

XIX. Fiscalización más complicada, más opaca, menos efectiva

María MARVÁN LABORDE*

La iniciativa de reforma en materia electoral presentada por la presidenta Claudia Sheinbaum el 4 de marzo de 2026 reconoce, desde la exposición de motivos, que existen actualmente dos riesgos relacionados con el financiamiento de la política: el dinero que proviene de los ilícitos del crimen organizado y el dinero en efectivo que, independientemente de su origen, es difícil de fiscalizar.

Las reglas electorales actuales ponen especial énfasis en la fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos en sus campañas. A pesar del generoso financiamiento público que reciben los partidos a partir de 1996, nunca ha dejado de haber recursos ilícitos en las campañas. La racionalidad que se encuentra detrás de las normas de fiscalización es garantizar condiciones mínimas de equidad para asegurar la competitividad entre las diversas opciones políticas.

Las disposiciones constitucionales referentes a la fiscalización de los gastos de campaña están en el artículo 41, en los dos últimos párrafos del apartado B. El primero determina que la fiscalización estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE); deja a la legislación secundaria el desarrollo de las atribuciones del Instituto y los órganos técnicos especializados de la estructura del INE, es decir la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). Las últimas dos líneas de este párrafo son especialmente relevantes a la luz de la iniciativa presentada por Sheinbaum, dicen a la letra: “El Consejo General no estará limitado por los

* Investigadora titular B en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora nacional del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Fue consejera general electoral del entonces Instituto Federal Electoral. ORCID: 0000-0001-9706-8017.

secretos bancario, fiduciario y fiscal y contará con apoyo de las autoridades locales”. En la redacción actual es el INE quién solicita información a los reguladores financieros y no estos quienes tienen la obligación de entregarla.

El siguiente párrafo simplemente establece que esta función del Consejo General es delegable en los Organismos Político Locales Electorales (OPLE) en cuyo caso será el organismo técnico del INE quién pueda vencer a los secretos antes mencionados.

La iniciativa presentada añade cuatro párrafos. El primer párrafo de la propuesta establece lo siguiente:

Los ingresos, egresos y demás operaciones financieras, incluyendo valores, divisas y activos virtuales, así como crédito, seguros y finanzas, la compra venta de bienes y demás activos de los partidos políticos nacionales y locales, de las personas precandidatas o candidatas, incluyendo a las independientes, deberán ser reportados o avisados cotidianamente en exclusivo para fines de fiscalización, por las instituciones, organismos y organizaciones del sistema financiero o por las personas que realizan actividades vulnerables, según corresponda, al Instituto Nacional Electoral, a través de los respectivo órganos supervisores, en los términos que establecen las leyes. Los reportes y avisos de operaciones de las personas precandidatas y candidatas solo comprenderán los períodos de campaña.¹

Son las instituciones del sistema financiero y los reguladores bancarios quienes tendrán la obligación de monitorear transacciones de las llamadas actividades vulnerables de acuerdo con la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI).² Durante los periodos de campañas políticas, locales o federales, serán los reguladores financieros quienes reporten al INE

¹ Ejecutivo Federal, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral, Ciudad de México, 4 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.inep.org/images/2026/TXT/2026-Mar-4-Iniciativa-Electoral.pdf>.

² La LFPIORPI, comúnmente conocida como Ley Antilavado o Ley para prevenir el lavado de dinero define como actividades vulnerables múltiples acciones de intercambio económico que puedan servir para ocultar dinero que proceda de actividades ilícitas. Las instituciones del ámbito privado tales como bancos, casas de bolsa, notarias, desarrolladoras de bienes inmuebles, comercializadoras de metales preciosos, subastadores de obras de arte y un largo etcétera que está en el artículo 17, tienen la obligación de reportar frente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público *la información precisa sobre*

aquellas operaciones financieras sospechosas en las que el *originante* sea un partido político, persona precandidata o candidata. En sentido estricto se invierte el proceso de fiscalización, ya no es la persona candidata o el partido quién reporta sus gastos y estados financieros al INE; son un amplio grupo de instituciones privadas en las que se descarga la obligación de reportar movimientos financieros y transacciones económicas de miles de personas.

El artículo cuarto del régimen transitorio de la iniciativa de reforma propuesta establece que antes del 1o. de agosto de 2026 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá actualizar las reglas y disposiciones de carácter general relacionadas con las actividades vulnerables. Por su parte las instituciones a que se refiere el mencionado artículo 17 deberán empezar a enviar los reportes requeridos a partir del 1o. de septiembre, es decir, antes de que inicien las precampañas.

El párrafo siguiente que se busca adicionar dice: “la información recabada por el Instituto, en términos de los párrafos anteriores, tendrá carácter confidencial y será reservada sólo para su uso en los procedimientos legales de fiscalización y sin alcance que abarque los registros de candidaturas”. La redacción de este artículo hace muy difícil de entender sus alcances. Se habla de *los párrafos anteriores*, en plural, por tanto se entiende que se refieren a todos los párrafos del apartado B que están relacionados con las actividades de fiscalización, es decir, se estará incluyendo toda la información que maneja la UTF entregada por partidos, personas precandidatas y candidatas; la información que el INE solicite a las instituciones pertinentes obligadas a mantener los secretos bancario, fiduciario y fiscal; así como la que las personas morales que realicen actividades vulnerables le entreguen al INE por medio de los reguladores financieros.

Al incluir toda la información anterior, se viola el artículo 6o. constitucional que en la fracción I del apartado A establece que:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y

las operaciones con activos virtuales del originante, del receptor y, en su caso, del Beneficiario Controlador, de conformidad con lo que dispongan las reglas de carácter general.

municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.³

Es clara la antinomia constitucional, la misma información no puede ser simultáneamente pública, reservada y confidencial.

Por otra parte es necesario prestar atención a la última frase en la que se establece que los procedimientos legales de fiscalización no tendrán alcance en el registro de candidaturas; es decir, se tendrá que reformar la fracción 3 del artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) que establece que aquellas personas precandidatas que no entreguen informes de gastos de precampaña no podrán ser registradas para competir el proceso electoral.⁴ Parecen endurecerse las medidas de fiscalización pero, simultáneamente, se pierde transparencia y se debilitan las sanciones.

El tercer párrafo añadido en la iniciativa dice: “Queda prohibido a los partidos políticos, precandidaturas, candidaturas y candidaturas independientes financiarse u operar con recursos, bienes o servicios provenientes de actividades ilícitas”. Este párrafo, en principio debería ser innecesario por resultar una obviedad, sin embargo preocupa que su inclusión se considere suficiente para lidiar con la penetración del crimen organizado en la política en general y en las campañas políticas en lo particular.

El cuarto párrafo que la iniciativa propone añadir, en lo que a fiscalización se refiere, establece lo siguiente:

Toda aportación privada deberá realizarse por personas físicas mexicanas y, atendiendo a las normas de la debida diligencia e identificación, no podrán hacerse aportaciones en efectivo. Las aportaciones de recursos monetarios deberán realizarse a través del sistema financiero nacional, mediante transferencia electrónica, el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios o instrumentos financieros nominativos; estas aportaciones no son deducibles para efectos fiscales. Las instituciones, organismos y organizaciones del sistema financiero nacional deberán

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6o., fracción I, apartado A, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁴ En 2021 Jesús Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón no pudieron registrarse como candidatos a la gubernatura de Guerrero y Michoacán respectivamente por haber sido omisos en la presentación del informe de sus gastos durante la precampaña. La decisión del INE fue confirmada por la Sala Superior del TEPJF.

reportar para fines de fiscalización estas transacciones al Instituto Nacional Electoral a través de los órganos reguladores en los términos que fije la ley. Las aportaciones en especie serán cuantificadas en moneda nacional y atenderán a que disponga la ley.⁵

La normatividad mexicana, desde 1996, ha establecido severas limitaciones a las aportaciones privadas en favor de los partidos políticos, personas candidatas en cualquier momento. Las reglas de fiscalización han sido insuficientes para frenar y detectar las enormes cantidades de dinero en efectivo utilizado en las campañas. Es un hecho comprobado por el Banco de México que durante este tiempo se incrementa de manera significativa la circulación de dinero en efectivo.

Las restricciones parecen incrementarse con este párrafo, pero convierte a los órganos reguladores del sistema financiero en los directamente responsables de reportar las presuntas irregularidades al INE.

A pesar de que es difícil de dimensionar el alcance que se busca dar a la reforma constitucional porque carecemos de las reformas legales que le acompañarían, podemos concluir que aparentemente se fortalecen las normas de fiscalización, pero al proteger como confidencial la información se cierran las puertas al escrutinio público, se incrementa de manera sustancial la discrecionalidad y se debilitan las sanciones por causas graves. Es particularmente preocupante el papel que se asigna a las instituciones reguladoras del sector financiero en el proceso de fiscalización por las posibles implicaciones en la autonomía del INE y la consecuente intervención del Poder Ejecutivo federal en la vida de los partidos políticos. Por último, no sobra mencionar que todas las innovaciones propuestas sobre las reglas relativas a la fiscalización podrían hacerse mediante cambios legales y prescindir de la reforma constitucional.

⁵ Ejecutivo Federal, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman...*, op. cit., disponible en: <https://www.inep.org/images/2026/TXT/2026-Mar-4-Iniciativa-Electoral.pdf>.