por no contar con una base mínima de apoyo electoral, tendrán que llevar a cabo procesos de liquidación que aseguran que sus bienes se reintegren al patrimonio público.

Asimismo, la regulación de las franquicias postales como prerrogativa de los partidos especifica los límites de su uso.

El conjunto de cambios legislativos descritos en este texto dan cuenta de una importante definición política que acotó el *laissez faire* para reforzar la equidad en las condiciones de la competencia, subrayando que la democracia es un ejercicio de ciudadanía entre iguales que no puede ser desvirtuado por las diferencias en la riqueza y el ingreso de los miembros de la sociedad. Para decirlo en un enunciado: la reforma electoral de 2007–2008 es una historia de la preeminencia de los valores político democráticos sobre los intereses fácticos de corte económico.

LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS

12

Preámbulo

El control de las finanzas de los partidos políticos y los mecanismos eficientes para satisfacer semejante finalidad constituyen piezas fundamentales en la configuración del sistema de partidos y presupuestos necesarios para el desarrollo de los procesos electorales. En este sentido, como destaca Forzati, al igual que el financiamiento o la financiación de los partidos y sus gastos, se trata de cuestiones estrechamente vinculadas a la posición central que los partidos políticos ocupan en el ámbito de la nueva forma de estado que la doctrina alemana ha denominado como *Parteienstaat* o estado de partidos.¹

En los ordenamientos jurídicos contemporáneos se suele prever para los partidos políticos, ya sea en la constitución o en los textos legales confeccionados por el legislador secundario, un conjunto de derechos y deberes destinados a determinar su estructura, sistema y posibilidad de acción, pero que, en general, atienden al hecho incontrovertible (sin que las desviaciones de hecho que pueda ofrecernos la praxis desmantelen suficientemente la construcción dogmática-constitucional) de que se trata de manifestaciones del derecho fundamental de asociación, necesarias para la articulación del orden democrático en las sociedades modernas.² Dentro de las prerrogativas reconocidas a los partidos políticos se incluye el derecho de éstos a determinadas prestaciones del Estado, en particular, la ayuda al financiamiento de los gastos tendientes a la obtención del sufragio, así como los de la organización y funcionamiento permanente de la estructura y burocracia partidista. Estas prestaciones, reconoce la doctrina autorizada, “se justifican en razón de que los partidos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, cumplen funciones públicas sin las cuales sería imposible la existencia y actualización del Estado pluralista y, en general el orden constitucional”.³

El régimen del financiamiento de los partidos conlleva, con independencia del acento y modalidades particulares que imponga el ordenamiento de que se trate, el establecimiento de los recursos públicos que el Estado destinará a los partidos (tanto en general, como la distribución entre todos los que tengan dicha calidad reconocida), si estos recursos se entregarán sólo en ciertas épocas (durante los procesos electorales) o de manera permanente, las fuentes de recursos privados que autoriza la ley y los montos respectivos, el destino de los gastos, tanto de los recursos públicos y privados, así como las prohibiciones o, en su caso, límites impuestos en los aspectos recién señalados, que en todo caso son tan variables como distintas son las experiencias

Marco Antonio Zavala Arredondo

Licenciado en Derecho por la UNAM. Ha impartido cátedra en la Facultad de Derecho de la UNAM, la Universidad Panamericana y el Centro Universitario México, División de Estudios Superiores, así como participado en múltiples conferencias, seminarios, diplomados y maestrías relacionados con las cuestiones político-electorales. Actualmente se desempeña como Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Forzati, Francesco. *Il finanziamento illecito ai partiti politici. Tecniche dei tutela ed esigenze di riforma*, Jovene Editore, Nápoles, 1998, p.15.

² García-Pelayo, Manuel *El estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1996 (reimpresión), pp. 51 y 52.

³ *Ibidem*, pp. 65 y 66.

históricas de cada país y el deseo del legislador (primario o secundario) para inhibir cierta clase de conductas o de promover otras, por considerarlas necesarias y adecuadas a fin de alcanzar un cierto estado de cosas.

Lo que interesa destacar aquí es que cualquier régimen de financiamiento de los partidos políticos implica un conjunto de normas de carácter imperativo que condicionan la conducta que debe asumir el Estado y sus órganos (ya sea para distribuir recursos en los términos ordenados por la ley o para abstenerse de dar dinero alguno, pues la configuración de un financiamiento público viene normalmente aparejado de un deber de abstención para el resto de entes públicos en el ámbito electoral), los partidos políticos, los ciudadanos y en general cualquier persona física o moral (por ejemplo, para respetar los límites o prohibiciones en la materia). Si se pretende la eficacia en estas normas, las mismas deben estar acompañadas de otras que organicen las instancias y los dispositivos de control, así como de aquellas que establezcan las sanciones (penales o administrativas) derivadas de su incumplimiento y de los procedimientos para determinar lo conducente.

Sin embargo, le asiste la razón a Pajares Montolío, cuando señala que se trata de construcciones o andamiajes distintos,⁴ es decir, la existencia de un régimen de financiamiento de los partidos no exige para su existencia formal un sistema de fiscalización o control,⁵ como tampoco los mecanismos de control o supervisión requieren la previa existencia de un régimen o trato privilegiado, ni las subvenciones públicas para su sostenimiento,⁶ pues basta que las actividades que realice la persona o entidad resulten socialmente relevantes para que el legislador disponga un régimen de control.⁷

Como quiera que sea, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos reviste hoy en día una importancia que rebasa las fronteras, lo que se ilustra muy bien con el reconocimiento constitucional de este aspecto por algunos ordenamientos, entre los que se encuentra en lugar destacado la *Grundgesetz* alemana de 23 de mayo de 1949, cuyo artículo 21, apartado 1, prevé que los partidos deben rendir cuentas públicamente sobre el origen y la utilización de sus recursos, así como de su patrimonio.⁸

⁴ "... No resultaría difícil concebir un modelo en que se concedieran subvenciones sin exigencias semejantes a las que se analizarán a continuación o, a la inversa, en el que se solicitaran datos sobre las fuentes de financiación sin que se establecieran ese tipo de aportaciones. En la práctica se dan ambas soluciones, si bien parece predominar un modelo en el que las obligaciones de someterse a un control... van acompañadas de un trato privilegiado a los partidos por parte del Estado...". Pajares Montolío, Emilio, *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 320.

⁵ Un buen ejemplo lo tenemos con el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, que estableció por primera vez en nuestro país, de manera explícita el derecho de los partidos al financiamiento público, que no supuso la creación de un sistema de fiscalización de los recursos, pese a que el artículo 61, fracción VIII, preveía la justificación anual de su empleo ante la Comisión Federal Electoral, dada la ausencia de procedimientos y de sanciones. Esta misma situación acontecía en las reformas constitucionales y legales de 1989 y 1990, en las que la fiscalización de los recursos no era un tema central o prioritario en la agenda política. *cfr.* Nuñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, FCE, México, 1993, pp. 46 y 55.

⁶ Como acontece actualmente con las agrupaciones políticas nacionales, cuyo derecho al financiamiento público desapareció con la derogación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, pues el promulgado en 2008 ya no contempló esta prerrogativa, no obstante lo cual permanece el deber reportar informes y ser fiscalizadas. Otro ejemplo lo constituyen las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político, cuyos in-

gresos y gastos deben ser fiscalizados, pese a que el derecho al financiamiento público se concede hasta que alguna de ellas obtiene el registro respectivo ante la autoridad. Cuestión similar acontece con las organizaciones de observadores electorales, que están compelidas a declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, mediante un informe que presenten al consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de los 30 días siguientes a la jornada electoral en la cual hayan participado con el carácter señalado.

⁷ En este sentido, la labor de supervisión de los recursos (públicos y privados) de los partidos no se diferencia de la que llevan a cabo el propio Estado, por conducto de las instancias competentes, para controlar las finanzas de otras entidades que igualmente son trascendentes para la vida social, como es el área económica, *verbi gratia*, la supervisión existente en el ámbito financiero. *cfr.* Hegewisch Díaz, Infante Fernando, *Derecho Financiero Mexicano. Instituciones del Sistema Financiero Mexicano*, Porrúa, México, 1997, y Carvallo Yañez, Erick. *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Teoría y práctica de las agrupaciones financieras, las instituciones de crédito y las casas de bolsa*, Porrúa, México, 2003.

⁸ Lo que revela la intención de abrir a la ciudadanía el proceso político en su conjunto, pues en "la medida en que las posibilidades de influencia son [en] función del dinero, la rendición de cuentas respecto de las propias fuentes supone simultáneamente revelar las influencias sobre los partidos políticos". Grimm, Dieter "Los partidos políticos" en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde *Manual de Derecho Constitucional*, trad. esp. Antonio López Pina, IVAP, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 421.

México carece de una norma de semejante explicitud en su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),⁹ las normas existentes no son el resultado de varias décadas de experiencia. Por el contrario, los antecedentes con que contamos se remontan apenas a 15 años, con motivo de la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993, producto de las exigencias de los partidos opositores para que se lograran (en el marco de las reformas que, después de cada proceso electoral, ocurrieron entre 1988 y 1996) garantías normativas e institucionales de unos comicios más transparentes y equitativos que los celebrados hasta entonces.

El artículo 41, párrafo sexto, de la CPEUM, se limitó a este lacónico enunciado: “La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”. Con esta remisión se impuso al legislador ordinario el deber de establecer un sistema rector de todos los aspectos inherentes al financiamiento de los partidos y las campañas, lo cual comprende, con la precisión ontológica que ya se ha mencionado, la fiscalización de estos aspectos.

La siguiente reforma constitucional que habría de traer consigo modificaciones sustanciales al régimen de financiamiento de los partidos fue la del 21 de agosto de 1996. González Matus resalta que la base II del artículo 41 constitucional contenía cinco aspectos del financiamiento y fiscalización que debían ser forzosamente abordados por la ley ordinaria, a saber:¹⁰

- a) Las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales (reiteración del enunciado incorporado al texto fundamental en 1993, con la diferencia de que, en las reformas de 1996 se incorporaron normas mínimas o directrices concretas que debían ser respetadas por el legislador).
- b) Los criterios para determinar los límites a las erogaciones en las campañas electorales.
- c) Los montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes;
- d) Los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos, y
- e) Las sanciones aplicables por el incumplimiento de las disposiciones anteriores.

Esta reforma se constituyó en la primera en elevar a rango constitucional, con un mandamiento expreso y directo, el deber de desarrollar legislativamente un sistema integral de fiscalización electoral, pues por un lado previó la necesidad de que se instituyeran los procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de todos los recursos partidistas,¹¹ y por otro, se exigió la existencia de sanciones para el incumplimiento de las reglas en la materia. Además, extendió el mandato constitucional al ámbito electoral estatal o local, por cuanto se previeron disposiciones similares en el artículo 116, fracción IV, de la CPEUM, al cual remitía el artículo 122 al regular lo relativo al Distrito Federal.

Ambos extremos (instauración de procedimientos y de sanciones) perfilaron ya de manera nítida el núcleo esencial de actividades propias de todo sistema de verificación de finanzas de cualquier entidad que tiene reglado su funcionamiento financiero: a) constatar que se han respetado los límites o prohibiciones existentes, tanto para los ingresos, como en la aplicación de los recursos; b) que la aplicación de los recursos se ha efectuado para atender las necesidades electorales o el gasto ordinario del partido político; c) la determinación de la naturaleza de los pagos, la fecha de su realización, la persona que realiza el servicio o transmite el bien, la identificación del objeto de la operación, funcionario partidista que autoriza, todo ello con el soporte documental adecuado; d) el cumplimiento de los requisitos contables previamente

⁹ Así como la *Grundgesetz* alemana nada dice respecto del origen de los recursos partidistas.

¹⁰ González Matus, Ezequiel. Partidos políticos y dinero. La fiscalización electoral mexicana, Tesis profesional, ITAM, México, 2000, pp. 62 y 63.

¹¹ En las reformas legislativas de 1993 al Código federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 se introdujeron esos procedimientos, pero no existía un mandato constitucional explícito y, como ya se destacó, un régimen de financiamiento determinado no conlleva de forma indispensable un conjunto de mecanismos para su control y vigilancia.

fijados, así como la satisfacción de las exigencias que conforme al régimen de que se trate resulten aplicables, que no necesariamente se hallan en el ámbito electoral (mercantiles, civiles, fiscales, etcétera), y e) la determinación de las faltas que se cometan y, en su caso, la imposición de sanciones derivadas del incumplimiento.

La reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007 no supuso una variación sustancial al marco fundamental vigente desde 1996, pues en el penúltimo párrafo de la base II del artículo 41 de la Carta Magna, subsisten, prácticamente en sus términos, los mandatos constitucionales para que la ley ordene los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos partidistas, así como para que disponga las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento.¹² Sin embargo, la novedad radica en la definición del órgano del Instituto Federal Electoral (IFE) que tendría a su cargo la fiscalización de las finanzas y la eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que más adelante referiremos.

En el ámbito local permanecieron los mismos lineamientos ya contenidos en las modificaciones de agosto de 1996, con la incorporación de una nueva directriz que deben asumir las legislaturas locales, consistente en que deben instituirse bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de los partidos, conforme con lo previsto en los 2 últimos párrafos de la base V del artículo 41 de la CPEUM.

¹² Cabe destacar empero, que en la CPEUM se adicionaron a los límites en las erogaciones en las campañas electorales de los partidos, aquellos que tengan motivo con los procesos internos de selección de candidatos. Del mismo modo se estableció en sede constitucional el límite para la suma total de las aportaciones por parte de los simpatizantes de los partidos políticos, en los ámbitos federal y estatales.

I. Las novedades de la Reforma constitucional de 2007 en materia de fiscalización

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

La Reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007 introdujo, en el artículo 41, fracción V, párrafo décimo, de la CPEUM, a la estructura del consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE) a un órgano técnico encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, el cual goza de autonomía en su gestión, cuyo titular es designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo General, mediante la propuesta que formule el Consejero Presidente y que, en conformidad con el artículo 108 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de enero de 2008, se denomina Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.¹³

Con anterioridad a la reforma, la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la recepción, revisión y dictamen de los informes anuales y de campañas electorales, correspondía a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual contaba con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (artículos 49, apartado 6 y 49-B, del COFIPE de 1990, conforme las reformas introducidas en 1993 y 1996), en cuya estructura se tenía una Dirección de Informes Anuales y de Campaña.

Esta comisión estaba integrada por seis consejeros electorales¹⁴ y el titular de la Dirección Ejecutiva aludida, quien fungía como Secretario Técnico. Una vez aprobado al seno de la comisión el dictamen respectivo, igualmente el Consejero que fungía como Presidente y el Secretario Técnico presentaban el proyecto de resolución relativo al estudio y análisis de cada una de las irregularidades cometidas por los partidos o agrupaciones, así como la o las sanciones que en cada caso se proponían.

Posteriormente, el proyecto de resolución aprobado por la Comisión de Fiscalización se presentaba para su discusión, votación y, en su caso, aprobación al Consejo General del Instituto Federal Electoral. Para la tramitación, sustanciación y resolución de las quejas y procedimientos oficiosos, igualmente existía un área encargada dentro de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para su conocimiento, en los cuales, en términos generales, se seguía la misma mecánica de trabajo interno que la anteriormente descrita.

Según se razona en la iniciativa de reformas, con el establecimiento de un órgano técnico dotado de autonomía, y la consecuente desaparición de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Par-

¹³ Resalta que el legislador elimina toda referencia en el nombre de la unidad a las agrupaciones políticas, que sí eran mencionadas en la denominación de la antigua Comisión de Fiscalización. Este cambio debe entenderse solamente como el deseo del legislador de simplificar el lenguaje, pues no implica una reducción en el ámbito de las atribuciones de control y vigilancia, que mantiene respecto de las agrupaciones políticas nacionales, sino que, por el contrario, la supervisión se extiende ahora a otro tipo de entidades, como son las organizaciones de ciudadanos que participan como observadores electorales durante los comicios y las organizaciones, también de ciudadanos, que han manifestado su intención de obtener su registro como partido político nacional.

¹⁴ El número de consejeros electorales integrantes de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas no fue fijo, sino que tuvo variaciones durante su vigencia, al amparo de lo previsto en el artículo 80, apartado 1, del COFIPE de 1990, el cual permitía que el CGIFE determinara el número de consejeros integrantes de las comisiones, ya fueran permanentes o no. De tal suerte, si en el acuerdo aprobado por el CGIFE en sesión extraordinaria de 22 de noviembre de 1996 se fijó en 5 el número de consejeros integrantes, para la renovación del CGIFE en 2003, mediante un nuevo acuerdo, el CG504/2003, de 24 de noviembre, se fijó en 6 el número de consejeros, el cual se mantuvo hasta la desaparición de este órgano.

tidos y Agrupaciones Políticas, se pretende lograr una profesionalización e imparcialidad de la función fiscalizadora, pues a juicio de los autores de la iniciativa, el diseño legal precedente ocasionaba “distorsiones” innecesarias en el trato de los consejeros integrantes de la Comisión de Fiscalización y los representantes de los partidos políticos ante el propio consejo, además de continuas fallas en el ejercicio de tal atribución.¹⁵ En cierta forma, con la solicitud adoptada por el Poder Reformador de la Constitución, se retoma una recomendación formulada por los entonces consejeros ciudadanos del IFE en 1994, quienes advirtieron de la necesidad de una contraloría electoral dependiente del CGIFE, que vigilara y auditara los ingresos y egresos de los partidos en forma permanente.¹⁶

La naturaleza, atribuciones y funcionamiento de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos se articulan en los artículos 79 a 86 del COFIPE de enero de 2008. Con carácter general puede decirse que la unidad asumió las atribuciones que anteriormente correspondían a la Comisión de Fiscalización, tanto las que le reconocía el COFIPE

de 1990 (reformado sustancialmente en 1993 y 1996 en este tema) como las que le habían sido reconocidas en la normatividad reglamentaria emitida al amparo de la ley. De entre los aspectos contenidos en el COFIPE de 2008, conviene resaltar los siguientes:

- La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tiene a su cargo, como su antecesora, la recepción y revisión integral de los diversos informes que deben presentar los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación. De igual forma, conoce en términos similares los informes que presentan las agrupaciones políticas nacionales,¹⁷ las organizaciones de ciudadanos que participan en un proceso electoral como observadores electorales,¹⁸ y las organizaciones políticas que han manifestado su intención de obtener su registro como partido político nacional.¹⁹
- Nivel jerárquico es equivalente a una dirección ejecutiva del IFE.

¹⁵ *Boletín del Centro de Capacitación Electoral*, Nueva Época, Año 1, Número Especial 1, “Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral. Apartado: “Análisis de las Propuestas específicas contenidas en la Iniciativa y Resoluciones de las Comisiones Unidas de Dictamen”, p. 45.

¹⁶ González Matus, Ezequiel. *op. cit.*, p. 56.

¹⁷ De acuerdo con el artículo 81, apartado 1, inciso I, del COFIPE, la revisión de los informes de ingresos y gastos que presenten las agrupaciones políticas nacionales, debe efectuarse en conformidad con lo que establezca el reglamento que al efecto apruebe el CGIFE. El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de agosto de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-129/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, confirmó dicho reglamento, en lo que fue materia de impugnación. Al momento de escribir estas líneas, se encontraban pendientes de resolución veinte recursos de apelación interpuestos por sendas agrupaciones políticas nacionales contra el mencionado reglamento.

¹⁸ Sobre el tema, *cfr.* los artículos 5, apartados 4, inciso j), y 5, y 81, apartado 1, inciso I del COFIPE, así como el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones

de Observadores Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de agosto de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-131/2008, en sesión pública del 27 de agosto de 2008, confirmó dicho reglamento, en lo que fue materia de impugnación. La presentación de estos informes por las organizaciones de observadores tiene su antecedente en el artículo 5, apartado 4, del COFIPE abrogado. La principal diferencia entre el régimen precedente y el actual, radica en el plazo para la presentación de los informes, que antes era 20 días previos a la jornada de elección y ahora son 30 días después de la elección.

¹⁹ El artículo 28 del COFIPE prevé que, a partir de la notificación por parte de la organización de ciudadanos interesada en obtener su registro como partido político nacional, debe informar mensualmente al IFE del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendientes a la obtención del registro legal. Por su parte, el artículo 81, apartado 1, inciso K, del mismo código concede como atribución de la Unidad de Fiscalización, supervisar y vigilar los ingresos y gastos de las señaladas organizaciones de ciudadanos. El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretendan obtener el registro como Partidos Políticos Nacionales se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de agosto de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-132/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, ordenó al CGIFE modificar dicho reglamento, en los términos precisados en la ejecutoria indicada.

- Presenta al CGIFE el proyecto de Reglamento de la materia para su aprobación, así como el relativo al desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas presentadas en materia de fiscalización y vigilancia.
- Expide las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos.
- Instruye los procedimientos administrativos en las quejas presentadas en materia de fiscalización y vigilancia.
- La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es la instancia responsable del IFE para conducir los procedimientos de liquidación de los partidos que pierdan su registro.²⁰
- Requiere de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido.
- Se prevé el derecho de los partidos a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros, que si bien antes gozaban de esta garantía, solamente estaba regulada en el Reglamento relativo a la fiscalización.

Ahora bien, como concreción legislativa del mandato constitucional de que el órgano técnico de supervisión de las finanzas de los partidos políticos goce de autonomía en su funcionamiento, el artículo 82, apartado 1, del COFIPE prevé que la Unidad de Fiscalización contará con la estructura administrativa que determine su Reglamento Interior y con los recursos presupuestarios que apruebe directamente el CGIFE, a diferencia de lo que acontece con las direcciones ejecutivas del IFE, cuya estructura en oficinas centrales como en las diversas vocalías es aprobada por el Secretario Ejecutivo, conforme con las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados, según prevé el artículo 125, apartado 1, inciso I, del propio código. De acuerdo con el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos,²¹ este órgano técnico está integrado por cuatro direcciones, a saber:

1. Dirección General de la Unidad de Fiscalización;
2. Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros;
3. Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos, y
4. Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consultas.

La inoponibilidad de los secretos bancario, fiscal y fiduciario

Otra de las innovaciones de la reforma constitucional es la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el ámbito de la fiscalización electoral, para que la Unidad de Fiscalización cumpla efectivamente con sus atribuciones, según reza el último enunciado del antepenúltimo párrafo de la base V del artículo 41 de la Carta Magna: “En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal”. Además, conforme con el párrafo siguiente de la disposición constitucional invocada, la Unidad de Fiscalización del IFE es el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar esta limitante.

²⁰ El Reglamento sobre el Destino y Liquidación de Bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su Registro ante el Instituto Federal Electoral se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-133/2008 y su acumulado SUP-RAP-134/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, modificó dicho reglamento, en los términos precisados en la propia ejecutoria.

²¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 14 de agosto de 2008.

Las dos normas mencionadas no hacen sino elevar a rango constitucional la exigencia ciudadana²² de dotar a la autoridad electoral de los mecanismos legales que le permitieran ejercer sus labores de supervisión sin los escollos afrontados en el pasado reciente, así como recoger los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF)²³ en las tesis de jurisprudencia que llevan por rubros “SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN” y “SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN”,²⁴ que emanaron de las sentencias dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-050/2001, SUP-RAP-054/2001 y SUP-RAP-046/2002.²⁵

En este criterio, medularmente se estableció que el Instituto Federal Electoral al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de éstos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario,

en la consecución de fines fiscales, por lo cual se determinó que encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario o fiscal, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información relativa a las operaciones bancarias o situación fiscal que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere.

El primer aspecto que debe destacarse es la inclusión de la inoponibilidad de los secretos fiscal, bancario y fiduciario en sede constitucional, lo que llama la atención, pues se trata de aspectos que tradicionalmente han sido regulados por la legislación secundaria.²⁶ Este solo hecho revela la intención del Constituyente Permanente del grado de indisponibilidad con el cual ha querido investir a la autoridad electoral en el ejercicio de sus atribuciones de inspección, control y vigilancia, es decir, ha dispuesto que no sea el legislador ordinario el que pondere la oportunidad o pertinencia de semejante medida, sino que ha decidido imponerla a toda autoridad constituida.

Esta determinación no podría entenderse a cabalidad, si se pasa por alto el carácter de organismo

²² Por ejemplo, entre las modificaciones legislativas contenidas en la Propuesta Ciudadana de Reforma Electoral, derivada de los trabajos desarrollados por el Comité Conciudadano de Seguimiento del Proceso Electoral durante el Proceso Electoral federal 2005-2006, se halla la relacionada con la propuesta de reforma al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, para incorporar a la autoridad electoral dentro de las excepciones del denominado secreto fiscal, “cuando ejerza sus facultades de fiscalización de los recursos de los partidos políticos”. Propuesta Ciudadana de Reforma Electoral. Documento de Trabajo, Comité Conciudadano para la Reforma Electoral, México, 2007, p. 105.

²³ Para conocer el contexto en el cual se emitieron los criterios, así como las penurias de la autoridad electoral para acceder a la información necesaria y relevante para el desahogo de quejas relacionadas con las actividades financieras de los partidos políticos y de los terceros involucrados en las mismas, *cfr.* Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006, pp. 39 y ss.

²⁴ Sin alcanzar el carácter de jurisprudencia, también se sostuvo el criterio recogido en la tesis relevante de rubro: “SECRETO BANCARIO. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PUEDE

REQUERIR INFORMACIÓN CONFIDENCIAL CUANDO LA INVESTIGACIÓN SE RELACIONE CON RECURSOS PRIVADOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”.

²⁵ Pese a tratarse de un criterio que constituía jurisprudencia, por tanto con carácter vinculante, en la práctica no se tradujo en la eliminación de los obstáculos enfrentados por el IFE cuando era necesario solicitar información a las autoridades hacendarias o financieras, porque en términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia de la SSTEPJF sólo es obligatoria para las Salas Regionales del propio Tribunal Electoral, para el IFE y para las autoridades electorales de las entidades federativas (así como por extensión, a los partidos políticos), esto es, en la lista de entidades sujetas a la jurisprudencia no se comprenden a autoridades diversas a las electorales, por lo cual, lo decidido en los recursos de apelación precisados exclusivamente vinculó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a acatar las ejecutorias en los asuntos en los cuales comparecieron al proceso. Debe destacarse que el artículo 233 citado no sufrió modificación alguna con las reformas en la materia de 2008.

²⁶ Véase, a guisa de ejemplo, la descripción de los antecedentes legislativos que realiza Méjlan, Luis Manuel C, *El secreto bancario*, 3ª edición, Porrúa, México, 2000.

constitucional autónomo con que cuenta el IFE, lo que implica que su actuación no debe estar supeditada a restricciones indebidas, de hecho o de derecho, que obstaculicen el cumplimiento de su función de control y vigilancia. Además, en el esquema implementado por la CPEUM, la centralización en el trámite de las solicitudes de información relacionadas con la supervisión, a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, se erige como eje articulador de las tareas de coordinación entre las autoridades electorales federal y de las entidades federativas.

La segunda cuestión que es indispensable determinar se refiere a los alcances de la inoponibilidad consagrada en la Ley Fundamental, pues de lo que en este punto se concluya resulta relevante para analizar el desarrollo legislativo por el cual ha optado el Congreso de la Unión y la problemática que enfrentarán las autoridades electorales, administrativa y judicial, en los procedimientos de fiscalización de los recursos y en los de investigación de las quejas que en la materia se presenten.

La cláusula de inoponibilidad, como se dijo, está inserta en el antepenúltimo párrafo de la base V del artículo 41, el cual se encuentra destinado a prever la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, dado que se regula la existencia del órgano técnico del CGIFE que tendrá a su cargo dicha potestad administrativa, por lo que parecería que la imposibilidad jurídica de que se pueda oponer, incluso a nivel legislativo, los secretos fiscal, bancario y fiduciario estaría circunscrita a la función estatal de supervisar los ingresos y egresos de los partidos polí-

ticos. Esta posición se corroboraría con lo establecido en el penúltimo párrafo de la base en cita, pues en este apartado se dispone que el mencionado órgano técnico es el conducto para que las autoridades competentes “en materia de fiscalización partidista” en el ámbito de las entidades federativas, puedan superar la limitación que suponen dichos secretos. Si se efectúa una lectura como la propuesta, tendría que concluirse que la inoponibilidad en cuestión se halla inserta exclusivamente en el ámbito del control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos.

Sin embargo, es posible al menos una segunda lectura del enunciado constitucional, y consiste en entender que cuando se dice: “en el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos...”, la norma comprende cualquiera de las atribuciones que al órgano técnico le confiera la ley por mandato mismo de la Constitución general (la cual señala que la ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano), y no sólo aquellas que de manera directa se vinculen con la supervisión de las finanzas de los partidos.²⁷

La decantación por una interpretación u otra reviste una trascendencia que rebasa el simple análisis académico. Si se acepta como válida la primera, la consecuencia es que sobre todos los órganos estatales constituidos (legislativos, ejecutivos y judiciales) se impone el deber de no hacer valer los secretos bancario, fiduciario y fiscal como obstáculos para el cumplimiento de las tareas de la Unidad de Fiscalización en todos los casos, en los cuales fiscalice recursos partidistas, pero sólo en esos casos. Por el contrario, de optarse por la segunda de las posibilidades destacadas, el deber a cargo de los órganos estatales se amplía a toda solicitud de información que realice la Unidad de Fiscalización en el ejercicio de sus atribuciones legales, con independencia de si se están fiscalizando recursos de los partidos o de alguna otra entidad que por ley deba supervisar dicha unidad. Ciertamente, en la ley podría ampliarse el ámbito de inoponibilidad que la Constitución concede, sin embargo, esto implica una diferencia sustancial, porque la habilitación vendría dada por mandato del legislador, cuando de entenderse que la obligación deriva directamente de la Carta Magna, semejante posibilidad no

²⁷ El COFIPE publicado en enero de 2008 no brinda mayores elementos que permitan dilucidar con claridad cuál debería ser la solución más adecuada, porque se limita prácticamente a reproducir el enunciado constitucional, cuando en el artículo 79, apartado 3, establece que “En el desempeño de sus facultades y atribuciones la Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. Las autoridades competentes estarán obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información que en estas materias les presente la Unidad”. Cabe destacar que este precepto está inserto en el Capítulo Tercero del Título Tercero del Libro Segundo, relativo (aquél) a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

se encontraría dentro del ámbito de opciones políticas del legislador, que estaría compelido a respetar aquella, y de no ser así, el incumplimiento podría hacerse valer, ya sea mediante el ejercicio de un control de la constitucionalidad abstracto cuando la ley secundaria se publicara (acción de inconstitucionalidad, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o cuando se presentara un acto concreto de aplicación, de ser el caso, a través del medio de impugnación electoral que resultara procedente.

Como ya se mencionó, en la configuración desarrollada por el legislador al expedir el COFIPE en 2008, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos también conoce de los informes que presentan las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de ciudadanos que participan en un proceso electoral como observadores electorales, y las organizaciones políticas que han manifestado su intención de obtener su registro como partido político nacional. De ahí la importancia de definir los alcances de la inoponibilidad que la CPEUM ha establecido, porque de lo que decidan en su oportunidad los operadores jurídicos institucionales, dependerá que la autoridad electoral administrativa cuente con los mecanismos suficientes para cumplir eficiente y eficazmente con las tareas que se le han encomendado.²⁸

La tercera cuestión a resaltar es la decisión del Poder Revisor de la constitución por lo que podría denominarse como un “modelo concentrado” para la obtención de información, financiera o fiscal, relacionada con la obtención de los recursos y la aplicación de los mismos por parte de los partidos políticos, pues ya

se ha indicado que las autoridades electorales de las entidades federativas deben canalizar las solicitudes respectivas a través de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en tanto sólo de esta manera estarían en aptitud de superar las limitaciones que suponen los secretos fiscal, bancario y fiduciario. Semejante modelo sólo encuentra explicación si se relaciona esta disposición con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso k), de la CPEUM, que impone a las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas el deber de instituir bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, mandato que debe concretarse “en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41” (relativos a que la Unidad de Fiscalización es el conducto para superar los secretos fiscal y financiero y a la posibilidad de que el IFE asuma la organización de los procesos electorales locales mediante convenio con las autoridades electorales que así lo soliciten).

Esto es, las solicitudes de intervención dirigidas por las autoridades electorales locales a la Unidad de Fiscalización son consideradas por la CPEUM como un mecanismo de coordinación en las labores de control y vigilancia de los recursos partidistas, pues implicaría el flujo de los soportes documentales respectivos y, consecuentemente, el conocimiento de la información que posea cada una de las instancias competentes. De otra forma queda en entredicho el principio hermenéutico del legislador racional, ya que no se explicaría de manera convincente el porqué se ha impuesto la carga a las autoridades estatales y del Distrito Federal de acudir necesariamente a la instancia federal, para solicitar información que obra en poder de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las instituciones pertenecientes al sistema financiero.²⁹

En la CPEUM no se precisa si entre las “autoridades competentes en materia de fiscalización partidista” se encuentran exclusivamente las que ejercen una potestad administrativa o también se ubican en la hipótesis los tribunales electorales correspondientes, cuando conocen de asuntos relacionados directamente con los procedimientos o quejas de fiscalización, cuestión que tampoco es dilucidada por el legislador secundario, según se verá en párrafos subsiguientes,

²⁸ Las dificultades no se reducirían al ejercicio de las actividades de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, sino que se trasladarían a la actividad hermenéutica del Tribunal Electoral, porque en las actividades de supervisión y vigilancia que efectúa dicha unidad, respecto de sujetos diversos a los partidos políticos nacionales, no parece plausible sostener que la autoridad electoral realice una función hacendaria y con fines fiscales, puesto que en estos casos no existen subvenciones públicas, lo que hace difícil que se reiteren los precedentes judiciales.

²⁹ Máxime si se advierte que en el desarrollo legislativo actual, al menos por cuanto hace al ámbito financiero, a su vez la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos debe remitir sus solicitudes a otra instancia pública, como lo es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

por lo que subsiste la duda de si las instancias jurisdiccionales o judiciales deben dirigir los requerimientos que dicten a la Unidad de Fiscalización o directamente a la autoridad competente (fiscal o financiera).³⁰

Ahora bien, las disposiciones constitucionales señaladas se encuentran ya reglamentadas, tanto en la codificación electoral federal, como en las leyes fiscal y financiera respectivas.

Los artículos 79, apartados 3 y 4, del COFIPE conceden a las autoridades competentes un plazo máximo de 30 días hábiles para “atender y resolver” los requerimientos de información que en esas materias les presente la Unidad de Fiscalización,³¹ periodo que se antoja excesivo para aquellos casos en los cuales las tareas de fiscalización se encuentren íntimamente vinculadas con el desarrollo de unos comicios o la calificación de las elecciones. Cuando los órganos electorales de las entidades federativas responsables de fiscalizar y vigilar los recursos partidistas requieran, en el “desempeño de sus atribuciones y ejercicio de sus facultades”, superar las limitaciones inherentes a los secretos bancario, fiduciario y fiscal, deben solicitar la intervención de la Unidad de Fiscalización, a fin de que ésta actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales.

Por su parte, el primero de julio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones al Código Fiscal de la Federación y a la Ley de Instituciones de Crédito, a fin de adecuar su contenido al nuevo marco constitucional y legal, así como para ampliar el espectro de inoponibilidad del denominado secreto fiscal en el ámbito de la fiscalización electoral mexicana, para incorporar los requerimientos formulados por la autoridad jurisdiccional de carácter federal en los litigios que conozca sobre la materia.

En específico, se incorporó un tercer párrafo al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, para prever que la reserva que está constreñido a respetar el personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias, respecto de la información contenida en las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, no resulta aplicable en los siguientes dos supuestos:

1. A la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los supuestos referidos por los párrafos 3 y 4 del artículo 79 del COFIPE, y
2. A las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los asuntos contenciosos directamente relacionados con la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

En cualquiera de ambas hipótesis, enfatiza la parte final del párrafo, la información que deba suministrarse sólo debe utilizarse para los fines que dieron origen a la solicitud de información.

³⁰ De considerarse que no se trata de autoridades electorales “competentes en materia de fiscalización”, la posibilidad de requerir o solicitar información fiscal o financiera, en la situación actual, dependería de si la legislación aplicable admite la intervención de autoridades jurisdiccionales o judiciales, y los términos en los cuales deban hacerlo.

³¹ El plazo previsto en este precepto no es coincidente con el contenido en el artículo 376, apartado 6 del propio COFIPE, por cuanto establece este último que las autoridades están obligadas a responder los requerimientos que se les formulen en un plazo máximo de 15 días naturales, los cuales, por causa justificada, podrán ampliarse 5 días más, plazo que igualmente resulta aplicable, por mención expresa de la ley, a las solicitudes relacionadas con los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Esta aparente antinomia podría solucionarse mediante la aplicación del criterio de la ley especial, esto es, si se interpreta que los 15 días naturales aplican cuando el requerimiento se formula con motivo de la sustanciación de un procedimiento de queja, mientras que los 30 días hábiles se refiere a supuestos distintos del mencionado en primer término (como sería la revisión de informes anuales o de campaña).

La incorporación de las salas del Tribunal Electoral encuentra justificación en la medida de que el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación sólo preveía la posibilidad de entregar información a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias, es decir, no se encontraba reconocida la posibilidad de que la autoridad hacendaria atendiera cualquier clase de requerimiento judicial, sino exclusivamente de los mencionados en el precepto. Sin embargo, no resulta razonable que la atribución de las salas del Tribunal Electoral para requerir información se limite, conforme la redacción empleada por el legislador, a los asuntos en los cuales conozcan de algún litigio relacionado directamente con “las finanzas de los partidos políticos”, pues de esta forma, según se ha destacado en párrafos precedentes, quedan fuera los demás ámbitos de fiscalización que tiene a su cargo el IFE y que, potencialmente, pueden ser materia de conflicto y de conocimiento del mismo en sede judicial electoral, como son las finanzas de las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de observadores electorales y las agrupaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político.

La reforma a la Ley de Instituciones de Crédito se limitó a precisar el órgano técnico del IFE que, conforme a la nueva configuración constitucional y legal, se encuentra exceptuado del régimen del secreto bancario o, como es denominado en fechas más recientes, tanto por la doctrina,³² como por ciertos ordenamientos,³³ financiero, que ahora comprende al fiduciario, anteriormente regulado en una disposición diversa de la propia ley de instituciones, pero ahora comprendido dentro del propio artículo 117.

En efecto, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2005, se reformó el artículo 117 y se derogó el 118,³⁴ ambos de la Ley de Instituciones de Crédito, a fin de incorporar a la legislación financiera las diversas autoridades facultadas para solicitar información de las diversas operaciones a que se refiere el artículo 46 de la ley citada.³⁵ Entre esas autoridades, según lo expresado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados,³⁶ que formuló el dictamen relativo al proyecto de decreto, se comprendió al IFE con base en el criterio jurisprudencial de la SSTEPJF, esto es, por considerar que dicho instituto asume la calidad de autoridad hacendaria federal y para fines fiscales, cuando ejerce sus facultades de investigación. También conviene destacar la siguiente consideración del dictamen de la cámara de origen, mediante la cual justificó que el Procurador General de la República (o el funcionario en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado) pudiere solicitar información directamente a las instituciones financieras:

³² Por ejemplo, algunos autores señalan que el régimen del secreto financiero comprende al bancario, al fiduciario y al bursátil, así como a otras reservas reguladas por las leyes en la materia, *cfr.* Fuente Rodríguez, Jesús de la. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros*, Porrúa, 5ª edición, México, 2007, tomo II, pp. 1427 y ss.

³³ Por señalar sólo un caso, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2003, y reformado mediante decretos publicados en el mismo diario el 21 de diciembre de 2005 y 26 de diciembre de 2007, siempre alude a “secreto financiero”, y no a alguno de los elementos que lo componen.

³⁴ El secreto fiduciario se ha considerado como una especie más restringida del secreto bancario en general, no sólo por tratarse de operaciones específicas, sino porque tradicionalmente en el fideicomiso se ha construido sobre la base de la confianza para con el fiduciario, como manifestación concreta del secreto profesional. Al respecto, *cfr.* Acosta Romero, Miguel y F. Roberto Almazán Alaniz. *Tratado teórico práctico del fideicomiso*, 4ª edición, Porrúa, México, 2002, pp. 324 y ss.; y Batiza, Rodolfo. *El fideicomiso. Teoría y Práctica*, 8ª edición, Jus, México, 2001, pp. 317 y ss.

³⁵ El texto original del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito sólo eximía a las instituciones de crédito de respetar el secreto bancario cuando la información la pidiera: a) la autoridad judicial, en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular (del servicio, depósito u operación) fuera parte o acusado, y b) las autoridades hacendarias federales, por conducto de la entonces Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales.

³⁶ Aprobado en la Cámara de Diputados, en sesión celebrada el jueves 28 de abril de 2005, con 284 votos a favor, 76 en contra y dos abstenciones.

... Ahora bien, en el entorno internacional la problemática del terrorismo se ha vuelto un tema preocupante en varios países de América, siendo que México se están tomando medidas a fin de reforzar el marco jurídico penal, administrativo, financiero y demás necesarios para evitar el flujo de capitales vinculados con intereses terroristas.

En efecto, esta Comisión que dictamina no soslaya los compromisos internacionales que sobre la materia han sido adquiridos por nuestro País, fundamentalmente los adoptados al seno del “Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales” (GAFI), grupo intergubernamental del que México es miembro de pleno derecho a partir de junio de 2000, y quien ha expandido su misión para incluir el combate al financiamiento al terrorismo, con lo cual se reconoce que todo el País está expuesto a ser objeto o conducto de operaciones con recursos que procedan o represente el producto de una actividad ilícita o que pretendan financiar actos terroristas.

Así, esta Dictaminadora considera que resulta necesario, homologar la legislación mexicana en la parte relativa a las instituciones financieras, a la legislación internacional, adecuando los mecanismos eficaces de cooperación para la prevención y represión de actos de terrorismo y de sus organizaciones criminales.

En efecto, se considera que en los casos de persecución y comprobación del delito, se deben buscar procedimientos fundados y motivados para combatir diversos ilícitos, lo cual da como resultado la modificación del secreto bancario y fiduciario; siendo procedente se incorporen a la legislación financiera, específicamente al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, diversas autoridades que estarán facultadas para solicitar información de las diversas operaciones a que se refiere el artículo 46 de la ley antes señalada, tanto a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como a las propias instituciones financieras. (Énfasis añadido)

Por su parte, al analizar el proyecto de Decreto aprobado por la Cámara de Diputados, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores formularon, entre otras observaciones, la siguiente:³⁷

... Estas dictaminadoras estiman que con las reformas propuestas se fortalece, por un lado, la función de fiscalización y rendición de cuentas de los recursos públicos que tienen encomendadas diversas autoridades y, por el otro, también se le proporcionan a otras instituciones, mayores elementos que les permiten desarrollar sus facultades legales para investigar hechos o conductas

³⁷ Dictamen aprobado, con modificaciones, en la Cámara de Senadores el jueves 29 de septiembre de 2005, con 75 votos a favor.

ilícitas, todo ello, dentro de un marco legal que garantiza la reserva de la información financiera y garantiza los derechos de los particulares.

Ello es así, dado que la propia minuta establece que la solicitud de información se realizará por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y se establece claramente la responsabilidad de los servidores públicos que hagan pública la información o que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones.

No obstante lo anterior...

... Asimismo, y dado que la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto federal Electoral son entes constitucionalmente autónomos, estas dictaminadoras consideran que la facultad de requerir información financiera en el desempeño de sus funciones no debe de estar supeditada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sino que debe de ser ejercida de manera directa, por lo cual se modifica en este sentido el quinto párrafo del artículo 117. (Énfasis añadido)

El dictamen fue devuelto a la Cámara de Diputados para los efectos previstos en el artículo 72, inciso e), de la CPEUM. Las modificaciones propuestas por la colegisladora fueron dictaminadas a favor, y el proyecto de decreto se aprobó con 319 votos a favor y 2 abstenciones.³⁸

Con estos antecedentes a cuentas, la reforma de 2008 a la Ley de Instituciones de Crédito se limitó, por

un lado, a reformar la fracción IX del tercer párrafo del artículo 117, a fin de incorporar al órgano específico del IFE que conforme a la reforma constitucional fiscaliza los recursos, es decir, para incorporar dentro de las excepciones a la confidencialidad de la información con que cuenten las instituciones financieras de sus clientes y usuarios, cuando la solicitud provenga de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ya sea para el ejercicio de sus atribuciones legales o cuando le es solicitado por las autoridades electorales de las entidades federativas con la misma finalidad, en los términos establecidos en el COFIPE.

Por su parte, el párrafo quinto del artículo 117 también fue reformado en los siguientes términos (se resalta el texto modificado):

Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los servidores públicos y las instituciones señalados en las fracciones I, VII, y la **unidad de fiscalización a que se refiere la fracción IX**, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores o autoridades especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, el nombre del cuentahabiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.

Conforme el precepto precedente, la Unidad de Fiscalización puede acceder a la información que resulte necesaria para el ejercicio de sus atribuciones (o para satisfacer las solicitudes formuladas por las autoridades locales encargadas de la fiscalización de los recursos partidistas), y que obre o pueda obrar en poder de las instituciones financieras, de dos formas posibles: a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNByV) o "directamente" a la institución de que se trate. En todo caso, la solicitud que formule la unidad debe encontrarse debidamente fundada y motivada,³⁹ y esta exigencia, que parecería estar circunscrita a cuan-

³⁸ El miércoles 14 de diciembre de 2005.

³⁹ Consideramos que resulta aplicable para analizar la pertinencia de la solicitud de información, es decir, para evaluar si se encuentra debidamente fundada y motivada, la jurisprudencia que lleva por rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Asimismo se presenta la cuestión de si la CNByV o la institución de crédito a la cual se dirige la solicitud están en posibilidad de oponerse a cumplir con lo solicitado por estimar que la petición no está fundada ni motivada, o bien por considerar que los motivos y fundamentos expuestos en la solicitud son insuficientes o inadecuados.

do la información se pide a través de la CNByV, por la forma en la cual está redactado el párrafo quinto del artículo 117, se extiende a toda solicitud de información, por tratarse de un imperativo directo del artículo 16 constitucional, ya que la solicitud implica necesariamente, al menos, un acto de molestia a los particulares (a la institución financiera que deba tramitar la información y al titular de la cuenta, depósito u operación sobre la cual se solicita la información), que involucra los bienes y valores tutelados por dicho precepto.⁴⁰

Según la ley, la posibilidad de acoger una u otra es una opción o prerrogativa de la Unidad de Fiscalización, pero de inclinarse por solicitar la información a la institución de crédito, en el instrumento en el cual se formalice la misma debe especificarse: a) la denominación de la institución financiera; b) el número de la cuenta; c) el nombre del cuentahabiente o usuario, y d) los demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate. Como se ve, lo que en realidad plantea el legislador con este esquema son dos clases diversas de inspección. Cuando se requiere de información, que podríamos denominar con cierta impropiedad “genérica”, sobre determinados sujetos o entes, respecto de los cuales se desconoce con precisión las cuentas, operaciones o situación financiera, como cuando la autoridad se encuentra realizando una investigación o indagatoria en su ámbito competencial, el conducto adecuado es la CNByV, que en su carácter de órgano que supervisa y regula el funcionamiento de las instituciones financieras, es la encargada de tramitar la solicitud ante las entidades que integran

el sistema financiero y, en su caso, imponer la sanción que corresponda por el eventual incumplimiento.⁴¹

Por el contrario, cuando la Unidad de Fiscalización disponga de todos los elementos que identifiquen a la información que se requiere, puede optar por solicitarla a través de la CNByV o “directamente” a la institución financiera que posea la información en sus archivos y registros. En este último supuesto, la Ley de Instituciones de Crédito señala que el trámite debe realizarse mediante solicitud que se formule a la “autoridad judicial”, para que ésta expida la “orden correspondiente a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida”. En este punto debe recordarse lo puntualizado líneas arriba, en el sentido de que lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 117 tenía como finalidad que las autoridades o servidores en el mismo contemplados estuvieran en posibilidad de solicitar directamente la información a la institución que la detentara, para de esta forma no recurrir necesariamente a la CNByV. Incluso, en el dictamen formulado por la Cámara de Senadores, que modificó el proyecto aprobado en la cámara de origen, de manera explícita se destacó que la facultad del IFE (junto con la Auditoría Superior de la Federación) para requerir información financiera en el ejercicio de sus funciones no debía estar supeditada a la CNByV, sino que debía ser ejercida de “manera directa”, y la razón que se expuso fue la calidad de “entidad constitucionalmente autónoma”.⁴²

Sin embargo, la literalidad de la norma exige la intervención de una “autoridad judicial”, lo que hace

⁴⁰ Al respecto, *cfr.* La tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro “SECRETO FINANCIERO O BANCARIO. ES PARTE DEL DERECHO A LA VIDA PRIVADA DEL CLIENTE O DEUDOR Y, POR TANTO, ESTÁ PROTEGIDO POR LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA EN SU VERTIENTE DE DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, Mayo de 2008, p. 234).

⁴¹ El penúltimo párrafo del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito establece: “Las instituciones de crédito deberán dar contestación a los requerimientos que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les formule en virtud de las peticiones que las autoridades indicadas en este artículo, dentro de los plazos que la misma determine. La propia Comisión podrá sancionar a las instituciones de crédito que no cumplan con los plazos y condiciones que se establezcan, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 108 al 110 de la presente ley”.

⁴² La elevación a rango constitucional de la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal implica que no sólo opera para las autoridades, sino también para los particulares, por lo que el legislador no puede desconocer esta circunstancia, y sólo debe brindar las reglas legales que permitan armonizar la disposición de la Ley Fundamental con otros valores, bienes y derechos igualmente reconocidos por el ordenamiento con semejante rango y jerarquía (especialmente los relacionados con la privacidad e intimidad). El COFIPE de 2008 parece pasar por alto esta circunstancia, puesto que en el artículo 79, apartado 3 únicamente expresa que “**Las autoridades competentes** están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información que en esas materias [las de los secretos] les presente la Unidad” (Énfasis añadido).

cuestionable la utilidad y eficacia de la norma en sí, al menos por cuanto hace al ámbito del ejercicio de la fiscalización encomendada a las autoridades electorales. Efectivamente, estas autoridades requieren en ocasiones de obtener información en poder de las instituciones financieras, básicamente para comprobar la información proporcionada por los sujetos fiscalizados o para desahogar los procedimientos

de queja o los oficiosos relacionados con los ingresos y gastos de dichos sujetos. En cualquiera de ambos casos, es imperioso contar con la información de manera previa al dictado de la resolución respectiva, que es precisamente la que da origen, en la generalidad de los supuestos, al inicio de un proceso contencioso jurisdiccional, del que conocen las autoridades jurisdiccionales o judiciales, según sea el caso. De acuerdo con este esquema, acogido en la generalidad de las legislaciones electorales del país,⁴³ la autoridad administrativa no ofrece ni aporta pruebas en el proceso judicial, sino que se limita a defender la constitucionalidad y legalidad de su actuar,⁴⁴ lo que difícilmente podría conseguirse si la determinación que se reclama no ha sido emitida con la mayor información posible para dilucidar la fiscalización que tienen a su cargo.

Incluso, cabría cuestionarse si el supuesto que se viene refiriendo, contenido en el párrafo quinto del artículo 117, involucra uno diverso al aludido en el párrafo segundo del mismo dispositivo, según el cual, las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información, "cuando lo solicite la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular o, en su caso, el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado".⁴⁵

La definición misma de qué debe entenderse por "autoridad judicial" presenta particular problemática en las cuestiones electorales, porque habría que determinar si en estos casos se comprende a cualquier instancia adscrita formalmente al Poder Judicial o que ejerza materialmente actividades jurisdiccionales,⁴⁶ o sólo están comprendidas aquellas que resuelven de manera exclusiva los litigios en la materia, como acontece con las salas del TEPJF, y de ser así, si las salas y tribunales electorales de las entidades federativas se incluyen en este supuesto, de ahí la importancia de definir el alcance de la expresión "autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas", porque de entender que las de corte jurisdiccional se encuentran en este supuesto, el facultamiento para que requirieran a las instituciones financieras vendría impuesto por el texto constitucional.

⁴³ Cada vez son menos las legislaciones electorales locales que, como acontece con Puebla (artículo 393 del Código de Instituciones y Procesos Electorales), presentan un esquema similar al empleado por el legislador federal antes de las reformas de 1996, en el cual el Tribunal Electoral impone las sanciones que estime conducentes con base en las determinaciones que la autoridad administrativa adopte con motivo de la revisión de los informes anuales y de campaña, y sólo de forma excepcional se admite el ofrecimiento de nuevos elementos de convicción.

⁴⁴ En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la actividad que debe desplegar la autoridad (o partido político) señalada como responsable está reglada en los artículos 17 y 18, que se limita a recibir la demanda y sus anexos (incluidas las pruebas), publicitar la demanda, recibir los escritos de alegatos de los terceros interesado, rendir un informe circunstanciado, formar un expediente con el acto o resolución reclamado y con la documentación que obre en su poder que resulte relevante para la resolución de la controversia.

⁴⁵ Al igual que en el párrafo quinto, en este supuesto la autoridad judicial puede formular la solicitud directamente a la institución de crédito o a través de la CNByV. Pese a que no hay mayor distinción, es razonable que cuando se requiera a la institución financiera, se brinden a ésta los elementos necesarios para identificar la documentación o registros que deban desahogarse con el requerimiento.

⁴⁶ Tanto la doctrina, como los precedentes judiciales son coincidentes en que hay que emplear una noción amplia de "juicio" y "autoridad judicial", de tal suerte que no sólo los órganos adscritos al Poder Judicial puedan llevar a cabo los requerimientos de información, ni limitar la procedencia de la solicitud a que exista una controversia entre dos partes, sino en forma genérica cualquier tipo de procedimiento judicial [o jurisdiccional, podría añadirse]. Sobre el particular, *cfr.* Las tesis aisladas "VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO LABORAL, LA CONSTITUYE EL DESECHAMIENTO DE LA JUNTA RESPECTO DE LA SOLICITUD DE REQUERIR LAS PRUEBAS RELATIVAS A LOS INFORMES A LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, Y DE UNA INSTITUCIÓN BANCARIA" (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, Febrero de 2006, p. 1953) y "SECRETO BANCARIO. SI LA INFORMACIÓN NACIONAL LA AUTORIDAD QUE CONOCE DEL PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DE PAGOS, NO EXISTE VIOLACIÓN AL" (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IV, Septiembre de 1996, p. 721), así como Méjan, Luis Manuel C. *op. cit.*, pp. 142 y ss., y Fuente Rodríguez, Jesús de la, *op. cit.*, p. 1450.

De concluirse que existe vinculación sistemática entre los párrafos segundo y quinto del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, entonces podría argumentarse que la Unidad de Fiscalización está en aptitud de requerir a las instituciones financieras de manera directa, cualquier informe o noticia que obre en su poder, en aquellos casos en los cuales la solicitud se formule con motivo del desahogo de los procedimientos de quejas y denuncias que el COFIPE le atribuye,⁴⁷ en tanto que dichos procedimientos se desarrollan en forma de juicio, y con respeto a las garantías esenciales del procedimiento a que alude la CPEUM, lo que los asemeja a los que tienen a su cargo las instancias judiciales.

Por último, en cuanto al tema que se viene comentando, el gran ausente en las reformas constitucionales y legales es el llamado secreto bursátil,⁴⁸ regulado en el artículo 192 de la Ley del Mercado de Valores,⁴⁹ por el cual las casas de bolsa en ningún caso deben dar noticias o información de las operaciones que realicen o servicios que proporcionen, sino a los

titulares, comitentes, mandantes, fideicomitentes, fideicomisarios, beneficiarios, representantes legales de los anteriores o quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión, para fines fiscales.⁵⁰

Desde luego, a falta de reforma en esta materia, de presentarse a la Unidad de Fiscalización la necesidad de obtener información que esté en posesión de las entidades bursátiles del país, está el recurso de acudir, por analogía normativa, al criterio emitido por la SSTEPJF, referente a que la autoridad electoral, cuando fiscaliza los recursos partidistas, lo hace con el carácter de autoridad hacendaria federal con fines fiscales, empero, habría que recordar la problemática de hacer efectivo el criterio jurisprudencial durante las indagatorias correspondientes, por las limitaciones del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁷ Si el titular, fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario son parte en el procedimiento que lleve la autoridad electoral.

⁴⁸ Aunque lo mismo pudiera expresarse respecto del llamado secreto ministerial, que implica la reserva de las actuaciones del ministerio público en sus indagatorias, si bien esta clase de autoridades se encuentra dentro de aquellas que pueden ser requeridas por la Unidad de Fiscalización, para que aporten la información o documentos en su poder que resultare relevante para la revisión de los informes o el desahogo de un procedimiento relacionado con el financiamiento y gasto de los partidos políticos. Sobre el tema, *cf.* las tesis relevantes que tienen por rubros: "SECRETO MINISTERIAL. EL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 90. DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL" y "SECRETO MINISTERIAL GENÉRICO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN".

⁴⁹ El secreto bursátil se extiende a los proveedores de los servicios a las casas de bolsa, a las instituciones para el depósito de valores y a las autoridades del exterior, en virtud de lo previsto en los artículos 221, 295 y 358 de la propia Ley del Mercado de Valores.

⁵⁰ No se trata de una cuestión menor, pues si bien el COFIPE de 2008 obliga a los partidos políticos nacionales a que las cuentas y fondos que establezcan lo hagan a través de las instituciones bancarias, incluso cuando se manejen operaciones que involucren instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y hasta por el plazo de un año (artículo 78, apartado 4, inciso E., fracciones I y II), en el mundo de los hechos, podría darse el caso de que un partido adquiriera acciones bursátiles (entendidas como "todos aquellos valores que se encuentren inscritos, precisamente, con el carácter de acciones en el Registro Nacional de Valores, de cualquier sección, subsección o emisor; incluyendo las acciones adquiridas a través de Sociedades de Inversión"), en contravención del artículo 7.6 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 2008. Baste recordar que la prohibición contenida en el artículo 49, párrafo 11, inciso D, fracción II, del COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), de adquirir acciones bursátiles, no impidió que el Partido Acción Nacional lo hiciera, lo que motivó la imposición de una amonestación pública durante la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio del año 2001, sanción que fue confirmada por la SSTEPJF al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-21/2002, en sesión pública del 28 de noviembre de 2002.

La necesaria coordinación de las autoridades fiscalizadoras federal y local

La CPEUM estatuye bases para el régimen financiero de los partidos políticos, tanto a nivel federal (artículo 41, base II), como de las entidades federativas (artículo 116, fracción IV, incisos g y h), y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso F, que remite a aquél), por lo que se trata de una materia que corresponde desarrollar al Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos competenciales. Por ello, los partidos políticos nacionales gozan del financiamiento público que les corresponda conforme a lo que se establezca en las disposiciones federales y locales respectivas, e igualmente deben sujetar su actuación al régimen financiero particular que establezca la ley aplicable.⁵¹ Este régimen normativo complejo puede generar obstáculos para el eficiente control y supervisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, pues es común que las dirigencias nacionales realicen transferencias de recursos provenientes del financiamiento federal a los estados y al Distrito

Federal, los ingresos derivados del financiamiento público de las entidades federativas se incorporan finalmente al patrimonio del partido nacional, y nada impide que los ingresos de los partidos provenientes de fuentes distintas de la del financiamiento público los destinen a sufragar la operación ordinaria o a apoyar las tareas (ordinarias o electorales) en una entidad determinada, circunstancias que, entre otras, ciertamente dificultan su fiscalización.⁵²

Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-007/98, interpuesto contra la solicitud dirigida por la entonces Comisión de Fiscalización a un partido político nacional a fin de que incorporara en su informe anual los ingresos obtenidos con motivo del financiamiento público a que tenía derecho en las entidades federativas, la SSTEPJF concluyó que la fiscalización encomendada a las autoridades electorales, por los artículos 41, fracción II, último párrafo y 116, fracción IV, inciso H, se encontraba referida a distintos objetos, es decir, por cuanto hace al primer dispositivo, su objeto se refiere a que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, por parte de la autoridad electoral federal, se ejerza exclusivamente dentro del ámbito federal, es decir, que el con-

⁵¹ El artículo 41, base I, de la CPEUM dispone que los partidos políticos son entidades de interés público, que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de intervención en el proceso electoral. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la SSTEPJF han interpretado de manera uniforme que en el caso de los partidos políticos nacionales, la ley que rige su actuación es la aplicable al proceso electoral de que se trate, motivo por el cual estos entes están sujetos a un complejo andamiaje normativo, que no está exento de problemas en la determinación de la norma aplicable, pues en ocasiones una misma conducta pareciera estar regulada por al menos dos disposiciones pertenecientes a sistemas diversos (federal y local). Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 2/99 y su acumulada 3/99, el 8 de junio de 1999 que, "Atendiendo al derecho que tienen los partidos políticos con registro nacional para participar en las elecciones federales o locales, se desprende el doble régimen jurídico al que deben estar dependiendo del tipo de elección de que se trate (federal o local), pues de ser una elección federal y siendo un partido con registro nacional, las disposiciones aplicables serán las relativas al régimen federal, pero de ser una elección estatal y siendo un partido con registro nacional deberá atenderse tanto a las disposiciones locales que rigen la elección y a las federales que rigen al partido político pero armónicamente" (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena

época, septiembre de 1999, página 678). De manera similar, la SSTEPJF ha señalado que "por regla general, los partidos políticos nacionales se encuentran ceñidos al fuero federal en su constitución, registro, funcionamiento, prerrogativas y obligaciones en general, y a las sanciones a que se hagan acreedoras por el incumplimiento de las leyes federales, especialmente la de cancelación de su registro, pero que esta regla general no resulta aplicable en los casos de conductas identificadas de manera clara con cualquiera de los ámbitos de aplicación de la constitución o las leyes electorales estatales. Lo anterior... sin perjuicio de la posibilidad de que determinada conducta pudiera generar a la vez supuestos legales constitutivos de ciertas infracciones previstas en las leyes federales y de otras contempladas en las leyes locales" (Recurso de apelación SUP-RAP-008/2001, resuelto en sesión pública de 26 de abril de 2001).

⁵² "Los partidos políticos pueden hacer libremente transferencias financieras entre sus diferentes órganos... y aunque deben informar con puntualidad a la autoridad electoral de todos los movimientos de los recursos internos que efectúen, la falta de mecanismos legales que permitan el intercambio recíproco de la información entre los diversos organismos electorales, abre la puerta a la existencia de huecos que impiden una revisión puntual del flujo y destino del dinero". Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 235.

trol y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos se limiten al financiamiento público y privado del orden federal, así como a erogaciones del mismo orden; en tanto que el segundo precepto constitucional estaría referido al financiamiento público y privado en el orden estatal, así como al uso que de tal financiamiento se hiciera en la entidad federativa correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la autoridad electoral federal para requerir a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; atribución que eventualmente podría involucrar la relacionada con los ingresos y gastos de orden local, siempre y cuando se efectuara dentro del procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos (y no como primer acto de fiscalización) y con motivo de dilucidar o esclarecer un hecho dudoso del orden federal.⁵³

El criterio anterior permitió definir con claridad los ámbitos competenciales de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales que tienen a su cargo las autoridades electorales federales y locales,⁵⁴ pero no solucionó la problemática que en los hechos enfrenta la supervisión,⁵⁵ de tal suerte que ante esta situación, venía siendo un reclamo desde hace ya algún tiempo, la modificación de la CPEUM para que el IFE y las autoridades de las entidades federativas estuvieran obligadas mutuamente a establecer mecanismos de coordinación que les permitieran intercambiar información; de hecho, desde el año 2000 el IFE promovió la creación de una red de revisión contable mediante la firma de convenios con los órganos locales para posibilitar dicho intercambio.⁵⁶

Por ello, el mandato establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso k), de la CPEUM debe entenderse dirigido a satisfacer esa demanda ciudadana y de las autoridades electorales del país. Conforme con dicho precepto, se ordena garantizar a las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas, que se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, “en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41” de la propia Carta Magna.

⁵³ El criterio se reiteró en ejecutorias posteriores, lo que motivó que se formara jurisprudencia obligatoria, la cual se identifica con el rubro “FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR ÚNICAMENTE EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES”.

⁵⁴ Lo que no significa, por supuesto, que sea una solución pacífica e incontrovertible en el plano argumentativo y académico, porque como bien destaca González Matus, cabría preguntarse si es posible desdoblarse la personalidad jurídica de los partidos políticos nacionales, de tal suerte que existan financiamientos privados federal y locales, con la consecuente erosión o debilitamiento de las prohibiciones y limitaciones contempladas en la CPEUM y el COFIPE. Desde el punto de vista de este autor, “si la personalidad jurídica de las personas morales es indivisible, jurídicamente no es viable que la personalidad de los partidos pueda dividirse para dar lugar a un financiamiento privado federal y otro estatal. Parecería más correcto afirmar que los partidos políticos nacionales sólo tienen la posibilidad de recibir financiamiento privado nacional o federal, el cual puede ingresar a sus arcas a través de su órgano nacional de dirección o finanzas, o a través de sus órganos estatales o delegacionales. De otro modo se llegaría al extremo de sostener que, en tanto el financiamiento privado se fiscaliza en instancias diferenciadas, el principio constitucional de preeminencia de financiamiento público sobre el privado únicamente puede ser garantizado para los partidos políticos nacionales respecto de su «financiamiento privado nacional», pero no respecto del estatal, pues no habría en el diseño constitucional y legal ningún mecanismo para verificar que el total de los «financiamientos privados estatales» no rebasen al total del financiamiento público”. González Matus, Ezequiel. *op. cit.*, p. 104. La reforma constitucional de 2007 no termina de solucionar esta problemática, pues si bien ya prevé el monto total anual de las aportaciones de los simpatizantes de los partidos, tanto a nivel federal (10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial) como local (10% del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador), no constituyen tales aportaciones la única fuente autorizada por la ley respecto del financiamiento privado.

⁵⁵ Algunos autores continuaron denunciando la existencia de problemas en el reparto competencial del IFE con los órganos locales respecto de la fiscalización de los recursos, *cf.* Cárdenas Gracia, Jaime, Alán García Campos y Santiago Nieto Castillo. *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, p. 155.

⁵⁶ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 235, refieren que se suscribieron más de 20 convenios, pero que algunos órganos electorales estatales manifestaron su negativa. En su oportunidad, la SSTEPJF revocó la resolución del Tribunal Electoral del estado de Aguascalientes y, consecuentemente, confirmó el acuerdo adoptado por la autoridad electoral administrativa, mediante el cual se autorizó la suscripción de un convenio de apoyo y colaboración entre el IFE y el Instituto Estatal Electoral, a fin de intercambiar información sobre el origen, monto y destino de los recursos federales y locales de los partidos políticos nacionales. A diferencia de lo concluido por el tribunal local, la SSTEPJF consideró que la autoridad administrativa sí contaba con las atribuciones suficientes para que se suscribiera dicho convenio (SUP-JRC-30/2001, resuelto en sesión pública del 13 de julio de 2001).

Pese a la ubicación del mandato constitucional (dentro de los elementos mínimos que deben contener las constituciones y leyes de las entidades federativas en materia electoral), se trata más bien de un imperativo que se extiende igualmente al legislador ordinario del ámbito federal, pues queda claro que el Congreso de la Unión no podría desconocer, ni mucho menos rechazar, la posibilidad de que el IFE instrumente mecanismos de coordinación con las autoridades electorales estatales. Por el contrario, dados los términos empleados por el Poder Revisor de la Constitución, deben instrumentarse dichos mecanismos, con independencia del parecer o voluntad del legislador o de la propia autoridad electoral.

La cuestión se complica en determinar los alcances o contenidos mínimos de esas “bases obligatorias para la coordinación”, ya que la CPEUM se limita a referir que dichas bases deben establecerse en los términos de los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 constitucional, relativos a que la Unidad de Fiscalización es el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista de las entidades federativas puedan superar las limitaciones inherentes a los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y b) El IFE pueda asumir, mediante convenio que suscriba con las autoridades competentes que así lo soliciten, la organización de los procesos electorales locales, en los términos en los cuales lo prevea la legislación aplicable.

En relación con el primer aspecto, ya se ha mencionado que la necesaria intervención de la Unidad de Fiscalización es considerada por el Constituyente Permanente como un mecanismo de intercambio de información entre las autoridades electorales del país.⁵⁷

Por su parte, la remisión que efectúa el artículo 116 a la facultad del IFE para organizar mediante convenio el proceso electoral en una entidad federativa, parece no ser una referencia adecuada para resolver la problemática de una fiscalización adecuada de las finanzas partidistas. En primer término, porque la organización de un proceso electoral a cargo de la instancia federal no supone que la autoridad electoral local claudique en el ejercicio de las facultades de vigilancia y control que le encomienda el propio artículo 116, fracción IV, en sus incisos g) y h), las cuales son de carácter permanente y no limitadas al desarrollo de los comicios. En segundo, porque asumir que las tareas de coordinación se condicionan a la suscripción de esa clase de convenios, implica pasar por alto otras prescripciones contempladas por la propia reforma constitucional, como es que las bases de coordinación que deben prever las constituciones y leyes electorales locales tienen un carácter obligatorio, por lo que no están sujetas a solicitud alguna por parte del órgano electoral de la entidad federativa, como acontece con los convenios para que el IFE asuma la organización de una elección. De igual forma, el mismo carácter obligatorio de las bases de coordinación, en relación, con el carácter permanente de la supervisión y fiscalización de los recursos partidistas (ya que debe contemplarse en los estados y el Distrito Federal un financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes), hace inviable que la firma eventual de un convenio para la organización de una elección determinada sea pauta o canon para la configuración de tales bases.

⁵⁷ Al menos esa es la lectura que quien esto escribe realiza de las disposiciones atinentes de la CPEUM, que no pudiera corresponder con otras, incluidas las realizadas durante el procedimiento de Reforma constitucional, como ciertamente lo pone de manifiesto la justificación expresada en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, respecto del proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral. En dicho dictamen se manifiesta: “Se adiciona un inciso k) que, en correspondencia con lo propuesto en el artículo 41 consti-

tucional, dispone la no limitación de los órganos fiscalizadores de los partidos políticos por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Para tal efecto, los órganos fiscalizadores del ámbito estatal deberán superar la limitación acudiendo al órgano federal competente en la misma materia”. Como se ve, existe una confusión, porque se identifica la centralización en un órgano técnico federal de las solicitudes de información respecto de las cuales opera en situaciones ordinarias los secretos fiscal, bancario o fiduciario, con las bases de coordinación en la fiscalización entre las diversas autoridades electorales, cuando es evidente que un modelo ideal de coordinación no puede agotarse en la centralización de dichos trámites.

Así parece haberlo advertido el legislador ordinario, que en el COFIPE de 2008 contempla en dos apartados normativos distintos, los convenios para intercambiar información financiera de los partidos políticos nacionales y los que permitirían que el IFE organice una elección estatal o municipal. Por un lado, el artículo 81, apartado 1, incisos P y Q, prevé como atribución de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del CGIFE, así como prestar y recibir los apoyos establecidos en tales convenios. En tanto, el artículo 118, apartado 3, contempla:

“Conforme a lo que establezcan las constituciones y leyes electorales respectivas, a solicitud de las autoridades electorales competentes de las entidades federativas, para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base V del artículo 41 de la Constitución, previa aprobación del consejo General, la Junta General Ejecutiva formulará los estudios en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el Instituto Federal Electoral asuma la organización de procesos electorales locales, formulando el proyecto de convenio correspondiente que, en su caso, deberá ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al inicio del proceso electoral local de que se trate.”

Como puede advertirse, fuera de la tramitación centralizada de las solicitudes de información que se dirijan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la CNByV, y de los convenios que celebre la Unidad de Fiscalización con los órganos electorales estatales (y consiguientemente la ejecución de los apoyos recíprocos derivados de los convenios), ni la CPEUM, ni el COFIPE brindan mayores elementos de los contenidos mínimos de las bases de coordinación en materia de fiscalización de los recursos partidistas, ni en qué podrían consistir los apoyos.⁵⁸ En todo caso, consideramos que apuntaría en el sentido deseado por la reforma constitucional, la homologación de los registros contables de los ingresos y egresos, así como de las reglas generales de contabilidad y registro de operaciones a que estarían sujetos los partidos políticos, pues existiría un trato uniforme de la documentación reportada por los partidos y registrada y evaluada por las distintas autoridades, además de que esta uniformidad propendería al mejor cumplimiento por parte de los partidos en su obligación de rendir los informes respectivos.

⁵⁸ Tampoco brinda mecanismos de solución en aquellos casos en los cuales se presenten divergencias entre lo permitido, limitado o prohibido por el ámbito federal, con lo estatuido por alguna legislación estatal. Sobre el tema, *cfr.* las sentencias dictadas por la SSTEPJF en los juicios de revisión constitucional electoral con los números de expediente SUP-JRC-305/2003 y SUP-JRC-306/2003, en sesión pública de 11 de noviembre de 2003, en los cuales se analizó la contradicción existente entre la legislación federal y estatal, en lo relativo a la cantidad de financiamiento ordinario que un partido político nacional puede transferir hacia sus órganos estatales en el estado de Coahuila, pues en tanto que la primera no establecía límites, la segunda fijaba como tope el equivalente 75% del financiamiento ordinario que reciba el partido de que se trate en la entidad.

II. El procedimiento de fiscalización ordinario

Las diversas clases de informes

Desde la reforma constitucional en materia electoral de 1996, la CPEUM ordena al legislador establecer los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, sin pronunciarse por modelo alguno. Se trata, pues, de una materia para la cual el legislador secundario goza en principio de un amplio margen para su configuración, que debe tener en consideración, de manera medular, lo mencionado en el primer apartado de este trabajo: la fiscalización no es una actividad gratuita u ociosa, sino que tiene como finalidad verificar el cumplimiento del régimen financiero a que están sujetos los partidos políticos (licitud de los ingresos, uso de los recursos para los fines constitucional y legalmente permitidos, y respeto a las limitaciones y prohibiciones establecidos en el ordenamiento). El andamiaje normativo debe ser el adecuado para la consecución de ese objetivo, por lo que es precisamente la satisfacción de éste lo que define el tipo de control o verificación que debe estatuirse, así como las instancias facultadas y los tiempos en los cuales debe llevarse a cabo.⁵⁹

El instrumento de control ordinario (directo)⁶⁰ empleado en nuestro país desde 1993,⁶¹ es la rendición de informes de los ingresos y de la aplicación de éstos, los cuales son verificados y constatados por la autoridad electoral, la cual también tiene a su alcance otros mecanismos de investigación y comprobación. En este aspecto, el COFIPE de 2008 presenta innovaciones de especial trascendencia, y que son el resultado de la aplicación del régimen precedente por más de una década, en la cual la fisonomía del sistema de fiscalización federal se condicionó en buena medida por la actividad reglamentaria del CGIFE y de los criterios jurisprudenciales y aislados de la SSTEPJF,⁶² que en no pocas ocasiones mostraron las deficiencias del esquema legal, al ser sometido a las nuevas condiciones de la competencia política y del sistema de partidos. En el COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), los partidos políticos estaban compelidos a presentar sólo dos clases de informes: los anuales (que debían comprender la totalidad de los recursos ingresados al patrimonio partidista, así como su aplicación) y los de las campañas electorales (con los ingresos y gastos vinculados directamente con la obtención del sufragio popular en los comicios). A estos se incorporan, en el artículo 83 del código nuevo, los denominados informes trimestrales de avance de ejercicio y los informes de precampaña, de tal suerte que el elenco de informes que deben presentar los partidos políticos se encuentran listados, en el siguiente cuadro, en el cual se indican las características, modalidades y plazos respectivos en el siguiente cuadro.

⁵⁹ Como destaca Woldenberg: "... en esta materia difícilmente puede hablarse de modelos: las normas están determinadas por los objetivos que se persiguen". Woldenberg, José. "El financiamiento a la política" en Hernández, María del Pilar (coordinadora). *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Fundación de Derecho Público, Venezuela, Fundación Editorial Jurídica Venezolana, Hispamer, Nicaragua, PEMEX, Universidad Central de Chile, Universidad Externado de Colombia, Universidad de Lima, UNAM, México, 2002, p. 311.

⁶⁰ Se utiliza la terminología propuesta por Lujambio, Alonso. "La fiscalización de los gastos de los partidos políticos" en Nohlen, Dieter, Zovatto Daniel, Orozco Jesús y Thompson José (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª edición, IIDH, Universidad de Heidelberg, International Idea, TEPJF, IFE, FCE, México, 2007, p. 824.

⁶¹ No se toma en consideración el informe que debían presentar los partidos políticos conforme el Código Federal Electoral de 1987, por las razones que ya han sido indicadas, ni la atribución genérica que concedía el texto original del COFIPE de 1990 al CGIFE para vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales se actuara con apego a la ley, por idéntica causa.

⁶² Una visión general de las modificaciones reglamentarias desde 1996, la presenta Agís Bitar, Fernando. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, TEPJF, México, 2008, pp. 14 y ss. Para una recopilación de las tesis de jurisprudencia, *cf.* Sánchez Gómez, Narciso. *El financiamiento de los partidos políticos*, Porrúa, México, 2008, pp. 170 y ss.

Tipo de Informe	Objeto del informe	Plazos (A más tardar)
Trimestrales	Resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo.	Dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. Durante el año del proceso electoral federal se suspende la obligación de presentarlo.
Anuales	Resultado de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.	Dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año de ejercicio que se reporte
De precampaña	El origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados por los precandidatos de los partidos políticos nacionales.	A más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña.
De campaña	Especificar los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente	a) Preliminar. Al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año. b) Final. Dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral.

Los informes trimestrales tienen un carácter meramente informativo para la autoridad, no obstante, si de la revisión que efectúe la Unidad de Fiscalización se advierten anomalías, errores u omisiones, debe de cualquier forma notificárselas al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones que estime conducentes, lo que revela que el propósito fundamental que están llamados a cumplir es la preparación del informe anual, y que los partidos estén en mejores condiciones para corregir oportunamente los errores, omisiones o deficiencias en sus registros contables, así como en la documentación soporte de sus operaciones financieras. Por su parte, a la autoridad le permitirá tener un mejor seguimiento de la actividad económica del partido, dado que mediará un menor lapso entre las operaciones que se reportan y el momento en que se lleva a cabo

la revisión “provisional” y, de ser necesario, tomar las medidas conducentes para remediar las desviaciones o incumplimientos que advierta, ya sea señalando al partido de lo constatado en la revisión o, en casos extraordinarios, mediante la apertura del procedimiento que corresponda.⁶³

En suma, el diseño implementado por el COFIPE respecto de los informes trimestrales es el de una actuación administrativa de control de la actividad de los partidos, de carácter eminentemente preventiva, es decir, como exigencia del legislador a la autoridad administrativa para que interactúe con los administrados, con la finalidad de que se adopten medidas que puedan evitar las infracciones.⁶⁴

Por su parte, la regulación de los *informes anuales* de los partidos, aquellos que comprenden todos los ingresos y los gastos ordinarios del ejercicio reportado, presenta como novedad que junto con dicho informe debe presentarse el estado consolidado de la situación patrimonial en la que los partidos expongan los activos, los pasivos y patrimonio en general, así

como un informe detallado de los bienes inmuebles de los que sea propietario el instituto político.⁶⁵ Además, los informes deben estar autorizados y firmados por un auditor externo, designado para tal efecto por cada partido político, lo que incorpora con carácter obligatorio un instrumento de control directo no contemplado en la normatividad anterior,⁶⁶ sin embargo, debe puntualizarse, por un lado, que la ley es omisa respecto a la consecuencia de no presentar el informe autorizado y firmado por el auditor externo,⁶⁷ y por otro, que la certificación del despacho de auditoría o contador público independiente coloca a los partidos en un contexto de mayor exigencia, pero no resulta determinante para la tarea fiscalizadora de la autoridad.⁶⁸

La previsión de los informes de precampaña⁶⁹ es, sin duda alguna, consecuencia directa de la regulación que de las precampañas mismas realiza el propio COFIPE en el Capítulo Primero del Título Segundo del Libro Quinto, como respuesta a la exigencia ciudadana de transparentar los recursos con los cuales los aspirantes a obtener alguna candidatura despliegan

⁶³ Porque una cosa es que los informes trimestrales sólo tengan un carácter informativo para la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, lo que parece indicar que en ese momento no está en condiciones de determinar responsabilidad alguna a los partidos, ni de imponer sanciones, y otra muy distinta que permanezca impávida ante las irregularidades que advierta, que bien pudieren dar lugar a la apertura de algún procedimiento sancionatorio, especialmente si se trata de violaciones manifiestas y de carácter sustantivo, a la CPEUM o a la ley, que no sean susceptibles de ser corregidas en la presentación del informe anual, y que puedan alterar gravemente el funcionamiento del sistema de partidos o el desarrollo del próximo proceso electoral federal.

⁶⁴ “El principio represivo fundamental (o sea, el de que [el] objetivo real de la potestad sancionadora es no tener que sancionar) se traduce inevitablemente en otro no menos conocido: la sanción es la “última ratio” del estado, quien sólo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios más convincentes para lograr que los particulares cumplan las órdenes y las prohibiciones”. Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2005, p. 35. O como sostiene Rivero Ortega: “La esencia de la policía administrativa se encuentra en su carácter preventivo, pues el factor represivo no deja de ser un complemento –indispensable, eso sí– para hacer efectivo el control. El aspecto más importante de la policía administrativa es la comprobación, la observación del cumplimiento de lo legalmente establecido”. Rivero Ortega, Ricardo. *El estado vigilante*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 60.

⁶⁵ En el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora apli-

cables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, aprobado por el CGIFE en diciembre de 1998 (reformado con posterioridad en numerosas ocasiones), ya se preveían exigencias para contar con información fidedigna y ordenada de los activos y pasivos de los partidos.

⁶⁶ En opinión de Agíss Bitar, Fernando. *op. cit.*, p. 26, la certificación de algún despacho privado de auditoría o contador público independiente como condición indispensable antes de que la autoridad fiscalizadora realice la función, constituye un método de control directo.

⁶⁷ Es decir, no se prevé si la falta de la auditoría externa conducirá a la imposibilidad de revisar el informe, de si esta situación conduce a tener por no presentado el informe o de si se trata de una irregularidad subsanable durante la fase de revisión, etcétera. El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de septiembre de 2008, no supera el silencio de la ley, pues se limita a agregar que no es necesario que el auditor externo certifique las modificaciones realizadas con motivo de los requerimientos formulados durante la revisión (artículo 18.2), y que el partido debe remitir junto con el informe, el documento con el cual acredite que el auditor externo se encuentra debidamente certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (artículo 18.3).

⁶⁸ Lujambio, Alonso. *op. cit.*, p. 824.

⁶⁹ Entendida la precampaña como el conjunto de actos realizados por los partidos, sus militantes y los precandidatos a las candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados, conforme la noción ofrecida por el artículo 212, apartado 1 del COFIPE.

actos para publicitar su persona, perfil, trayectoria y méritos, así como para homogeneizar (al menos en su temporalidad) y fortalecer los procesos internos de selección de candidatos al seno de los partidos políticos, dado que en los últimos diez años se había presentado una creciente autopostulación por parte de los interesados, al margen de la estructura partidista, con el consecuente debilitamiento del sistema de partidos, en perjuicio de aquellos militantes y ciudadanos en general que, interesados en participar en el instituto político en el cual militan, no contaban con acceso a los recursos financieros necesarios para promocionar su imagen de forma efectiva.⁷⁰

El diseño legal adoptado revela que en los informes de precampaña se amplía el espectro de los sujetos responsables de la rendición, pues si bien el artículo 83, apartado 1, inciso c), fracción I, del COFIPE indica que los partidos deben presentar dicho informe ante la Unidad de Fiscalización, a más tardar dentro de los 30 días posteriores a la conclusión

de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de lo previsto en los artículos 214, apartados 2 y 3, y 216, apartado 1, del mismo ordenamiento, se concluye que, en primera instancia, al precandidato corresponde la elaboración del informe de ingresos y gastos, quien lo debe entregar al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los 7 días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva. En el cumplimiento de esta obligación, el precandidato debe cumplir con los requisitos que determine el CGIFE, a propuesta de la Unidad de Fiscalización (artículo 214, apartado 2).⁷¹ De tal suerte, en esta fase, la tarea de los partidos es la de instancia receptora y distribuidora de los informes elaborados por sus precandidatos, sin perjuicio de la obligación de los partidos de incluir en el informe anual los gastos efectuados con motivo de la realización de los procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos (artículos 83, apartado 1, inciso c), fracción III y 216, apartado 2). Cabe destacar que el artículo 216, apartado 5, ordena que deben emitirse reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y expedición de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos, que debe aprobar el CGIFE, a propuesta de la Unidad de Fiscalización.

La falta de presentación por parte del precandidato del informe de precampaña, dentro del plazo establecido, trae como consecuencia que el ciudadano de que se trate no pueda “ser registrado legalmente como candidato”, si es que obtuvo la mayoría de votos en la contienda interna o en la asamblea partidista. En los demás casos, es decir, respecto de los precandidatos que no obtuvieron la candidatura, el artículo 214, apartado 3, remite a las sanciones previstas en el Libro Séptimo del COFIPE, que comprenden la amonestación pública o la multa de hasta 5,000 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (artículo 354, apartado 1, inciso c), fracciones I y II). Para estos efectos, los partidos tienen el deber de informar a la autoridad los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación de presentar el respectivo informe, para los efectos legales procedentes.

⁷⁰ Con independencia de la valoración conjunta que merezca el sistema adoptado por el legislador mexicano para regular los actos proselitistas previos a la postulación de las candidaturas, lo cierto es que debe rechazarse la comparación propuesta por Andrea Sánchez: “protestar sobre la cantidad de recursos que un ciudadano común (eso es lo que es un aspirante a candidato o candidato) gasta en la promoción de su persona a nivel nacional, es como si un cantante desconocido, pero con afanes de grandeza –tenga o no talento– se quejara de que otro cantante dispone de apoyos económicos y propagandísticos (de medios) superiores a los suyos y por ende es más popular y vende más discos” (Andrea Sánchez, Francisco José de, “Las lagunas jurídicas en materia de financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda” en Hernández, María del Pilar (coordinadora). *op. cit.*, p. 33). La contienda política, con miras al ejercicio del poder público, no resulta comparable con las disputas o celos del mundo artístico, o de alguna otra arena que sea socialmente visible o reconocible, pero irrelevante para la definición de las políticas públicas y los programas de gobierno. Es precisamente por el objetivo y la trascendencia en la cosa pública de la lucha política organizada, lo que justifica una intervención estatal razonable, objetiva y proporcionada para equilibrar las desigualdades de facto que indudablemente existen.

⁷¹ El artículo 212, apartados 2 y 3, del COFIPE prevé qué debe entenderse por actos y propaganda de precampaña. Por su parte, el artículo 215 establece que dentro de los topes de gastos de precampaña se deben comprender los conceptos previstos en los incisos A al D del apartado 2 del artículo 229 del propio código (gastos de propaganda, los operativos de la precampaña, los correspondientes a diarios, revistas y otros medios impresos, así como los de producción de los mensajes para radio y televisión).

Por primera ocasión en la legislación federal, se prevén los topes de gastos de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado, mismos que deben ser definidos por el CGIFE a más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, y que serán equivalentes al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate, en términos de lo dispuesto por el artículo 214, apartado 1, del COFIPE. Este es un dato relevante para la fiscalización que ahora debe efectuarse,⁷² porque el apartado 4 del precepto indicado señala que los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña que les corresponda, serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido.⁷³

La pérdida del derecho a ser registrado como candidato (o en su caso la cancelación del registro que ya se hubiere acordado), que se establece como consecuencia para el precandidato ganador que no presentó en tiempo el informe sobre los ingresos y gastos de su precampaña o que rebasó el respectivo tope de gastos de campaña, implica en su diseño normativo al menos dos dificultades.

La primera es de tipo procedimental y deriva de que, aparentemente, la declaratoria debe ser aplicada inmediatamente por el partido político, pues en términos del artículo 213, apartado 6, es competencia directa de éstos, a través del órgano partidista competente, “negar o cancelar el registro a los precandidatos que incurran en conductas contrarias a este Código o a las normas que rijan el procedimiento interno”. De manera similar, en el apartado de sanciones del COFIPE, el artículo 354, apartado 1, inciso C, fracción II, al referirse a la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, agrega: “Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato”. Con estas disposiciones queda claro que el partido está vinculado a adoptar la conducta que le ordena la ley; sin embargo, la pérdida del derecho a ser registrado o la cancelación del registro concedido implica un acto de privación⁷⁴ que, por mandato del artículo 14 constitucional, exige que la determinación sea precedida de un procedimiento seguido en forma de juicio, en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad a la ocurrencia del hecho generador de la medida. Por tanto, debe rechazarse la posibilidad de que la medida se aplique “en automático”, esto es, sin que de manera previa se haya escuchado al probable infractor, pues se estaría conculcando un derecho fundamental consagrado en la Carta Magna. Dado que es menester que exista un procedimiento previo para que se pueda decretar la medida prevista en la norma, el siguiente paso es dilucidar cuál es precisamente dicho procedimiento que respete la garantía de audiencia.

Conforme al esquema que brinda el COFIPE, ordinariamente ese procedimiento es el derivado de la fiscalización de los recursos. Como se explicó, una vez que el partido recibe de los precandidatos los informes

⁷² Con anterioridad, en diciembre de 2002, la autoridad electoral había emitido reglas para que los partidos políticos reportaran los ingresos y gastos realizados en sus procesos internos de selección de candidatos (Aggís Bitar, Fernando. *op. cit.*, p. 15). El 2 de junio de 2005, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas acordó instruir al Secretario Técnico de la propia comisión, a efecto de que solicitara a los partidos políticos nacionales que presentaran informe detallado respecto de sus ingresos y egresos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos presidenciales. Posteriormente, la misma comisión dictó un acuerdo para establecer los criterios de interpretación de lo dispuesto en el reglamento aplicable (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2006) y, finalmente, emitió los respectivos dictámenes consolidados y las propuestas de resolución al CGIFE, que los aprobó. En contra de las determinaciones se interpusieron diversos recursos de apelación.

⁷³ Lo que a final de cuentas no incide en el derecho del partido o coalición a postular candidatos, pues en caso de decretarse la pérdida de la candidatura, se conserva la prerrogativa a realizar las sustituciones que procedan. El COFIPE en estos casos no distingue si el derecho persiste en caso de que se demuestre que el instituto político es partícipe de la irregularidad cometida.

⁷⁴ Para los elementos definitorios del acto privativo, y su diferencia con los actos de mera molestia, *cf.* Rojas Caballero, Ariel Alberto. *Las garantías individuales en México*. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, 2ª edición, Porrúa, México, 2003, pp. 281 y ss.

de ingresos y gastos relativos a las precampañas, los debe presentar a la Unidad de Fiscalización,⁷⁵ con lo que se inicia el procedimiento de fiscalización, que más adelante se describe, que concluye con la elaboración de un dictamen “consolidado por cada partido político en el que, en su caso, se precisarán las irregularidades encontradas y se propondrán las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido” (artículo 216, apartado 4). Este procedimiento debería seguirse, incluso, en los casos en los cuales los precandidatos no presenten informe alguno, pues también en estos supuestos debe respetarse la garantía de audiencia, por lo que en ese sentido debe entenderse el deber de los partidos de presentar una relación de los precandidatos omisos, en la cual se deben incorporar los datos para su localización.

Sin embargo, existe también la posibilidad de que la falta de presentación del informe de precampaña o el rebase de topes de gastos de precampaña

se haga valer como hecho irregular por parte de los otros precandidatos, a fin de cuestionar el triunfo de presunto infractor, a través del medio de defensa que les conceda la normatividad interna del partido político o coalición⁷⁶ y, eventualmente, una vez agotada la cadena impugnativa ordinaria, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Este panorama permite advertir que podrán presentarse litigios en los cuales se planteen cuestiones inherentes a los ingresos de la precampaña y la aplicación de los mismos, de los cuales conocerían instancias diversas (órganos competentes de los partidos políticos y las salas del TEPJF) a la autoridad constitucionalmente prevista para fiscalizar las finanzas partidistas (Unidad de Fiscalización), y en tiempos igualmente diversos,⁷⁷ lo que abre la posibilidad de que, respecto del mismo asunto, puedan existir pronunciamientos contradictorios, en detrimento de la

⁷⁵ Cuando no se celebre un proceso interno de selección y el partido reconozca como candidato único a algún ciudadano o éste se proclame como tal, de acuerdo con el artículo 20.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, el partido estará obligado a presentar un informe de ingresos y gastos aplicados a la promoción de dicho ciudadano a partir de su registro o reconocimiento como candidato único y hasta la postulación de los candidatos a cargos de elección popular que haga el partido. El dispositivo también prevé que en los casos en los que un ciudadano por derecho propio, ya sea con recursos propios o ajenos, promueva su imagen con la intención de convertirse en candidato a cargo de elección popular y finalmente sea postulado por un partido, éste está obligado a presentar un informe de ingresos y gastos aplicados a la promoción de dicho ciudadano, a partir del inicio de sus actividades de promoción y hasta la postulación como candidato a cargo de elección popular que haga el partido, con independencia de los efectos relacionados con otras normas en materia electoral.

⁷⁶ Como expresamente lo reconoce el artículo 213, apartado 2, del COFIPE: “Los precandidatos podrán impugnar, ante el órgano interno competente, los reglamentos y convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos, los acuerdos y resoluciones que adopten, y en general los actos que realicen los órganos directivos, o sus integrantes, cuando de los mismos se desprenda la violación de las normas que rijan los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Cada partido emitirá un reglamento interno en el que se normarán los procedimientos y plazos para la resolución de tales controversias”. Al supuesto enunciado cabría agregar aquel otro en el que el órgano partidista competente determine no calificar como válida la elección interna en la cual se infringió alguna de las reglas señaladas, lo que podría dar inicio a la cadena impugnativa.

⁷⁷ Las decisiones que adopten los órganos competentes de cada partido podrán ser recurridas por los aspirantes o precandidatos ante el Tribunal Electoral, una vez agotados los procedimientos internos de justicia partidaria, reconoce explícitamente el artículo 213, apartado 6, del COFIPE.

seguridad y certeza jurídicas que deben revestir los actos inherentes a la función electoral.⁷⁸

La segunda cuestión a resaltar es la naturaleza que debe atribuírsele a la pérdida del derecho a ser registrado como candidato (o en su caso la cancelación del registro que ya se hubiere acordado), que se establece como consecuencia para el precandidato ganador que no presentó en tiempo el informe sobre los ingresos y gastos de su precampaña o que rebasó el respectivo tope de gastos de campaña. Porque de considerarse que se trata de una sanción administrativa, como lo sugiere su previsión en el artículo 354, apartado 1, inciso C, fracción III, del COFIPE, y que la misma debe decretarse de manera ineludible siempre que no se presente en tiempo el informe o se rebase el tope de gastos de precampaña, con independencia de cualquier otra circunstancia, como indica la literalidad de los artículos 214, apartados 3 y 4, del COFIPE, habría terreno para cuestionar la constitucionalidad de los preceptos mencionados en último término (o de la interpretación que así lo considere).

Conforme con la jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la CPEUM “por cuanto al aplicarse a to-

dos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares”, de ahí que las leyes deban “contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción”.⁷⁹ Ciertamente, la jurisprudencia se refiere a multas, y no a sanciones en general, empero, la multa es a final de cuentas una especie de sanción de corte administrativo, y lo relevante en el criterio jurisprudencial, así como en el artículo 22 constitucional, si se interpreta en función de la eficacia y maximización de los derechos fundamentales, no es que se trate de una sanción pecuniaria, sino que sea fija e invariable y que, por lo mismo, impida al operador jurídico institucional tomar en cuenta todas las circunstancias de la infracción, para no imponer una sanción que resulte desproporcionada, situación que se produce siempre que se imponga una sanción única o exclusiva para determinado tipo de conducta, con exclusión de un mínimo y un máximo o de un catálogo de sanciones posibles, y no sólo cuando se trata de una multa.⁸⁰

⁷⁸ Por el momento no es posible hacer un cómputo exacto, pero si se toma como ejemplo una elección intermedia (en la que sólo se renueven integrantes de la Cámara de Diputados), se tendría que tomar como punto de arranque la última semana de enero (artículo 211, apartado 2, inciso B, del COFIPE) para el inicio de las precampañas. Después, tendrían que computarse los 40 días a que se refiere ese precepto (suponiendo que ese periodo incluya la celebración de la jornada comicial interna o la asamblea respectiva, lo que no resulta del todo claro en la ley), para en seguida contabilizar los 30 días que se tienen para presentar los informes de precampaña ante la Unidad de Fiscalización, a partir de lo cual esta unidad tendría 60 días para la revisión (el artículo 216, apartado 5, prevé la posibilidad de que se adopten procedimientos más “expeditos”, pero se antoja poco viable que en un plazo menor la autoridad pueda desarrollar una verdadera fiscalización, dado el ingente número de informes a verificar, que podría llegar fácilmente a más de 10 mil) y 20 días para la elaboración del dictamen. Una vez que se tiene el dictamen, éste junto con la propuesta de resolución, deben someterse a consideración del CGIFE dentro de los 3 días siguientes, lo que nos ofrece un panorama poco alentador, porque si se agotan los plazos legales señalados (que mal sumados son 153 días), el CGIFE se estaría pronunciando, en el mejor de los casos, unos cuantos días antes de la jornada electoral. La situación no variaría mucho en una elección en la que también se renueve la Cámara de Senadores y la Presidencia de la República, porque si bien en este supuesto las precampañas deben iniciar la

tercera semana de diciembre del año previo al de la elección, en lugar de los 153 serían 173 los días a considerar, esto es, casi medio año. Por el contrario, los recursos intrapartidistas deberían resolverse en forma definitiva, a más tardar 14 días después de la fecha de realización de la consulta o asamblea que haya adoptado la decisión sobre las candidaturas, es decir, alrededor de mediados o finales del mes de marzo, según el proceso electoral de que se trate.

⁷⁹ El criterio está contenido en la tesis P./J. 10/95, de rubro “MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES”, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo II, Julio de 1995, p. 19. Baste recordar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de 2 porciones normativas del artículo 354, fracciones II y III, inciso d), del COFIPE, precisamente porque preveían multas fijas (Acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, resueltas en sesión pública de 8 de julio de 2008).

⁸⁰ La SSTEPJF, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-218/2007, en sesión pública de 24 de agosto de 2007, aplicó el artículo 332, párrafo primero, fracción III, de la legislación electoral veracruzana, de estructura normativa similar a las disposiciones que aquí se han señalado, sin que efectuara pronunciamiento alguno sobre el tema. En ese entonces, cabe advertir, la SSTEPJF carecía, conforme jurisprudencia definida por la SCJN, de la atribución de inaplicar preceptos que resultaran inconstitucionales.

En relación con los informes de campaña, las novedades que presenta el COFIPE de 2008 se limitan a prever la obligación de que los partidos presenten un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de los comicios, durante los primeros 15 días de junio del mismo año (artículo 83, apartado 1, inciso d), fracción II), y a variar el punto de partida para el cómputo de los 60 días con los cuales cuentan para presentarlos a la Unidad de Fiscalización, ya que ahora es a partir de que tiene verificativo la jornada electoral (artículo 83, apartado 1, inciso d), fracción III), cuando antes de la fecha de referencia era la conclusión de las campañas, lo que en realidad sólo produce una diferencia de apenas 3 días (artículo 237, apartado 3).

Tanto el COFIPE, como el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales,⁸¹ omiten precisar la función de los informes preliminares que ahora deben presentar los partidos. Vaya, ni siquiera señalan, como sí se hace con los informes trimestrales, que tendrán únicamente carácter informativo para la autoridad, ni tampoco se admite la posibilidad de que la autoridad formule observaciones respecto de las omisiones, irregularidades o incorrecciones.⁸² Se echa de menos que el legislador haya procurado vincular la fiscalización de las finanzas de las campañas electorales con la validez de la elección,⁸³ así como también vincular a los candidatos en la confección de los informes, como sí lo hizo en ambos aspectos, con todo y las deficiencias que puedan alegarse, respecto de las precampañas y los precandidatos.

En cambio, resulta destacable que en el artículo 35.1, inciso d), fracción I, del reglamento mencionado, se

establezca que la Unidad de Fiscalización hará públicos los señalados informes preliminares en el portal de internet del IFE, así como a través de los demás mecanismos que considere conveniente, aun cuando no se haya emitido el dictamen consolidado ni la resolución respectivos. De publicarse esta información con la oportunidad debida, como reconoce Zovatto, se fortalecen los mecanismos e instituciones de control y la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, pues al poner a disposición de los ciudadanos la información relativa a las finanzas partidistas, especialmente las atinentes a las campañas electorales, se abona a que el electorado esté mejor informado para la emisión de su sufragio.⁸⁴

El procedimiento de revisión de los informes

Señaladas las principales modificaciones adoptadas en el COFIPE respecto de los informes que deben presentar los partidos políticos (y los precandidatos a través de éstos), resta ahora hacer alguna mención de las innovaciones que presenta el procedimiento de revisión de dichos informes (con exclusión de los denominados trimestrales, como ya se hizo hincapié).

El procedimiento ordinario para la presentación y revisión de los informes que rinden los partidos políticos se encuentra actualmente regulado en el artículo 84 del COFIPE y, en general, presenta gran similitud con el desarrollado en su oportunidad por el artículo 49-A, apartado 2 del COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), con la salvedad de que se han instrumentado

⁸¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 8 de septiembre de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-138/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, confirmó, en la materia de impugnación, dicho reglamento.

⁸² Cabe admitir, por supuesto, que si de la información que se contenga en los mencionados informes preliminares, la Unidad de Fiscalización advierte la existencia de alguna probable falta, tiene a su alcance la apertura de un procedimiento oficioso.

⁸³ En la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de julio de 2008, no se efectuaron modificaciones sustanciales a las causas de nulidad de la

elección, para comprender, por ejemplo, el rebase de tope de gastos de campaña, como sí se hace en algunas legislaciones electorales de las entidades federativas.

⁸⁴ De esta forma queda en manos del electorado, la sociedad civil y los medios de prensa, la posibilidad de una sanción efectiva que promueva la buena conducta entre partidos y candidatos. La rendición de cuentas y la divulgación de la información se toman, en consecuencia, en dos de los recursos más efectivos para controlar los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos, y para evitar —o al menos reducir— los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia del dinero ilícito". Zovatto, Daniel. "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos" en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (compiladores). *op. cit.*, p. 778.

mecanismos adicionales para “reforzar” la garantía de audiencia de los partidos. Por ello, es conveniente referirnos en primer término a ese esquema de la normatividad precedente, así como a los principales criterios judiciales, que pudieren servir de orientación para el nuevo régimen jurídico. En diversas ejecutorias, la SSTEPJF sostuvo que el procedimiento de revisión del anterior COFIPE garantiza la defensa de los partidos de manera previa a la imposición de la sanción, al comprender las siguientes fases fundamentales:⁸⁵

1. El inicio del procedimiento dentro de un periodo específico (con la presentación del informe anual o de campaña, según fuere el caso).
2. La notificación al partido del hecho, acto u omisión del que derivara la posibilidad de afectación a alguno de sus derechos por parte de la autoridad.
3. Un plazo específico para que el partido realizara las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, con lo que se permitía al instituto político que fijara su postura sobre los hechos y el derecho.
4. La plena posibilidad para aportar las pruebas conducentes en beneficio de los intereses del partido, durante el transcurso del plazo recién mencionado.

Conforme este esquema, la garantía de audiencia se satisfacía con el agotamiento de las 4 fases del procedimiento de revisión de los informes, sin que existiera la posibilidad legal de hacer nuevo requerimiento, cuando después del primero, el partido político no cumplía cabalmente con los términos de éste y, por ende, se advertiera cumplimiento parcial, pues no existía precepto que autorizara tal proceder y, en cambio, la entonces Comisión de Fiscalización debía escrupulosamente apegarse a los términos previstos para cada fase del procedimiento.

También se sostuvo que de acuerdo con el procedimiento legal, la obligación de la Comisión de Fiscalización de comunicar los errores y omisiones en la presentación de la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, se agotaba al concluir la tercera etapa del procedimiento de revisión, es decir, la relacionada con la verificación documental atinente, sin que fuera válido que con posterioridad al cierre del periodo de verificación la citada comisión hiciera del conocimiento nuevamente del partido interesado diversas irregularidades u omisiones en las que incurrió derivadas del aparente cumplimiento a las solicitudes de aclaración o rectificación formuladas en esta etapa. Lo anterior, se dijo, porque de ser así se permitiría la posibilidad de que, fuera del periodo de revisión documental, al presentar la documentación respectiva, nuevamente se comunicaran irregularidades diversas a las originalmente notificadas, y así sucesivamente, con lo que se alterarían los plazos para la emisión del dictamen correspondiente, y consecuentemente se vulnerarían los principios de certeza y seguridad jurídicas.⁸⁶ De tal suerte, en este diseño legal y jurisprudencial, una de las probables causas por las cuales se transgrediría la garantía de audiencia durante el desahogo del procedimiento de revisión

⁸⁵ Al respecto, *cfr.* la jurisprudencia que lleva por rubro: “AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA GARANTÍA DE, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES”.

⁸⁶ Sobre el tema, resulta conveniente consultar la jurisprudencia siguiente: “GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE AGOTA AL CONCLUIR EL PLAZO DE SESENTA DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, INCISO A) DEL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL”. En el fondo, el principio subyacente en el criterio es el de la indisponibilidad, tanto para la autoridad como para los sujetos fiscalizados, de los plazos previstos en la ley, especialmente el destinado para las aclaraciones o rectificaciones, como se sostiene en la tesis relevante “INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS. PLAZO DENTRO DEL CUAL DEBEN EFECTUARSE LAS ACLARACIONES O RECTIFICACIONES POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS QUE LOS PRESENTEN”. El nuevo COFIPE admite, en ciertos casos, la posibilidad de varios de los plazos previstos por la ley.

de los informes anuales de ingresos y egresos la constituiría la omisión, por parte de la autoridad fiscalizadora, de poner en conocimiento del partido informante de las omisiones o errores advertibles en esta fase, y a pesar de esta circunstancia, se impusiera una sanción por dicha irregularidad. Sobre la autoridad pesa, pues, un deber ineludible de verificar la documentación presentada y de comunicar las deficiencias existentes, a fin de que el partido estuviera en aptitud de corregir, aclarar o defenderse de la forma que más estimara conveniente respecto de la posición asumida por la autoridad.⁸⁷

Pese a que en criterio de la SSTEPJF el procedimiento de fiscalización ordinario previsto en el COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), cumplía con los extremos constitucionales exigibles para satisfacer la garantía de audiencia, fue recurrente que, año con año, se presentara como causa de litigio la imposición de sanciones por defectos o inconsistencias advertidos por la autoridad durante la fase de revisión, notificados a los partidos, pero a final de cuentas no subsanados a cabalidad a juicio del ente fiscalizador. Por lo mismo, no sorprende que en la nueva articulación contenida en el artículo 84 del COFIPE de 2008, la principal diferencia estribe en el establecimiento a cargo de la Unidad de Fiscalización para informar al partido si las aclaraciones o rectificaciones solicitadas por la autoridad, con motivo de las deficiencias u omisiones técnicas advertidas por ésta durante la revisión de los informes y su documentación soporte, han quedado subsanadas, y de no ser así, debe la unidad conceder un nuevo plazo “improrrogable”, ahora de 5 días en lugar de los 10 del primer requerimiento, para que los subsane. Asimismo

la unidad debe informar al partido del resultado, antes del vencimiento del plazo de 60 o 120 días establecido para la revisión o, en su caso, del concedido para la rectificación de los errores u omisiones.

De tal suerte, el procedimiento ordinario de revisión de los informes del COFIPE de 2008 es el siguiente:

1. **Revisión de informes.** A partir de la recepción de los informes, la Unidad de Fiscalización cuenta con 60 días para revisar los informes anuales y de precampaña, mientras que para los de campaña el plazo asciende a 120 días. En este punto no hay variación con los plazos previstos en el código abrogado, como también permanece inalterada la potestad de la autoridad para solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, en cualquier momento, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.⁸⁸
2. **Periodo de errores y omisiones.** Si durante la etapa de revisión, la unidad detecta errores y omisiones técnicas, debe notificarlo al partido para que, en un plazo de 10 días contados a partir de la notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.
3. **2º periodo de aclaración.** Luego de que la unidad analice la documentación presentada por el partido político para aclarar o subsanar las deficiencias advertidas por la autoridad, ésta debe notificar al partido si su respuesta subsana los errores, a fin de que, en el caso de que no sea

⁸⁷ En este sentido está el criterio recogido en la tesis relevante “INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS. ES ILEGAL LA SANCIÓN POR IRREGULARIDADES EN ÉSTOS, CUANDO LA AUTORIDAD FISCALIZADORA OMITIÓ REQUERIR AL PARTIDO POLÍTICO”.

⁸⁸ En este punto debe recordarse lo señalado respecto de los informes de precampaña, que si bien son presentados por los partidos, de acuerdo con el artículo 214, apartado 2 del COFIPE vincula a los precandidatos para la confección de dichos informes. En el capítulo destinado a regular las precampañas no se prevé de manera explícita alguna variación respecto de los sujetos a los cuales la Unidad de Fiscalización debe dirigir sus solicitudes o requerimientos, lo que hace suponer que dichos requerimientos deben dirigirse igualmente a los partidos, sin embargo, como de advertirse irregularidades o defectos pudieren llegar a derivarse sanciones a los precandidatos, probablemente la autoridad deba instaurar mecanismos, al amparo de lo previsto en el artículo 216, apartado 5, para respetar la garantía de audiencia a todo aquel que pueda sufrir un perjuicio con el dictado de la resolución. En relación con la facultad de la autoridad para requerir información, téngase en consideración que la SSTEPJF ha sostenido que la información complementaria que se solicite respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos, servirá para comprobar las operaciones reportadas, mas no para enmendar el incumplimiento de acreditar sus ingresos y egresos, como se detalla en la tesis relevante con el rubro: “INFORMES ANUALES. LA POTESTAD DE LA AUTORIDAD DE SOLICITAR A TERCEROS CONFIRMAR O RATIFICAR LAS OPERACIONES REPORTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TIENE POR OBJETO ENMENDAR EL INCUMPLIMIENTO DE ACREDITAR SUS INGRESOS Y EGRESOS”.

así, dentro del término de 5 días presente nueva documentación y corrija las deficiencias.⁸⁹ A cuyo efecto también deberá informar antes del vencimiento del plazo para la elaboración del dictamen o, de ser el caso, del concedido para la rectificación de los errores u omisiones.

4. **Elaboración del dictamen y presentación al Consejo General.** Vencido el plazo para la revisión, así como para el periodo para subsanar errores y omisiones, la unidad cuenta con 20 días para elaborar el dictamen consolidado, el cual deberá presentar al CGIFE, junto con el proyecto de resolución que también debe elaborar la Unidad de Fiscalización, dentro de los 3 días siguientes a su conclusión, a fin de que, en su caso, se impongan las sanciones correspondientes.

En la nueva normatividad permanecen inalterados los elementos esenciales del dictamen consolidado, la habilitación para que los partidos políticos impugnen el dictamen consolidado de la Unidad de Fiscalización y la resolución que emita el CGIFE, y las obligaciones de éste de remitir a la SSTEPJF el o los recursos que, en su caso, se interpongan (junto con el dictamen y resolución reclamados), así como de ordenar la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el dictamen consolidado, una vez agotado el plazo para la presentación de los recursos, o hasta que se dicte la resolución de los medios de impugnación, de haberse presentado (en cuyo supuesto debe igualmente ordenar la publicación de la

sentencia respectiva). En cambio, ahora se ordena de manera expresa al CGIFE, publicar en la página de internet del instituto, el dictamen y, de existir, las resoluciones emitidas por la SSTEPJF, situación que si bien viene haciéndose desde hace ya varios años, en el COFIPE abrogado sólo se preveía que el IFE adoptara los mecanismos que estimara convenientes para la difusión pública del dictamen y de las sentencias judiciales relacionadas con el mismo, así como la publicación de los informes anuales de los partidos en la Gaceta del IFE.

El artículo 85 del COFIPE de 2008 contiene una norma, mediante la cual se incorpora la posibilidad de variar los plazos para la revisión de los informes que deben presentar los partidos políticos, lo cual constituye, en cierta forma, la respuesta del legislador al criterio asumido por la SSTEPJF, respecto a que los tiempos legales para que tenga verificativo el procedimiento de fiscalizador no pueden en modo alguno alterarse por los entes fiscalizados ni por la autoridad electoral, que deben regir su actuación conforme con el principio de legalidad, máxime si se trata de disposiciones de orden público.⁹⁰ En los hechos, el IFE enfrentó serias dificultades durante los más de diez años de vigencia del régimen de fiscalización ordinaria, no sólo por los plazos breves en los cuales debía desahogar el procedimiento respectivo, sino también por la creciente complejidad que fue caracterizando las finanzas de los partidos, a lo que había que agregar la carencia de atribuciones fundamentales para ejercer a plenitud esta labor. Con la revisión de los informes correspon-

⁸⁹ Por supuesto, así como en la primera solicitud por la cual se pida al partido que aclare o subsane algún punto del informe o de la documentación que lo acompañe o deba acompañar, deben expresarse los fundamentos y motivos respectivos, cuando la Unidad de Fiscalización estime que lo entregado por el partido no subsana ni aclara, debe expresar los argumentos que la conducen a concluir en tal sentido, apoyando su parecer en los preceptos legales aplicables. No se trata, pues, de que la autoridad simplemente le informe al partido que lo solicitado ha quedado insatisfecho.

⁹⁰ Son múltiples las ejecutorias sobre el particular, tanto en la integración primigenia de la SSTEPJF como en la actual, según se puede observar, con carácter ejemplificativo, en el criterio contenido en la tesis relevante indicada al final de la nota de pie número 86, así como lo sostenido en el SUP-RAP-90/2007 y su acumulado SUP-RAP-87/2007, resueltos en sesión pública de 6 de febrero de 2008, que en la parte que interesa dice: "En efecto, como claramente se advierte de las disposiciones que

regulan la rendición del informe anual de gastos de los partidos políticos nacionales, se contemplan expresamente los plazos en que dichos institutos políticos deben presentar su respectivo informe, así como el término con que la Comisión de Fiscalización cuenta para realizar la revisión de los mismos, y también la obligación que tiene dicha comisión de hacer del conocimiento de los partidos políticos la existencia de errores u omisiones técnicas, así como el plazo en que los partidos deben dar cumplimiento a los requerimientos o presentar las aclaraciones que, en su caso, les sean solicitadas. Tales obligaciones y plazos, al constituir reglas de acción previstas en la legislación electoral entonces vigente, no pueden dejar de observarse o alterarse a voluntad del partido político o de la autoridad electoral, pues ello atentaría contra el principio de legalidad a que debe sujetarse el actuar de toda autoridad, máxime que dichas normas son de orden público y su cumplimiento no queda al arbitrio de la autoridad o de partidos políticos o agrupaciones".

dientes a las campañas electorales del proceso electoral federal de 2005 y 2006 hizo crisis esta situación, pues el CGIFE determinó ordenar la apertura de diversos procedimientos oficiosos para “transparentar el origen y aplicación de los recursos relativos a 281 mil 026 spots de radio y televisión que no fueron acreditados adecuadamente por los partidos políticos y coaliciones durante la campaña electoral de 2006”.⁹¹

Con esta decisión, en realidad, lo que sucedió fue que la autoridad electoral no se pronunció sobre la totalidad de las cuestiones motivo de la rendición de cuentas de ese proceso electoral. Para sustentar esa resolución señaló de manera enfática que en esta clase de procedimientos de revisión de los informes se deben respetar los plazos legales, tanto por la autoridad electoral, como por los partidos políticos, y que esto, en ocasiones, le “impide (a la autoridad) desplegar sus atribuciones de investigaciones exhaustivas para conocer la veracidad de lo informado, como en el presente asunto”. A la postre, la SSTEPJF concluyó que fue ilegal el actuar del CGIFE, pues la posibilidad de instaurar procedimientos oficiosos “no la eximen de resolver en definitiva la fase correspondiente a las faltas contables detectadas en la revisión de los informes, respecto de la comprobación de gastos”,⁹² obviamente, dentro de los plazos fijados por la ley para tal efecto.

A fin de evitar en lo sucesivo situaciones como la descrita, en la actualidad el COFIPE admite que, en casos de excepción, y previo acuerdo del consejo General, la Unidad de Fiscalización pueda “abrir” procesos extraordinarios de fiscalización, con plazos diferentes a los establecidos en el artículo 84. A las dos condiciones ya indicadas (que se trate de un caso de excepción —lo que implica que se esgriman circunstancias extraordinarias que justifiquen la imposibilidad de efectuar la labor de fiscalización en los plazos concedidos por la ley— y que previamente lo autorice el CGIFE), en el dispositivo se incorpora una más: que los procesos extraordinarios queden concluidos en un plazo máximo de 6 meses, a no ser que el CGIFE autorice, por causa justificada (una vez más la autoridad tendría que motivar suficientemente cuál es esa causa), la ampliación del plazo.⁹³ De manera innecesaria, en virtud del principio constitucional recogido en el artículo 41, base VI de la CPEUM, la parte final del artículo 85 indica que los acuerdos que sobre el particular adopte el CGIFE podrán ser recurridos ante la SSTEPJF.

El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales agrega a lo establecido por el COFIPE, lo siguiente: a) La determinación de abrir procesos extraordinarios de fiscalización puede realizarse respecto de uno, varios o la totalidad de los partidos políticos (artículo 22.1); b) la Unidad de Fiscalización debe notificar a los partidos mediante oficio la determinación de iniciar procesos extraordinarios de fiscalización, señalando el tipo de informe que será objeto de revisión, el o rubros sujetos a revisión, los hechos o circunstancias que motiven la solicitud de los informes, los plazos de presentación y revisión de los informes, y el plazo para la elaboración del dictamen respectivo (artículo

⁹¹ Boletín de prensa número 058, de 22 de mayo de 2007, consultable en la página electrónica del IFE (www.ife.org.mx).

⁹² “En otras palabras, las cuestiones derivadas de la falta de comprobación de los asientos contables en la rendición de los informes, constituyen conductas sancionables porque impiden conocer a la autoridad el destino de los recursos, en el momento oportuno”. Ambas consideraciones se encuentran, entre otras, en las sentencias dictadas en los recursos de apelación números SUP-RAP-46/2007 y SUP-RAP-48/2007, resueltos en sesiones públicas celebradas el 23 de noviembre de 2007 y 12 de diciembre de 2007, respectivamente.

⁹³ En este último caso, la ley ya no indica cuál sería el límite temporal por el que se autorizaría la ampliación del plazo, lo que potencialmente podría traer aparejada la problemática de que prolonguen indefinidamente, en detrimento del principio constitucional de certeza, y del ambiente político, sobre todo si está próximo el inicio de un proceso electoral.

22.2)⁹⁴ y c) la presentación de los informes debe hacerse en los formatos incluidos en el propio reglamento, y conforme a las reglas establecidas en éste para la presentación, revisión y dictamen de los informes anuales, de precampaña y de campaña, según fuere el caso, salvo lo relativo a los plazos correspondientes (artículo 22.3).

Además de lo señalado en el artículo 85 del COFIPE, también debe recordarse que el artículo 216, apartados 4 y 5, prevé la posibilidad de que la Unidad de Fiscalización proponga al CGIFE, que determine reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos, a efecto de que se presente un dictamen consolidado por cada partido político en el que, de ser la hipótesis, se especifiquen las irregularidades encontradas y se propongan las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido. El supuesto contenido en esta disposición difiere del que regula los procedimientos extraordinarios, por cuanto aquí no se busca la ampliación de los plazos para la realización de la actividad fiscalizadora, extremo que, además, sería jurídicamente cuestionable, porque implicaría que la autoridad se pronuncie sobre los recursos obtenidos y aplicados por los precandidatos, con posterioridad a la celebración de la jornada electoral, lo que se traduciría en la ineficacia del sistema de control y vigilancia, y la sistemática ofrecida por el legislador es que esto ocurra antes, porque de lo contrario las posibles sanciones para quienes no presentaron informes o cometieron alguna otra irregularidad (como rebasar el tope de gastos fijado por el CGIFE), tendrían un carácter virtual o anecdótico. Efectivamente, la intención es que se abrevien en lo posible, para que la autoridad esté en aptitud de determinar lo conducente lo antes posible, y de esta forma brindar certeza a los comicios.⁹⁵

⁹⁴ Aun cuando el reglamento prevé que la Unidad de Fiscalización debe notificar a los partidos la determinación de abrir procesos extraordinarios de fiscalización, así como los aspectos medulares sobre los que versarán, no debe perderse de vista que, al menos en nuestra opinión, se trata de aspectos que previamente debió haber autorizado el CGIFE, por lo que operará la notificación automática para los representantes partidistas presentes en la sesión en que se hubiere dictado el acuerdo respectivo, en término del artículo 30, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, si se reúnen los extremos a que se refiere la jurisprudencia "NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ".

⁹⁵ Véase lo expresado en la nota de pie de página número 78.

III. Los instrumentos de investigación: las quejas y los procedimientos oficiosos

Las atribuciones de control y vigilancia del IFE respecto de las finanzas de los partidos políticos (y, en general, de los demás entes sujetos a fiscalización en términos de ley) no se agotan con la revisión de los diversos informes que los partidos políticos, dado que dicha revisión tiene como base la información proporcionada por los entes sujetos a supervisión, y no es de esperarse que en las operaciones que reporten incluyan aquellas que, de manera abierta, constituyen infracciones a la ley. Como dice Lujambio: “Nadie en su sano juicio debe esperar que la autoridad electoral detecte irregularidades ligadas a estas normas (que prohíben recursos provenientes consideradas de ciertas fuentes) con su instrumento rutinario de control, que es la auditoría. Aquí la posibilidad de iniciar investigaciones con poderosos instrumentos legales, a partir de denuncias de fuente conocida o anónima, son centrales para la aplicación efectiva de la ley (o enforcement)”.⁹⁶

El COFIPE de 2008, al igual que su antecesor, reconoce la potestad de todo partido político para solicitar al CGIFE para que se investiguen las actividades de otros partidos cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática (artículo 40), así como también el deber del máximo órgano de dirección para vigilar, in genere, que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a la normatividad y cumplan con sus obligaciones y, de manera específica, que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos, se actúe con apego al propio código y demás reglamentos que se expidan (artículo 118, apartado 1, incisos H e I). A partir de estas facultades⁹⁷ es que se han articulado los mecanismos de investigación por parte del IFE, cuando éste tiene conocimiento de algún acto o hecho que pueda resultar contrario a los postulados constitucionales y legales, con independencia de si es con motivo de la presentación de alguna queja o denuncia, o si lo advierte alguno de los órganos de la autoridad durante el ejercicio de sus atribuciones (estén o no relacionadas con la fiscalización de los recursos partidistas).

El procedimiento en materia de quejas

A diferencia del COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), el nuevo código prevé ya un procedimiento específico para el desahogo de las quejas relacionadas con los ingresos o aplicación de los recursos de los partidos políticos. En efecto, con anterioridad a la expedición del cuerpo legal hoy vigente, el desarrollo de los procedimientos de investigación fue sustancialmente de carácter reglamentario y jurisprudencial, a partir

⁹⁶ Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 832.

⁹⁷ Y, por supuesto, de las previsiones específicas que la ley confiere a los órganos del IFE encargados de supervisar directamente las finanzas de los partidos, para someter a consideración del CGIFE las propuestas respectivas (antes la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y, hoy en día, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos).

de algunas disposiciones de carácter sustantivo, normalmente de tipo genérico en cuanto a su descripción normativa, referida a las atribuciones de la autoridad para controlar o vigilar las finanzas de los institutos políticos, así como a las previsiones relacionadas con el deber de los partidos de cumplir con la ley y de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento a dicho deber, y las de carácter procedimental.⁹⁸

La instrucción de los procedimientos administrativos señalados corre a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, así como la elaboración del correspondiente proyecto de resolución en el cual, de así considerarse, se proponga al CGIFE la imposición de las sanciones que procedan (artículos 81, apartado 1, inciso o), y 372, apartado 2 del COFIPE). Para tales efectos, la unidad puede solicitar la colaboración de la Secretaría del CG (es decir, del Secretario Ejecutivo del IFE) y, a través de ésta, de los órganos desconcentrados del IFE. El procedimiento está regulado en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Quinto, denominado “Del procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos”, el cual comprende del artículo 372 al 378. De tal suerte, en términos generales, la cadena de actuaciones que en ese capítulo se regula es el procedimiento administrativo que se inicia a partir de la presentación de una denuncia o queja por escrito, por parte de cualquier individuo, por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

El artículo 372, apartado 4 del COFIPE prevé que, a falta de disposición expresa en el capítulo que regula los procedimientos con motivo de las quejas relacionadas con las finanzas partidistas, son de aplicación supletoria, en lo conducente, las reglas de sustanciación y resolución contenidas en los capítulos relativos a las disposiciones generales del procedimiento sancionador (Capítulo Segundo) y a las del procedimiento sancionador ordinario (Capítulo Tercero), así como a las de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Las particularidades esenciales que presenta la ley respecto de este procedimiento son las siguientes:

1. Las quejas deben presentarse por escrito en el cual conste la firma autógrafa del denunciante,⁹⁹

⁹⁸ Véase el contenido de la tesis relevante “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL APLICABLE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MANEJO DE SUS RECURSOS. SE APEGA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CERTEZA Y LEGALIDAD”. Por cuanto hace al procedimiento, recuérdese que el COFIPE abrogado contenía un procedimiento sancionatorio único, desarrollado en el artículo 270, para todos aquellos casos en los cuales el IFE conociera de las irregularidades en que hubiera incurrido un partido político. Dicho procedimiento único era aplicado por órganos distintos del IFE, dependiendo de la materia de la infracción que motivara la apertura de la causa (lo que dio, en la práctica, las llamadas quejas genéricas, para diferenciarlas de las relacionadas con el origen o aplicación de los recursos partidistas).

⁹⁹ El legislador adopta el criterio de que, en principio, no es válida la presentación de quejas o denuncias anónimas, en congruencia con algunas ejecutorias dictadas por la SSTEPJF, por ponerse en riesgo las garantías del denunciado, quien requiere para su adecuada defensa conocer la identidad de quien lo acusa y su posición con los hechos. En este sentido, la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-8/2007, que en uno de sus párrafos dice: “En la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-098/2003, esta Sala Superior señaló que, en efecto, todo acto de autoridad debe estar apoyado en una causa legal, que justifique la molestia que se pueda causar en los bienes jurídicos de los gobernados, lo cual parte de la premisa fundamental de que el poder estatal debe respetar los derechos fundamentales de los individuos; en ese sentido, no puede estimarse que los actos de afectación que se funden en hechos narrados en forma anónima tengan ese carácter, porque tal situación dificulta considerablemente la defensa del gobernado a quien se atribuyen, pues en ese caso, desconocería la identidad del acusador y su vinculación con los hechos, lo que le impediría o, cuando menos, le dificultaría controvertir la versión y las circunstancias de modo, tiempo y lugar descritas por un denunciante desconocido”. Sin embargo, en la propia ejecutoria se sostiene que si la denuncia, a pesar de su carácter anónimo, aporta elementos objetivos que le permitan, con base en la información con la que cuente, abrir un procedimiento oficiosamente, entonces así debe proceder la autoridad: “Lo anterior no significa que si, en un caso, la autoridad sancionadora recibe noticias de fuente anónima sobre la existencia de un hecho ilícito, y las puede corroborar con los elementos que tenga a su disposición en ejercicio de sus funciones, tal autoridad se encuentre impedida para iniciar un procedimiento sancionatorio por esos hechos, si se encuentra esta posibilidad en sus atribuciones o de constituirse en denunciante directo ante la autoridad que corresponda, pero estas actuaciones no estuvieran determinadas en razón de la denuncia anónima recibida sino por el conocimiento propio de hechos que puedan resultar ilícitos, y con base en las pruebas o elementos con que haya podido obtener la autoridad que leyó el texto anónimo, sin causar molestias al inculcado o a terceros”.

el domicilio para oír y recibir notificaciones, y se expongan la narración de los hechos que la motivan. Según la ley, deben aportarse los elementos de prueba o indicios con los que cuente el denunciante y, en el caso de las denuncias presentadas por partidos y agrupaciones políticas nacionales, también debe anexarse el documento con el que se acredite la personería (artículos 374 y 375, apartado 1).¹⁰⁰ En este punto se advierte un régimen más estricto que el contemplado para el procedimiento ordinario sancionador ordinario, que prevé la posibilidad de que la queja se presente por escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos (en los dos últimos supuestos en el COFIPE se ordena a la autoridad sustanciadora el levantamiento de un acta y la emisión de un requerimiento al quejoso para la ratificación de la denuncia, con el apercibimiento de que, de no comparecer en el plazo de 3 días concedidos, se tendrá por no formulada la denuncia).¹⁰¹

2. La presentación de dichas quejas debe efectuarse dentro de los 3 años siguientes a la publicación, en el *Diario Oficial de la Federación*, del dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hayan suscitado los hechos que se denuncian (artículo 375, apartado 2).¹⁰² Esta disposición es de vital importancia, porque contempla un plazo para que la autoridad esté en aptitud de iniciar sus atribuciones de control y

vigilancia con motivo de la presentación de las quejas o denuncias en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, anteriormente no recogido en la ley, pero que, en virtud de un criterio sustentado por la SSTEPJF, se había establecido un periodo de cinco años para que las finanzas de los partidos pudieran ser revisadas de nueva cuenta, plazo que se vinculó con el tiempo que, conforme a la normatividad reglamentaria en ese entonces vigente, señalaba como obligatorio para que los partidos conservaran su documentación financiera.¹⁰³ La potestad sancionadora de la autoridad no puede permanecer abierta indefinidamente en el tiempo, porque implica la posibilidad de ser objeto de una sanción en cualquier momento, en detrimento real o eventual de su ámbito de libertad. La SSTEPJF ha sostenido en casos en los cuales también se plantea el ejercicio de una potestad sancionadora, que a fin de procurar que se garantice la seguridad jurídica de los individuos, y con ello defender los derechos fundamentales base del orden constitucional, no es factible aceptar que recaiga sobre una persona de forma indefinida la posibilidad de ser sancionada por alguna autoridad.¹⁰⁴

3. Las quejas pueden presentarse ante la Secretaría del CGIFE (en cuyo caso las turnará esta instancia a la Unidad de Fiscalización de forma inmediata) o ante los órganos desconcentrados del IFE, que deben remitirlas dentro de las 24 horas siguientes a la recepción al Secretario Ejecutivo, para que éste: a) La remita de inmediato a la unidad, y b) Notifique a la representación del partido denunciante ante el CGIFE, con copia del escrito de queja (artículo 373). Cuando el titular de la Unidad de Fiscalización reciba los escritos de queja, debe registrarlos y comunicarlo al Secretario del CGIFE (artículo 372, apartado 1).
4. Son causas de improcedencia de las quejas, lo que provoca su desechamiento de plano, las siguientes: a) Si los hechos narrados resultan notoriamente frívolos o inverosímiles, o si siendo ciertos, carecen de sanción legal; b) Si la queja no contiene narración de hechos o es presentada una vez transcurridos tres años de la publica-

¹⁰⁰ Con carácter ilustrativo, véase la jurisprudencia surgida en el régimen normativo precedente, que lleva por rubro: "QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA".

¹⁰¹ Según lo establece el artículo 362, apartados 2 y 4 del COFIPE.

¹⁰² En principio, este periodo no debe confundirse con el previsto en el artículo 361, apartado 2, del COFIPE, que establece un término de 5 años para que prescriba la facultad de la autoridad para fincar responsabilidades.

¹⁰³ El criterio se sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-012/99, en sesión pública celebrada el 30 de junio de 1999.

¹⁰⁴ Por ejemplo, cfr. la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-480/2004, en sesión pública del 27/01/05

ción del dictamen respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*; c) Cuando a la queja no se acompañe elemento probatorio alguno, aun con valor indiciario, que respalde los hechos denunciados, o d) Si por cualquier otro motivo la queja resultara notoriamente improcedente (artículo 376, apartado 2).

5. El desechamiento de la queja no prejuzga sobre el fondo del asunto y, por ende, no impide que la Unidad de Fiscalización pueda ejercer sus atribuciones legales (artículo 376, apartado 3).
6. Si la queja cumple con los requisitos formales y no resulta improcedente, el titular de la unidad debe emplazar al partido denunciado respecto del inicio del procedimiento, con copia del escrito de queja y los elementos de convicción que, en su caso, se hayan adjuntado a aquella.
7. Durante la sustanciación de la queja, a fin de integrar debidamente el expediente respectivo, lo que incluye la obtención de las probanzas que se estimen oportunas, el titular de la Unidad de Fiscalización puede: a) Solicitar al Secretario Ejecutivo del IFE que instruya a los órganos ejecutivos, centrales y desconcentrados, para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben pruebas; b) Solicitar al mismo secretario,¹⁰⁵ que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que obren en su poder, o para que le permitan obtener la información que se encuentre reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario;¹⁰⁶ c) Requerir a los particulares, personas físicas y morales, para que le proporcionen la información y documentos necesarios para la investigación; d) Ordenar que se realicen las verificaciones a que haya lugar cuando las quejas se relacionen con la revisión de informes anuales o de campaña que estén en curso, y e) Solicitar al partido denunciado un informe detallado y requerirle la entrega de documentación e información que juzgue necesaria (artículo 376, apartados 4 a 8).¹⁰⁷
8. Agotada la fase de investigación, comprendida durante el periodo de instrucción de la queja, el titular de la Unidad de Fiscalización debe emplazar al partido denunciado, corriéndole traslado con todos los elementos que integran al

¹⁰⁵ En este apartado del COFIPE se habla de que el titular de la Unidad de Fiscalización solicitará al Secretario Ejecutivo que requiera a las autoridades competentes, mientras que los requerimientos a los particulares los hace de manera directa, es decir, sin intervención del Secretario Ejecutivo. De manera opuesta a este esquema, el artículo 81, apartado 1, inciso s) del propio código contempla como facultad del titular de la Unidad de Fiscalización: "Requerir de las personas, físicas o morales, pública o privadas, en relación con las operaciones que realicen los partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías de requerido...". Indudablemente, es la disposición recién transcrita la que más se adecua al modelo de autonomía en su funcionamiento que la CPEUM le concede a la mencionada unidad. Así parece haberlo entendido el CGIFE cuando en el artículo 23, párrafo 2, del Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, establece que, a propuesta del Director de Quejas, la Unidad de Fiscalización podrá requerir información y documentación de manera directa o a través del Secretario del CGIFE.

¹⁰⁶ En estos casos, el COFIPE ordena que se establezcan las medidas para el resguardo de la información que le sea entregada a la autoridad electoral. También indica el código que las autoridades están obligadas a responder los requerimientos que se les formulen en un plazo máximo de 15 días naturales, los cuales, por causa justificada, podrán ampliarse 5 días más. El plazo que refiere el artículo 376, apartado 6 del COFIPE (15 días naturales, con posibilidad de ampliarlo por 5 días más si media causa justificada), que abarca también las solicitudes relacionadas con los secretos bancario, fiscal o fiduciario, difiere del previsto en el artículo 79, apartado 3, que habla de un plazo máximo de 30 días hábiles. Esta aparente antinomia podría solucionarse mediante la aplicación del criterio de la ley especial, esto es, si se interpreta que los 15 días naturales aplican cuando el requerimiento se formula con motivo de la sustanciación de un procedimiento de queja, mientras que los 30 días hábiles se refiere a supuestos distintos del mencionado en primer término (como sería la revisión de informes anuales o de campaña). En todo caso, insistimos que el plazo previsto en el artículo 79 del COFIPE, que es al que se refiere también al Código Fiscal de la Federación, es demasiado amplio.

¹⁰⁷ Sobre la fase de investigación, estimamos que, en lo conducente, resultan aplicables los criterios recogidos en las jurisprudencias que llevan por rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD", "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL RELACIONADO CON LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. NORMAS GENERALES PARA LA ACTIVIDAD INVESTIGATORIA" y "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO".

expediente respectivo, para que conteste por escrito en un plazo de 5 días, contado a partir de la fecha en la cual surta sus efectos la notificación practicada (artículo 377, apartado 1).

9. En la contestación el partido puede exponer lo que a su derecho convenga, de referirse a los hechos mencionado en la queja y, en su caso, ofrecer y exhibir las pruebas con las cuales sustente su posición, con excepción de la testimonial y la de posiciones, para lo cual debe relacionarlas con los hechos, así como presentar las alegaciones que considere convenientes (artículo 377, apartado 2).
10. Una vez agotada la instrucción, se debe elaborar el proyecto de resolución respectivo, a fin de que sea presentado a consideración del CGIFE en la siguiente sesión que se celebre.

Como puede advertirse, el procedimiento en materia de quejas sobre el financiamiento y gasto de los partidos políticos, cuyas particularidades esenciales se han mencionado, comprende la recepción del escrito de queja, revisión de los elementos de admisibilidad de la denuncia, notificación al partido denunciado del inicio del procedimiento, instrucción de la queja (desarrollo de la fase de investigación y emplazamiento al partido con las constancias del expediente para que fije su posición, presente pruebas y exponga alegatos), elaboración del proyecto de resolución y emisión de esta última. Conforme el artículo 377, apartado 4 del COFIPE, entre la recepción del escrito de queja por parte de la Unidad de Fiscalización y el momento en el que se presente el proyecto de resolución que corresponda al CGIFE no deben mediar más de 60 días naturales, con excepción de aquellos asuntos en que por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones realizadas, se justifique la ampliación del plazo señalado, de lo cual debe informarse al Secretario Ejecutivo.

El COFIPE de 2008 recoge por primera ocasión, a nivel legislativo, la figura del desistimiento respecto

de las quejas o denuncias, tanto en el ámbito de las genéricas, como de las relacionadas con el financiamiento y gasto de los partidos políticos. En relación con este tema, la SSTEPJF sostuvo inicialmente que cuando a la autoridad electoral se le pone en conocimiento, a través de una queja, de hechos que probablemente son constitutivos de una infracción electoral, no puede el denunciante desistirse de la queja, al carecer de toda titularidad tanto de los bienes jurídicos que se protegen como de las acciones que tienden a tal tutela, es decir, quien asume el papel de quejoso se constituye exclusivamente en un medio que coadyuva para poner en conocimiento de la autoridad la posible vulneración del ordenamiento jurídico, para que sea ésta, en representación del interés general, la que apoyada en los hechos en que se funda, los indicios o elementos de prueba que se aporten o los que pueda ella misma allegar al procedimiento, en ejercicio de su facultad de control y supervisión, determine, en su caso, la imposición de una sanción.¹⁰⁸ En una ejecutoria posterior, la SSTEPJF matizó el postulado primigenio, pues sostuvo que si bien el desistimiento es una figura que, por regla general, no es aplicable en el procedimiento sancionador electoral, también debía tenerse presente que el amplio espectro de actividades en que participan los partidos políticos, inmersos dentro de la dinámica de la sociedad, los hace susceptibles de la imputación de hechos que si bien pudieran estimarse contrarios a la ley electoral, no alcancen a producir la afectación del interés colectivo, ni la transparencia con que deben conducir sus actividades, sino que tan sólo trasciendan, finalmente, sobre un interés particular del propio denunciante, en cuyo supuesto resultaría procedente el desistimiento de la acción por parte del denunciante.¹⁰⁹

Ahora bien, la parte final del artículo 81, apartado 1, inciso o) del COFIPE: “Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído”. Esta norma se encuentra inserta en las atribuciones de la Unidad de Fiscalización. Por su parte, el artículo 363, apartado 2, inciso C del mismo cuerpo normativo, al regular el procedimiento sancionador ordinario, contempla como causa de sobreseimiento cuando el denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de resolución por parte de la Secretaría Ejecutiva y

¹⁰⁸ Sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-3/2002, en sesión pública de 7 de mayo de 2002.

¹⁰⁹ Recurso de apelación SUP-RAP-100/2008, resuelto en sesión pública de 25 de junio de 2008.

que, a su juicio o por el avance de la investigación, no se trate de actos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función electoral.¹¹⁰

La comparación entre uno y otro dispositivos revela que la posibilidad de desistirse en un procedimiento sancionador ordinario es más difícil, que en uno relacionado con el financiamiento y gasto de los partidos políticos, pues sólo en aquel se supedita la eficacia del desistimiento a que: a) se presente antes de que el Secretario Ejecutivo apruebe el proyecto de resolución correspondiente; b) no se trate de hechos graves, y c) no se vulneraran los principios rectores de la función electoral. Por el contrario, en los procedimientos de quejas relativas a fiscalización de los recursos no se exige, de manera explícita en la ley, formalidad alguna. Sin embargo, la SSTEPJF prácticamente homologó el régimen del desistimiento en ambos procedimientos, cuando conoció de la impugnación contra el acuerdo del CGIFE mediante el cual se adoptó el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas,¹¹¹ pues dejó sin efectos el artículo 22, párrafo 1 del reglamento y ordenó al CGIFE que ajustara su actuación al contenido del artículo 363, apartado 2, inciso

c) indicado, por considerar que de este modo se adecuaba a los criterios judiciales que ya han quedado precisados.¹¹²

En la resolución indicada, la SSTEPJF también modificó el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en los siguientes aspectos:

1. El artículo 6, párrafo 1, por no ser congruente con el artículo 361, apartado 2 del COFIPE, respecto del inicio del plazo para que prescriba la facultad de fincar responsabilidades por infracciones administrativas, que debe iniciarse desde que la autoridad tiene conocimiento de las mismas y no a partir de que emita un acuerdo de inicio del procedimiento oficioso o el acuerdo de recepción de la queja.¹¹³
2. El artículo 11, párrafo 2, porque imponía la obligación, para que sean ofrecidas las documentales que contengan declaraciones ante fedatario público, que éste conozca los hechos respecto de los cuales las partes de un procedimiento o investigación van a comparecer, sin que el COFIPE prevea semejante exigencia.¹¹⁴

¹¹⁰ Lo previsto en el artículo 363, apartado 2, inciso c) del nuevo COFIPE es prácticamente una reproducción de una disposición existente a nivel reglamentario, en específico, del artículo 17, párrafo 1 del otrora Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹¹ El viernes 8 de agosto de 2008, se publicó dicho reglamento en el *Diario Oficial de la Federación*.

¹¹² Resolución dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-142/2008, en sesión pública de 10 de septiembre de 2008. En realidad, parecería que más bien el criterio pasaba por considerar que la disposición contenida en el artículo 363 resultaba aplicable de manera supletoria, por remisión del artículo 372, apartado 4, ambos del COFIPE.

¹¹³ En la ejecutoria, por cuanto importa, se dijo: "Sin embargo, la autoridad responsable debe considerar que en el propio artículo 361 del código electoral federal el legislador estableció un criterio que debe orientar el contenido de todo el numeral. En efecto, el primer párrafo de dicho numeral señala que el procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones podrá iniciar a instancia de parte, o de oficio cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras. Esta prevención permite advertir que es el tener conocimiento de una conducta infractora el elemento principal para iniciar el procedimiento sancionador. A continuación, el numeral en cita señala que en el término de cinco años prescribe la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas. Al concatenar ambas disposiciones se advierte que el término de cinco años debe contarse a partir de que la autoridad sancionadora tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras".

¹¹⁴ En la sentencia se ordenó al CGIFE a modificar el reglamento, a fin de adecuar su contenido a lo previsto en el artículo 358, apartado 4 del COFIPE, que sólo exige que el notario reciba directamente las declaraciones, a quienes debe identificar y solicitar que asienten la razón de su dicho.

3. El artículo 23, párrafo 2, inciso B, porque estableció un plazo adicional de 15 días para que la autoridad recabe pruebas cuando el artículo 376, apartado 6 del COFIPE sólo señala 5.¹¹⁵

El procedimiento oficioso

Con carácter general, puede decirse que es el procedimiento administrativo que inicia la autoridad electoral cuando, a través de cualquiera de los órganos del IFE, tiene conocimiento directo de hechos que pudieran considerar un ilícito en materia de financiamiento, por presuntas irregularidades a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas. A diferencia del procedimiento derivado de las quejas relacionadas con el financiamiento y gastos de los partidos políticos nacionales, el COFIPE de 2008 no prevé de manera expresa su existencia, lo que ciertamente vuelve a traer a colación aquellas posiciones que han sostenido que la autoridad electoral carece de atribuciones para abrir esta clase de procedimientos, y que de forma reiterada han sido desestimados por la SSTEPJF.

En el año 2003, con motivo de dos recursos de apelación interpuestos por los partidos de la Revolución Democrática y de la Sociedad Nacionalista, se planteó que “la Comisión de Fiscalización carece de facultades para iniciar e instruir un procedimiento oficioso en contra de los partidos y agrupaciones políticos, ya que dicho procedimiento es inexistente en las leyes y reglamentos mexicanos”, esto es, los “expedientes administrativos de investigación sobre el origen y aplicación del financiamiento... deben tener como base o causa del procedimiento la presentación de una queja, la cual debe llevar la firma autógrafa del denunciante y estar acompañada de los elementos de prueba con que cuente el denunciante o quejoso y éste decida aportar, porque, en caso contrario, se debe desechar de plano”.¹¹⁶

La SSTEPJF determinó que, derivada de su atribución de supervisión y vigilancia en el manejo de los recursos financieros de los partidos políticos nacionales, la entonces Comisión de Fiscalización tenía el deber de asegurarse que en el manejo de tales recursos los partidos se ajustaran a lo previsto por la ley, por lo que el inicio del procedimiento administrativo respectivo podía o no originarse con motivo de una queja, pues también era válido que se iniciara cuando, en el ejercicio de sus atribuciones de vigilancia, la mencionada comisión así lo determinara de manera fundada y motivada, situación que, además, resultaba acorde con el artículo 270, párrafo 2, del COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), al sólo referir este precepto que una vez que el IFE tuviera el conocimiento de alguna irregularidad, debía emplazar al partido político, sin que de dicha disposición derivara que el ejercicio de esa obligación de llamar al presunto infractor al procedimiento, necesariamente estuviera sujeta a alguna condición jurídica, como sería la queja o denuncia.¹¹⁷

¹¹⁵ En artículo 23, párrafo 2, inciso B del reglamento, en la porción normativa motivo de la impugnación, señalaba: “Las autoridades están obligadas a responder los requerimientos en un plazo máximo de quince días naturales, mismos que, por causa justificada, podrá ampliarse cinco días. En el caso de las autoridades relacionadas con el secreto fiscal, bancario y fiduciario el plazo podrá ampliarse hasta llegar a un máximo de treinta días hábiles para responder”. Como se ve, con la previsión reglamentaria se pretendía conciliar la variación de plazos que conceden los artículos 376, apartado 6, y 79, apartado 3, pues mientras en el primero se establecen 15 días naturales, con la posibilidad de ampliar 5 más por causa justificada, en el segundo se indica un plazo máximo de 30 días hábiles para que las autoridades atiendan las solicitudes de información en las que estén involucrados los secretos bancario, fiscal y fiduciario. En la ejecutoria no se alude a la aparente contradicción normativa entre ambas disposiciones.

¹¹⁶ Sentencia dictada en los recursos de apelación SUP-RAP-34/2003 y SUP-RAP-35/2003 acumulados, en sesión pública de 27 de junio de 2003.

¹¹⁷ En este sentido, la tesis relevante de rubro “COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. OFICIOSAMENTE PUEDE INICIAR Y SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DE LAS IRREGULARIDADES EN MATERIA DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”.

De acuerdo con este criterio, quedó definido que la autoridad fiscalizadora cuenta con facultades de vigilancia que deben ejercerse de manera activa y actuar de manera consecuente en el momento en que tenga conocimiento de algún hecho que, de acuerdo con la normatividad, pueda resultar contrario al régimen financiero de los partidos políticos nacionales. El conocimiento de las situaciones aparentemente antijurídicas podía tener lugar con motivo del ejercicio de las atribuciones de los órganos del IFE, incluso aquellas derivadas de las actividades ordinarias de fiscalización de las finanzas partidistas, constituidas por la revisión de los informes que por mandato legal deben presentarse para su dictaminación. Esta posibilidad abrió la interrogante de la conducta que debía asumir la autoridad fiscalizadora cuando advirtiera las irregularidades precisamente durante la revisión de los informes anuales o de campaña, como sería, por ejemplo, la existencia de ingresos o gastos no reportados en los informes. Sobre esta situación se pronunció la SSTEPJF al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-62/2005,¹¹⁸ en la cual se consideró:

La imposición de la sanción por el conjunto de faltas formales no extingue la facultad investigadora y sancionadora, en su caso, de la autoridad competente, para iniciar nuevos procedimientos e imponer las sanciones correspondientes, por cada falta sustantiva que se acredite, como sería el caso, de que con el informe no se presentara la documentación para justificar el origen de ciertos recursos financieros captados por la agrupación política informante.

Esta falta formal, en conjunto con las demás determinadas en la revisión, daría lugar a la imposición de una sanción formal pero a la vez, deberá originar la denuncia o vista al órgano competente para instruir los procedimientos de investigación-sanción, de tal suerte que si en éstos se encuentra, por ejemplo, que los fondos no acreditados documentalmente en el informe se recibieron de empresas mercantiles, en contravención al artículo 49, apartado 2, inciso G del Código federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, o de personas que radiquen en el extranjero, procederá la imposición de la sanción relativa, sin que se considere afectado por esto el principio *non bis in idem* por sancionar la misma conducta dos veces, al tratarse de dos conductas distintas, la primera, consistente en la no presentación de la documentación a la que están obligados en la presentación de sus informes y, la segunda, la de recibir fondos en contravención a las disposiciones atinentes, sin que se trate tampoco de conductas insolubles, en las que una se subsuma en la otra, porque podría ocurrir que se actualizara la primera infracción y que a la postre, finalizada la investigación, no se acredite la segunda falta.

Este criterio significaba, por un lado, que la autoridad electoral está compelida a pronunciarse respecto de las faltas acreditadas con motivo de la revisión de los informes en los plazos legalmente establecidos, y a la vez, que este deber no constituye impedimento para la apertura de los procedimientos (oficiosos) que sean necesarios para dilucidar si con motivo de las deficiencias u omisiones determinadas durante la revisión de dichos informes se han cometido otras infracciones a la CPEUM, al COFIPE o a los reglamentos que rigen la actividad financiera de los partidos políticos.¹¹⁹

Con estos antecedentes se explica que, una vez promulgado el nuevo COFIPE, y pese a la ausencia normativa de los llamados procedimientos oficiosos, el CGIFE haya emitido el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Polí-

¹¹⁸ En sesión pública de 22 de diciembre de 2005.

¹¹⁹ El criterio se ha sustentado en múltiples ejecutorias, entre ellas, las dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-46/2007 (sesión pública de 23 de noviembre de 2007), SUP-RAP-48/2007 (sesión pública de 12 de diciembre de 2007), SUP-RAP-47/2003 (sesión pública de 23 de enero de 2008) y SUP-RAP-90/2007 y su acumulado SUP-RAP-87/2007 (sesión pública de 6 de febrero de 2008).

ticas, al amparo de los artículos 77, párrafo 6; 81, párrafo 1, incisos c) y o); 118, párrafo 1, incisos h), w) y z) y 361 del propio COFIPE, aplicable este último de manera supletoria de acuerdo con el artículo 372, párrafo 4 del mismo ordenamiento.¹²⁰ Como su título lo indica, el reglamento regula no sólo los procedimientos derivados de la presentación de quejas, sino también aquellos incoados por la propia autoridad de manera oficiosa. Pues bien, la inclusión de estos procedimientos oficiosos fue nuevamente cuestionada por la vía jurisdiccional y, una vez más, el planteamiento fue desestimado por la SSTEPJF,¹²¹ con base en consideraciones similares a las empleadas en los precedentes que se han precisado, que le permitieron concluir:

Por lo tanto, si bien es cierto que con motivo de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicadas el catorce de enero del año en curso, vigentes a partir del día siguiente de su publicación, en las cuales se establecieron las normas reglamentarias de la Reforma constitucional aprobada por el Poder Revisor Permanente de la Constitución, en el mes de noviembre del año próximo pasado, se regularon en el Libro Séptimo del citado Código electoral, lo relativo a los regímenes del sancionador electoral, entre los cuales se encuentran previstos procedimientos que atienden a diversas violaciones denunciadas (entre ellos el procedimiento sancionador ordinario y el procedimiento especial sancionador, además del procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos), lo cierto es que dichos procedimientos se encuentran perfectamente diferenciados unos con los otros, en cuanto a la materia del conocimiento y a la intervención de los interesados en los mismos, por lo que opuestamente a lo sostenido por el actor, el procedimiento oficioso previsto en el reglamento en cuestión, no rebasa o supera lo previsto en el citado Código electoral, puesto que la realización de un procedimiento oficioso, no riñe con el cumplimiento de las reglas relacionadas con la revisión de los informes de los partidos y agrupaciones políticas, sino que robustece la atribución constitucional y legal de la autoridad electoral administrativa federal para el control y vigilancia de todos los recursos con que cuentan dichos entes políticos.

Pese a que ya existe una definición sobre la potestad de la autoridad fiscalizadora para instaurar procedimientos oficiosos cuando tenga conocimiento de probables infracciones por parte de los partidos en sus ingresos y egresos, debe seguir siendo objeto de reflexión si, conforme la sistemática ofrecida por el nuevo COFIPE, esa posibilidad subsiste cuando la detección de presuntas anomalías se presenta durante la revisión de los informes que están compelidos a presentar los partidos, pues de ser así, como se sostiene en la ejecutoria de la SSTEPJF, cabría entonces preguntarse cuál

¹²⁰ La invocación del artículo 361 del COFIPE, de forma supletoria por habilitación del diverso numeral 372, apartado 4, parece ser una de las piezas angulares en la motivación del CGIFE, en la medida en que prevé la apertura de procedimientos sancionadores (ordinarios) a instancia de parte o de oficio cuando cualquier órgano del IFE tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras. El razonamiento sería el siguiente: si la ley establece que las reglas del procedimiento sancionador ordinario son supletorias cuando falte una norma expresa en el procedimiento relacionado con el financiamiento y gasto de los partidos políticos, entonces debe concluirse que si el ordinario se inicia a instancia de parte o de oficio, la misma regla debe operar para el procedimiento señalado en segundo término.

¹²¹ Recurso de apelación SUP-RAP-139/2008, resuelto en sesión pública de 27 de agosto de 2008.

sería la función de los ahora denominados procedimientos extraordinarios de revisión.

Como ya se explicó, el COFIPE admite que, en casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad de Fiscalización pueda “abrir” procesos extraordinarios de fiscalización, con plazos diferentes a los establecidos en el artículo 84, los cuales deben concluirse en un plazo máximo de 6 meses, a no ser que el CGIFE autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. La apertura de procedimientos extraordinarios o, lo que es lo mismo, la ampliación de los plazos legales para la revisión de los informes, parecería estar sustentada en la concurrencia de circunstancias fácticas que impidan a la autoridad dictaminar en los plazos ordinarios y en forma completa, exhaustiva, respecto de la totalidad de los recursos obtenidos por los partidos y la aplicación de los mismos, como ciertamente podría ser la detección de ingresos o gastos no reportados. En la ley no se precisa si la “apertura” de esos procesos debe declararse de manera previa a la presentación de los informes (que parece ser la posición asumida por el CGIFE en el reglamento respectivo) o una vez que dichos informes se han presentado y, con motivo de su revisión, se advierte la existencia de obstáculos que dificultan seriamente la posibilidad de dictaminar los informes en los plazos ordinarios.

En casos como los comentados, ¿debe la autoridad fiscalizadora emitir el dictamen correspondiente, declarando en su casos las faltas formales que se hubieran acreditado, y ordenar la apertura de procedimientos oficiosos para dilucidar otras probables irregularidades? O bien, ¿debiera la Unidad de Fiscalización,

previo acuerdo del CGIFE, ordenar la ampliación de los plazos de revisión, para que en una sola resolución se comprenda la totalidad de situaciones anómalas detectadas? Una cuestión parece sí estar clara: difícilmente podría admitirse que la autoridad amplíe los plazos de revisión, eventualmente por más de seis meses, y al mismo tiempo sostener que conserva la posibilidad de abrir procedimientos oficiosos después de concluidos los “procedimientos extraordinarios”.

De acuerdo con el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, los procedimientos oficiosos se tramitan, sustancian y resuelven de manera similar a los procedimientos derivados de quejas, cuya reglamentación sigue los lineamientos contenidos en el COFIPE, que ya han sido enunciados. Por ello, sólo interesa recoger la modificación de que fue objeto dicho reglamento en su artículo 30, párrafo 2, que establecía: “Los procedimientos oficiosos podrán ser iniciados dentro de los tres años siguientes al de la fecha en que se haya publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el cual presuntamente se hayan suscitado los hechos que se investigan”. La SSTEPJF concluyó que semejante disposición sólo es admisible cuando la autoridad no está en condiciones de advertir las irregularidades con la información y documentación proporcionadas por los partidos políticos con sus informes, pues “*el consejo General del Instituto Federal Electoral, al aprobar el Dictamen Consolidado, tiene conocimiento de los hechos que sustentan los informes de los partidos políticos y, por ello, es que desde ese momento se encuentra en condiciones de advertir las posibles irregularidades que puedan dar lugar al inicio de los procedimientos oficiosos o bien, con posterioridad a tal aprobación, verificar alguna posible inconsistencia respecto de los hechos suscitados*”.¹²² Por ende, en la sentencia se ordenó la modificación del precepto, a efecto de que se estableciera un plazo que “de manera fundada y motivada” resulte “prudente, razonable y eficaz para el inicio de dichos procedimientos, que brinde certeza a los sujetos obligados, en aras de buscar la seguridad jurídica de los justiciables”.

¹²² “Es decir, si de la revisión del informe se advierte de manera inmediata y directa alguna irregularidad, se debe iniciar de inmediato el procedimiento oficioso; sin embargo, no debe pasar inadvertido que cuando de la revisión del informe no se haya detectado alguna irregularidad, las citadas autoridades administrativas electorales cuentan con un plazo de hasta tres años para iniciar el respectivo procedimiento oficioso, plazo que se considera adecuado y razonable, para iniciar la investigación correspondiente y, en su caso, sancionar cualquier irregularidad que pueda surgir con posterioridad a la revisión del informe, de manera que dicho plazo no se podría considerar atentatorio del principio de seguridad jurídica, sobre todo si se tiene en cuenta que en términos de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 361 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de cinco años.” Recurso de apelación SUP-RAP-139/2008, resuelto en sesión pública de 27 de agosto de 2008.

IV. El régimen de sanciones

Como ya se dijo, el artículo 41, base II, penúltimo párrafo de la CPEUM ordena que la ley disponga las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento a las disposiciones que rijan el origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos nacionales, en tanto que el propio precepto, en su base V, antepenúltimo párrafo, agrega que la ley debe igualmente prever los procedimientos para la aplicación de dichas sanciones, las cuales se deben aplicar por el CGIFE. En los apartados precedentes se han mencionado cuáles son los procedimientos que, eventualmente, pueden conducir a la aplicación de sanciones, mismas que se encuentran previstas en el Libro Séptimo del COFIPE, relativo a los regímenes, sancionador electoral y disciplinario interno.

El código nuevo pretende ser más ordenado y sistemático en su ordenación de sujetos responsables, conductas infractoras y catálogo de sanciones, que el COFIPE de 1990 (y sus reformas subsecuentes), así como dotar a la autoridad electoral de mayores y mejores mecanismos para lograr cumplir sus determinaciones y, que es el propósito de todo sistema de control y vigilancia estatal, procurar que se cumpla con la ley en lo sucesivo. En efecto, de forma desordenada, en el código abrogado sólo se contemplaban de manera explícita, sanciones para 5 clases de sujetos o entidades: los partidos y agrupaciones políticas, las personas (físicas o morales) que violaran las restricciones en materia de aportaciones de financiamiento que no proviniera del erario, los observadores electorales y las organizaciones de éstos. Ciertamente, existían igualmente previsiones respecto de las autoridades (federales, estatales y municipales) que no proporcionaran la información solicitada por los órganos del IFE, los notarios públicos, los extranjeros y los ministros de culto, pero en todos estos casos la intervención de la autoridad electoral federal se limitaba a integrar un expediente y remitirlo a la instancia competente para conocer de la infracción y de tomar las medidas que estimara conducentes.

Por el contrario, en el código vigente, primero empieza por señalar quiénes son los individuos o entes susceptibles de ser sujetos de responsabilidad por la infracción de normas electorales (artículo 341, que es desarrollado en 13 incisos, que comprenden alrededor de una treintena de hipótesis distintas). Posteriormente, del artículo 342 al 353 se describen las conductas imputables a cada uno de esos individuos o entidades, lo que no significa que se prescinda de los tipos abiertos que usualmente se contienen en el ámbito administrativo sancionador.¹²³ El artículo 354, en 7 incisos, contempla las sanciones a que pueden ser acreedores quienes cometen las conductas infractoras, con lo que se busca, en principio, que exista una correspondencia entre los 3 grupos de normas (las que identifican a los sujetos, las que detallan las infracciones y las que prevén las sanciones aplicables). Finalmente, los primeros 4 apartados del artículo

¹²³ Como sostuvo la SSTEPJF al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-98/2003, resuelto en sesión pública de 20 de mayo de 2004: "En el derecho administrativo sancionador electoral... no se exige una estricta o escrupulosa especificación normativa de la conducta considerada como infracción, en una disposición general y unitaria, lo que además sería imposible de regular de una manera taxativa, pues el catálogo de infracciones administrativas es muy amplio, lo cual obedece a su naturaleza cualitativa, en el sentido de que se remite a otra norma en la que se formula una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone, precisamente, la infracción, sin que tal amplitud se traduzca en tipos legales genéricos o indeterminados que originen riesgos de un excesivo arbitrio por parte de la autoridad administrativa al ejercer la función sancionadora... Por tanto, la peculiaridad en el derecho administrativo sancionador electoral radica en que, el tipo no se realiza a través de una descripción directa, como ocurre en el derecho penal, sino que surge de la conjunción de dos o más normas, bien de naturaleza sustantiva o reglamentaria: la o las que mandan o prohíben, y las que advierten que el incumplimiento será sancionado; es decir, se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones de la ley será sancionado. En estas dos normas se contienen los elementos típicos de la conducta, pues la primera establece la obligación de dar algo, hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara; por lo que si no se cumple con esa obligación, entonces se cae en el supuesto de la segunda norma que establece la sanción".

355 comprenden los supuestos en los cuales el IFE integra un expediente y remite a las instancias competentes para la imposición de sanciones, para en los últimos 3 apartados establecer algunas reglas relacionadas con la individualización de las sanciones y con el pago de las multas que se impongan.

De tal suerte, una visión de conjunto de este esquema legal puede sintetizarse en la información proporcionada en el siguiente cuadro.¹²⁴

Sujetos	Infracciones	Sanciones
Partidos políticos	Incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del Código; Incumplimiento de resoluciones o acuerdos del IFE; Incumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización; Incumplimiento de las obligaciones en materia de campaña y precampaña; Contratación, directa o a través de terceros, de tiempos en radio y televisión; Difusión de propaganda política o electoral con expresiones que denigren o calumnien; Incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información; Comisión de cualquier otra falta de las previstas en el código.	Amonestación pública; Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. En los casos de infracción a los topes de gastos de campaña, a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble; Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público; Interrupción de transmisión de propaganda política o electoral; Cancelación del registro.
Agrupaciones políticas nacionales	Incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 35 y demás disposiciones aplicables del Código.	Amonestación pública; Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; Suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a 6 meses.
Aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular	Realización de actos anticipados de precampaña o campaña; Solicitar o recibir recursos de personas no autorizadas; Incumplimiento de las obligaciones en materia de campaña y precampaña; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones.	Amonestación pública; Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; Pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, con la cancelación del registro.

¹²⁴ No es ocioso recalcar que la información del cuadro es sólo un resumen y no contiene todas las particularidades a que se refieren los preceptos invocados.

Sujetos	Infracciones	Sanciones
Ciudadanos o cualquier persona física o moral, dirigentes y afiliados a partidos políticos	Negativa a entregar la información requerida por el Instituto, entregarla incompleta o con datos falsos o extemporáneamente, respecto de operaciones mercantiles, contratos, donativos o aportaciones o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos; Contratar propaganda en radio y televisión, en el territorio nacional o extranjero, con fines políticos o electorales; Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código.	Amonestación pública; Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo.* Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo.* (*Las porciones normativas con el énfasis añadido fueron declaradas inconstitucionales por la SCJN)
Observadores electorales u organizaciones de observadores	Incumplimiento de las obligaciones previstas en los párrafos 3 y 4 del artículo 5 y en las demás disposiciones aplicables del Código.	Amonestación pública; Cancelación inmediata de la acreditación como observadores y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; Multa hasta de doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones.
Autoridades, servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público	Omisión o incumplimiento de la obligación de colaborar o auxiliar con la información que le sea solicitada; Difusión por cualquier medio, de propaganda gubernamental, desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada; Incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 constitucional; Durante los procesos electorales, difusión de propaganda en cualquier medio de comunicación social; Utilización de programas sociales y sus recursos, con la finalidad de inducir o coaccionar el voto; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código.	Cuando no se atiendan los requerimientos formulados o no presten el auxilio y colaboración solicitado, debe integrarse y remitirse el expediente al superior jerárquico del infractor, quien debe comunicar al IFE las medidas que adopte, o bien, si la autoridad infractora no tuviere superior jerárquico, el requerimiento debe turnarse a la Auditoría Superior de la Federación o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, para que proceda en los términos aplicables.
Notarios públicos	Incumplimiento de las obligaciones de mantener abiertas sus oficinas el día de la elección y de atender las solicitudes que les hagan los funcionarios de casilla, los ciudadanos y los representantes de partidos políticos para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.	Remisión del expediente respectivo a la autoridad competente, la cual deberá informar al IFE dentro del plazo de un mes, las medidas adoptadas y las sanciones impuestas. En todo caso, la autoridad competente debe ordenar las medidas cautelares a fin de que la conducta infractora cese de inmediato.
Extranjeros	Conductas que violen lo dispuesto por el artículo 33 constitucional y las leyes aplicables.	Informar a la Secretaría de Gobernación o a la Secretaría de Relaciones Exteriores, según el caso, para los efectos previstos por la ley.

Sujetos	Infracciones	Sanciones
Concesionarios y permisionarios de radio o televisión	Venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos; Difusión de propaganda política o electoral, ordenada por personas distintas al IFE; Incumplimiento, sin causa justificada, de transmitir los mensajes y programas de partidos y autoridades, conforme las pautas aprobadas por el instituto; Manipulación o superposición de propaganda o de programas de partidos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original, denigrar o calumniar; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.	Amonestación pública; Multa hasta de cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de permisionarios o concesionarios de radio, será de hasta cincuenta mil días o, en caso de reincidencia, hasta el doble; Utilización de tiempo comercializable o para fines propios, para subsanar la omisión, de transmitir las pautas aprobadas por el IFE, con independencia de la imposición de la multa que corresponda; En caso de infracciones graves y reiteradas, la suspensión de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas.
Organizaciones de ciudadanos que pretenden formar un partido político	Omitir informar mensualmente al instituto, el origen y destino de los recursos que obtengan; Permitir que en la creación del partido intervengan organizaciones gremiales; Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos.	Amonestación pública; Multa hasta de cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; Cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro.
Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o con cualquier otra finalidad distinta a la de formar un partido político, así como sus integrantes o dirigentes	Intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.	Amonestación pública; Multa hasta de cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión	Inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido o a no hacerlo; Realizar o promover aportaciones económicas a un partido o candidato; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.	Informar a la Secretaría de Gobernación, para los efectos legales conducentes.

De todas las cuestiones debatibles que ofrece la regulación de las sanciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, por cuestiones de espacio, sólo mencionamos dos, que estimamos de especial trascendencia para el ejercicio efectivo de la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral.

Es conocido que uno de los principales obstáculos que impidieron a la entonces Comisión de Fiscalización ejercer a plenitud su atribución de supervisión de las finanzas partidistas, era la ausencia de facultades para solicitar la información o documentación relevante para dilucidar los ingresos o gastos efectuados por los partidos, con carácter vinculante respecto de cualquier persona, física o moral, pública o privada. A fin de remediar esta situación, en el nuevo COFIPE se prevé a favor de la Unidad de Fiscalización semejante atribución, según se ha constatado ya en los párrafos precedentes. Y para revestirla del imperio necesario para el cumplimiento de las determinaciones que en la materia adopte dicha unidad, el artículo 345, apartado 1, inciso A, del COFIPE contempla como infracciones atribuibles a: a) los ciudadanos; b) los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o c) cualquier persona física o moral, las consistentes en: I) negarse a entregar la información requerida por el IFE; II) entregarla incompleta o con datos falsos, o III) entregarla fuera de los plazos concedidos o extemporáneamente. Todo ello, respecto de información relativa a las operaciones mercantiles, contratos, donativos o aportaciones

o, en general, cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos.

La acreditación de la falta, y siendo ésta atribuible a alguno de los sujetos previstos por la norma, conlleva la aplicación de alguna de las sanciones recogidas en el artículo 354, apartado 1, inciso d), de la propia codificación, del siguiente tenor:

- I. Con amonestación pública;
- II. Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, **con el doble del precio comercial de dicho tiempo;*** y
- III. Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, **con el doble del precio comercial de dicho tiempo;***

*Las porciones normativas con el énfasis añadido fueron declaradas inconstitucionales por la SCJN.¹²⁵

¹²⁵ La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de estas 2 porciones normativas del artículo 354, fracciones II y III, inciso d), del COFIPE, por considerar que prevían multas fijas (Acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, resueltas en sesión pública de 8 de julio de 2008). Los efectos de la declaración de invalidez se establecieron en el considerando sexto de la ejecutoria, que dice: "SEXTO. Efectos de la sentencia. La declaración de invalidez de las normas legales que se han estimado inconstitucionales surtirá efectos a partir de la notificación de la ejecutoria a las autoridades emisora y promulgadora del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional. El Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones, estará en libertad de legislar en los aspectos relativos a las normas generales que se declaren inválidas".

Con independencia de la declaratoria de invalidez decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de las faltas consistentes en la realización de aportaciones en violación a lo previsto en el COFIPE, así como a la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, lo cierto es que la sanción prevista en su momento por el legislador no resultaba aplicable para el supuesto que aquí se destaca (incumplimiento a los requerimientos formulados por la Unidad de Fiscalización). Lo que reduce las sanciones disponibles a la imposición de una amonestación pública o a la de una

multa, cuyo rango máximo dependerá de la clase o tipo de infractor¹²⁶ (hasta 500 días multa para los ciudadanos o dirigentes y afiliados a los partidos, o hasta 100,000 días multa para las personas morales).

En la fracción II resalta que sólo menciona a los ciudadanos, a los dirigentes partidistas y a los afiliados a los partidos políticos, es decir, no contempla a las personas físicas, sí anunciadas en el enunciado con el cual inicia el inciso d). Esta omisión puede llevar a sostener que las personas físicas, y no los "ciudadanos", que incumplan con los requerimientos de información de la autoridad electoral sólo podrían ser sancionados con la amonestación pública, con base en que la imposición de sanciones no admite la analogía ni la mayoría de razón, principio fundamental recogido en el artículo 14, tercer párrafo, de la CPEUM, para los juicios del orden criminal, pero extensible a todos los regímenes punitivos o sancionatorios del aparato estatal.¹²⁷ Y no es descabellado aseverar que la sola amonestación pública es un instrumento insuficiente para compeler a quienes se resistan a entregar la información que se les solicite, por lo que si así se considerara la nueva normatividad no solucionaría adecuadamente la problemática que en el pasado ha padecido la autoridad electoral.

Pero aquí no se agota la problemática que ofrece este precepto. Ya se dijo que en la fracción III se prevé la multa de hasta por 100,000 días de salario mínimo general vigente para el Distrito federal, empero, esa sanción se reserva para las personas morales "por las conductas señaladas en la fracción anterior", y las únicas conductas mencionadas en dicha fracción son: a) aportar recursos en violación a lo previsto en el COFIPE, y b) comprar tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral. Esto es, nada se dice de las otras conductas reprochables mencionadas en el artículo 345 del COFIPE, entre ellas, la negativa a entregar información requerida por el IFE, hacerlo de manera incompleta o extemporánea, o con documentación falsa. Pero consideramos que esta imperfección es superable mediante la interpretación de la norma, si se toma en consideración que las conductas indicadas en los incisos a) y b) ya se encuentran insertas en la propia fracción III, lo que conduciría a sostener que la ley no se refiere a esas acciones, sino a cualquiera de las conductas tipificadas por el ordenamiento administrativo (pues la primera de las sanciones de la fracción II está referida a cualquiera de ellas), con exclusión de las ya mencionadas, tanto en la fracción II, como en la fracción III. Con este ejercicio no se integraría la ley (que es precisamente la operación que se hace cuando se aplica la ley analógicamente o por mayoría de razón), tan sólo se interpretaría el sentido de la norma, por no ser claro o presentar ambigüedad el texto empleado.

El segundo aspecto que deseamos destacar, es la eventual infracción que se comete con el incumplimiento a los requerimientos que formule la Unidad de Fiscalización, pero cuando estos se dirijan a otras autoridades públicas. Ya se resaltó que ahora la Unidad de Fiscalización cuenta con amplias facultades para solicitar a las distintas instancias públicas, cualquier información necesaria para las tareas de control y vigilancia de los dineros partidistas. Pero, en este caso, el COFIPE no prevé una sanción para los servidores o funcionarios públicos omisos o reticentes, ya que únicamente establece que cuando no se atiendan los requerimientos formulados o no preste el debido auxilio y colaboración, la Secretaría Ejecutiva debe integrar un expediente, el cual será remitido al superior jerárquico del infractor, quien debe comunicar al IFE

¹²⁶ Pues cuando la fracción II del precepto separa con punto y coma las oraciones: "con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal" y "en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con...", lo hace con el evidente propósito de separar enunciados lingüísticos independientes entre sí, entre los cuales existe una estrecha relación semántica, que en el caso es precisamente la oración inicial de la fracción, con la cual se identifican los posibles destinatarios de la conducta infractora, y a los cuales están referidas las dos sanciones contenidas en la fracción: "Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos:".

¹²⁷ Al respecto, véanse la jurisprudencia de la SSTEPJF que lleva por rubro: "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES", así como las tesis relevantes "ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL" y "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL".

las medidas que adopte en el caso, o bien, si la autoridad infractora careciere de superior jerárquico, el requerimiento debe turnarse a la Auditoría Superior de la Federación o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, para que proceda en los términos “de las leyes aplicables”.

Al igual que la codificación abrogada, el COFIPE de 2008 opta por continuar con el esquema de remisión de denuncias al superior jerárquico (o a la instancia competente a falta de éste), para que el funcionario omiso satisfaga el requerimiento, pese a que no han sido pocas las sugerencias en robustecer el papel de la autoridad administrativa para lograr que se cumplan sus determinaciones.¹²⁸ Además, la experiencia ha evidenciado cierta proclividad de las autoridades requeridas para cumplir, en ocasiones hasta afanosamente, requerimientos relacionados con procedimientos de queja u oficiosos en los cuales están dirigidos a cuestionar la legalidad de los actos de fuerzas políticas diferentes a la de la administración en la que está inserta la instancia a la que se dirigió la solicitud, lo que no acontece cuando existe identidad partidista. En todo caso, podría ponerse en duda el esquema empleado por el legislador, a la luz de lo previsto por la CPEUM, cuando dice que la “ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano [la Unidad de Fiscalización], así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General”, porque en estos casos la ley renuncia a que sea el CGIFE quien aplique la sanción por el incumplimiento a un requerimiento, sin que la Carta Magna haga distinción de alguna clase.

Para concluir esta serie de ideas deshilvanadas, que han pretendido ofrecer un rápido vistazo a las novedades introducidas con las reformas constitucional y legal al régimen de fiscalización a cargo de la autoridad electoral federal, y a ciertos problemas que pudieren presentarse en su aplicación, debemos resaltar el intento de las principales fuerzas políticas nacionales por adecuar la legislación a los nuevos retos y exigencias de una sociedad en evolución cada vez más constante. Como siempre ocurre en el ámbito normativo, sólo el tiempo podrá ofrecer un balance más equilibrado de las virtudes y defectos de las nuevas reglas, y así saber si éstas permiten construir una democracia exigente de sí misma, que como afirma Blanco Valdés, que recuerda a Gianfranco Pasquino, es el único camino para “sacar a los partidos del creciente proceso de deslegitimación en el que están inmersos actualmente, proceso que, de no cortarse a tiempo, podría dar lugar a que, junto con el agua sucia, el niño terminase por escapársenos también por el desagüe”.¹²⁹

¹²⁸ “Los instrumentos de una investigación vigorosa tendría sustento bajo los siguientes postulados:... 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 los entes públicos, como lo señala el párrafo 3 del artículo 264 del Código Federal Electoral...”. Agüís Bitar, Fernando *op. cit.*, p. 34.

¹²⁹ Blanco Valdés, Roberto L., *Las conexiones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 83.