

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS NACIONALES Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO, (1994-2000).

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CON ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:

SUSANA CANDELARIA PECH CAMPOS

COMITÉ TUTORAL:

TUTOR PRINCIPAL: MTRO. JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY  
MIEMBROS: DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL  
DR. JUAN REYES DEL CAMPILLO LONA



CD. UNIVERSITARIA, 2009.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

Durante varios años, la idea de realizar estudios doctorales representó una ilusión y una necesidad por desempeñar actividades laborales dentro de una institución educativa, ahora que esta meta ha sido alcanzada quiero dejar constancia de mi agradecimiento al Mtro. José Woldenberg por su apoyo, asesoría y confianza que me permitió introducirme el estudio de un tema relevante dentro de la Ciencia Política. Gracias a la Dra. Jacqueline Peschard y al Dr. Juan Reyes del Campillo por sus observaciones, sugerencias y apoyos que han sido de gran ayuda para comprender, desarrollar y concluir la investigación.

A los Doctores Lorenzo Córdova Vianello y Ciro Murayama Rendón también debo externarles mi agradecimiento por sus valiosos comentarios y sugerencias hechas durante la presentación de mi examen de candidatura y posteriormente al hacer la revisión del presente documento.

Agradezco los apoyos del Mtro. Artemio Abarca y de Gabriela Medina, ya que en la Coordinación de Ciencia Política siempre me han guiado y apoyado para atender eficazmente los asuntos académicos y administrativos que forman parte de los estudios doctorales, además su amistad siempre ha sido importante.

A mi familia también debo darles las gracias, a Candelaria, Raymundo, Genoveva y José porque la continuación de mis estudios ha sido posible por su gran ayuda, a mi hermana Silvia porque siempre me impulsa y pone el ejemplo, a la pequeña Marina, a Martha porque compartir el proceso de formación doctoral juntas ha sido muy importante para seguir adelante, además su generosidad afectiva me ha permitido compartir muchos días con Karen, Astrid y Alfonso, lo que ha sido muy motivador.

A todos mis amigos y personas que me ayudaron a concluir este reto académico ¡muchas gracias!

## Índice

	Página
Introducción	9
Capítulo 1. La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y la democracia.	13
1.1. Los partidos políticos y la democracia.	13
1.2. La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización del financiamiento partidista.	24
1.3. Los cambios en el control externo sobre el financiamiento partidista.	32
1.4. La publicidad de la fiscalización para la transparencia y la rendición de cuentas del financiamiento partidista.	46
1.5. Los elementos de la fiscalización del financiamiento partidista.	48
1.5.1. Las disposiciones legales para la fiscalización del financiamiento partidista.	48
1.5.2. El órgano fiscalizador y los participantes en la fiscalización.	53
1.5.3. Los instrumentos de fiscalización.	56
1.5.4. Los procedimientos de fiscalización.	58
1.5.5. Las sanciones para las irregularidades detectadas en el financiamiento partidista.	59
1.6. Los tipos y modelos de fiscalización del financiamiento partidista.	62
Capítulo 2. El control de las finanzas partidistas en países democráticos y la fiscalización del financiamiento.	69
2.1. Reino Unido.	69
2.1.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.	69
2.1.2. Órgano fiscalizador: la Comisión Electoral.	73
2.1.3. Instrumentos de fiscalización.	74
2.1.4. Procedimientos de fiscalización.	75

	4
2.1.5. Sanciones.	75
2.2. Estados Unidos.	76
2.2.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.	76
2.2.2. Órgano fiscalizador: la Comisión Federal Electoral.	85
2.2.3. Instrumentos de fiscalización.	86
2.2.4. Procedimientos de fiscalización.	86
2.2.5. Sanciones.	87
2.3. Ecuador.	88
2.3.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.	88
2.3.2. Órgano fiscalizador: el Tribunal Supremo Electoral.	104
2.3.3. Instrumentos de fiscalización.	105
2.3.4. Procedimientos de fiscalización.	108
2.3.5. Sanciones.	109
2.4. España.	111
2.4.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.	111
2.4.2. Órgano fiscalizador: el Tribunal de Cuentas.	119
2.4.3. Instrumentos de fiscalización.	119
2.4.4. Procedimientos de fiscalización.	120
2.4.5. Sanciones.	121
2.5. Chile.	122
2.5.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.	122
2.5.2. Órgano fiscalizador: el Servicio Electoral.	137
2.5.3. Instrumentos de fiscalización.	138
2.5.4. Procedimientos de fiscalización.	139
2.5.5. Sanciones.	141
2.6. Alemania.	144
2.6.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.	144
2.6.2. Órgano fiscalizador: el Parlamento.	150

2.6.3. Instrumentos de fiscalización.	150
2.6.4. Procedimientos de fiscalización.	152
2.6.5. Sanciones.	153
Capítulo 3. La implantación de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos nacionales y los procesos electorales competitivos en México: 1993.	155
3.1. Antecedentes.	155
3.1.1. El reconocimiento legal de los partidos políticos en el Estado Mexicano posrevolucionario y la monopolización de la presentación de candidaturas en las contiendas electorales federales.	155
3.1.2. El financiamiento de los partidos políticos y el otorgamiento de las primeras prerrogativas estatales.	160
3.1.3. La constitucionalización de los partidos políticos y el otorgamiento de financiamiento público.	162
3.2. La implantación de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: 1993.	180
3.2.1. Las disposiciones legales de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: 1993.	181
3.2.1.1. Las prohibiciones y los límites en el financiamiento partidista.	181
3.2.1.2. La regulación de los gastos en los medios de comunicación.	193
3.2.2. El Instituto Federal Electoral y sus funciones de fiscalización del financiamiento partidista.	198
3.2.3. Los instrumentos de fiscalización.	200
3.2.4. Los procedimientos de fiscalización.	201
3.2.5. Las sanciones.	202
3.3. La fiscalización del financiamiento partidista del año 1994.	204
3.3.1. La fiscalización de los informes de los gastos efectuados por los partidos políticos durante el proceso electoral federal de 1994.	204
3.3.2. La reapertura de la fiscalización del financiamiento de las campañas electorales de 1994 en 1998.	216
3.3.3. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al año 1994.	227

3.4. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al año 1995.	232
3.5. Las propuestas y la reglamentación de la Comisión de Consejeros para fortalecer la fiscalización del financiamiento partidista.	239
Capítulo 4. La reforma electoral de 1996 y el fortalecimiento de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos en México.	245
4.1. Las reformas legales y el fortalecimiento de la fiscalización del financiamiento: 1996.	245
4.2. La creación de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del IFE.	247
4.3. Los instrumentos de fiscalización del financiamiento partidista.	249
4.4. Los procedimientos de fiscalización del financiamiento partidista.	251
4.5. Las sanciones para las irregularidades detectadas en el financiamiento partidista.	252
4.6. La fiscalización del financiamiento partidista del año 1996.	254
4.7. La fiscalización del financiamiento partidista del año 1997.	264
4.7.1. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos del año 1997.	264
4.7.2. La fiscalización del financiamiento de las campañas electorales del año 1997.	273
4.8. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos del año 1998.	279
4.9. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos del año 1999.	281
4.10. La fiscalización del financiamiento partidista del año 2000.	294
4.10.1. La fiscalización de los informes de campañas de los partidos políticos del año 2000.	294
4.10.1.1. La fiscalización del financiamiento ilegal no reportado en las campañas electorales del PRI en el 2000: <i>Pemexgate</i> .	319
4.10.1.2. La fiscalización del financiamiento ilegal no reportado en las campañas electorales de la Coalición Alianza por el Cambio en el 2000: <i>Amigos de Fox</i> .	324

4.10.2. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos del año 2000.	332
4.11. Las limitaciones del modelo de fiscalización y la necesidad de una fiscalización fuerte del financiamiento de los partidos políticos: la reforma electoral 2007-2008.	347
4.11.1. Disposiciones legales para la fiscalización con la reforma electoral 2007-2008.	351
4.11.2. Órgano fiscalizador.	359
4.11.3. Instrumentos de fiscalización.	363
4.11.4. Procedimientos de fiscalización.	365
4.11.5. Sanciones.	367
4.11.6. Algunos desafíos de la fiscalización del financiamiento partidista ante la reforma electoral.	370
Conclusiones	373
Bibliografía.	387



## **Introducción**

El conocimiento de los asuntos referentes a la existencia de los partidos políticos y de su participación en los procesos electorales es fundamental para comprender el funcionamiento de cualquier democracia, ya que en la formación de los gobiernos y de la representación política desempeñan un papel protagónico. Además en muchos países, los partidos políticos tienen encargadas otras funciones importantes para la vida política por lo que sus actividades no se circunscriben a los periodos electorales, y su presencia y actividades organizacionales permanentes forman parte de la política cotidiana, por lo que incluso han sido reconocidos como organizaciones con relevancia constitucional.

Debido a lo anterior, se espera que la existencia partidista esté sólidamente sustentada y sus acciones sean legales, respondan a los requerimientos de la ciudadanía y sean plenamente conocidas, ya que la transparencia y la rendición de cuentas de los actores y las organizaciones políticas son necesarias y sumamente valoradas en la democracia.

Sin embargo, desde hace varias décadas, los partidos políticos están enfrentando serios problemas, entre los que destacan los relacionados con su financiamiento. El financiamiento es un asunto de vital importancia para toda organización, ya que la realización de toda actividad requiere de diversos recursos cuya adquisición se logra principalmente con dinero; y si bien los partidos políticos siempre han necesitado dinero para existir y participar en las contiendas electorales, los montos del financiamiento requeridos en la actualidad son mayores no sólo porque los partidos se han convertido en grandes burocracias sino porque las campañas electorales son cada vez más costosas para poder atender a un electorado sumamente numeroso, y en muchas ocasiones por la larga duración de las actividades proselitistas y por los elevados precios de la publicidad contratada a los medios de comunicación masiva, especialmente de la televisión.

Se ha detectado que el problema más grave derivado de la necesidad partidista de mayores cantidades de dinero es la aceptación de financiamientos ilegales, incluso cuyo origen

puede ser ilícito, lo que ocasiona graves problemas porque debilita a los partidos políticos, afecta la competitividad electoral y repercute negativamente en la democracia.

En consecuencia, a la par de la evidencia del financiamiento ilegal partidista, la preocupación por su existencia ha aumentado ya que se reconoce que mediante el otorgamiento de dinero y otros recursos, los individuos y grupos pretenden influir no sólo en la toma de decisiones al interior de los partidos, especialmente en la selección de candidatos, sino en las condiciones de las contiendas electorales para favorecer a algún partido político o a un candidato y con ello asegurar que los políticos electos tomen decisiones que les favorezcan, aún cuando las políticas públicas y leyes aprobadas, entre otras, vayan en contra del bienestar general de la mayoría de los ciudadanos.

Como una respuesta para contrarrestar los problemas derivados de la aceptación de dinero ilegal para financiar la participación de los partidos políticos en las contiendas electorales y sus actividades cotidianas se han implantado diversas medidas, entre ellas la entrega de financiamiento público. Sin embargo, ha quedado demostrada la necesidad de controlar externamente el financiamiento, tanto público como privado, para garantizar la razón de la existencia de ambos y para transparentar el manejo de las finanzas de los partidos políticos.

La transparencia del financiamiento se ha vuelto más importante a medida que han crecido los montos de dinero usado por los partidos políticos, independientemente de su origen público o privado, y la rendición de cuentas se ha exigido en aquellos Estados donde los partidos reciben grandes cantidades de dinero público. Entre las medidas eficaces de control del financiamiento partidista se encuentra la fiscalización del financiamiento partidista, que ha sido aceptada como una herramienta para supervisar y auditar las finanzas partidistas.

Una adecuada fiscalización de las finanzas partidistas puede apoyar al cumplimiento del marco legal partidista, coadyuvar en el mantenimiento de la equidad partidista en los periodos electorales, fomentar la transparencia sobre los ingresos y gastos electorales y no

electorales de los partidos, así como lograr la rendición de cuentas de los recursos públicos e incluso privados que son utilizados por las organizaciones partidistas.

Debido a que la fiscalización del financiamiento partidista empezó a ser relevante para el control del dinero usado por los partidos políticos para realizar sus actividades electorales y permanentes a partir de la última década del siglo XX en algunos países democráticos, en este documento se presentan los resultados de una investigación enfocada a analizar la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y su relación con la democracia. El énfasis está puesto en la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos nacionales mexicanos, ya que en México está siendo utilizada desde 1993 como un mecanismo de control externo del financiamiento partidista y su importancia se ha incrementado con el paso de los años, especialmente cuando se discute sobre la transparencia del manejo financiero de estas organizaciones políticas, sobre la rendición de cuentas del dinero público que reciben y sobre la preservación de los partidos políticos como los elementos centrales de la democracia.

El documento está integrado con cuatro capítulos; en el primer capítulo se expone la importancia de la fiscalización como un medio de control externo del financiamiento partidista, se identifican sus principales elementos así como los tipos de fiscalización que pueden presentarse.

En el capítulo segundo se describen, de manera general, los modelos de control y fiscalización introducidos en seis países democráticos para tratar de transparentar las finanzas partidistas y contrarrestar los efectos nocivos del dinero en los partidos políticos y en las contiendas electorales, y se plantean las aportaciones, los alcances y limitaciones de la fiscalización del financiamiento partidista en el Reino Unido, Estados Unidos, Ecuador, España, Chile y Alemania.

En el tercer capítulo se explica el proceso de introducción de la fiscalización del financiamiento partidista en México en el año de 1993, se exponen los objetivos perseguidos con la fiscalización, se presentan los elementos del modelo de fiscalización

mexicano, se analizan los alcances y limitaciones de las primeras fiscalizaciones realizadas en 1994 y 1995, que fueron reguladas con la primera legislación electoral que incluyó la fiscalización, y se destaca la contribución de la fiscalización del financiamiento partidista a la democracia mexicana.

En el capítulo cuarto se explican los motivos que llevaron a modificar el modelo de fiscalización del financiamiento partidista mexicano, por lo que se exponen los cambios en los elementos de la fiscalización derivados de la reforma electoral 1996 y se destacan sus alcances y limitaciones mediante la revisión de los ejercicios de fiscalización del financiamiento partidista anual y de campañas, de los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000. Como en el año 2000 se presentaron las irregularidades más graves hasta ahora registradas sobre financiamiento ilegal partidista se hace una exposición de los casos y de los alcances y limitaciones de la fiscalización respaldada en la legislación electoral de 1996. Y debido a los recientes cambios en el marco legal que regula la fiscalización del financiamiento partidista se presenta una breve descripción de dichos cambios producidos por la reforma electoral 2007-2008.

Por último, se presentan algunas conclusiones derivadas del análisis de la información presentada en el documento.

## Capítulo 1

### **La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y la democracia.**

#### **1.1. Los partidos políticos y la democracia.**

La presencia de los partidos políticos y la realización de procesos electorales son inseparables de todo régimen político democrático ya que, independientemente de su conformación particular, una característica importante de este tipo de régimen es la designación de los representantes y las autoridades políticas principales a través del voto del electorado en elecciones competitivas donde participan diversas organizaciones políticas e individuos que reflejan la pluralidad de expectativas e intereses sociales.

Generalmente, las elecciones pueden ser interpretadas como un instrumento para expresar la confianza del electorado en los candidatos electos, constituir cuerpos representativos funcionales y controlar el gobierno (Nohlen, 1994: 15). Las elecciones son parte fundamental de la política actual porque la democracia requiere que se consulte a la ciudadanía sobre la satisfacción o insatisfacción respecto a las acciones y decisiones tomadas por las autoridades políticas. En consecuencia, los procesos electorales se realizan frecuentemente y en gran número como un mecanismo de consulta y de legitimación de las políticas y decisiones públicas, y no sólo para garantizar la renovación o la permanencia del grupo político gobernante.

Aún cuando existen diversas definiciones de la democracia, en la actualidad ese concepto remite a pensar en el conjunto de procedimientos y reglas que operan en elecciones libres y limpias donde la legitimidad y el protagonismo político descansan en los ciudadanos y éstos se expresan a través del sufragio. Y, dentro del conjunto de organizaciones políticas que sirven para aglutinar y expresar las expectativas y demandas de los ciudadanos, los partidos políticos han acaparado los mecanismos de representación política del electorado.

La necesidad de disponer de medios que permitan la canalización y representación de los intereses de los ciudadanos repercutió en la aceptación de los partidos políticos como elementos indispensables de la democracia. Lenk y Neumann (1980) señalan que la necesidad de los partidos sólo podía presentarse en aquellos casos que el titular del poder fuese designado por elección.

Si bien, los partidos políticos no son organizaciones políticas exclusivas de la democracia, ellos han tenido un papel protagónico en la formación de gobiernos y de la representación, y con la ampliación de la ciudadanía<sup>1</sup> su importancia aumentó al acaparar los espacios de representación ciudadana. Dicha importancia se incrementa al otorgárseles jurídicamente en los textos constitucionales y leyes electorales el derecho de postular candidatos en las contiendas encaminadas a la designación de titulares de cargos de elección popular con funciones ejecutivas y legislativas.

En consecuencia, las acciones de los partidos políticos se vuelven inseparables de la política cotidiana a medida que se les reconocen y adjudican un mayor número de funciones políticas en los marcos legales estatales y se les otorgan mayores prerrogativas para garantizar su existencia y funcionamiento.

Kirchheimer (1980: 335-336) señala que las funciones que los partidos políticos europeos cumplieron al final del siglo XIX y principios del XX sirvieron como medio para incorporar al orden existente a individuos o grupos, o para cambiar o destruir por completo

---

<sup>1</sup> En la Grecia clásica, paradigma de la democracia antigua, existían divisiones de individuos en partidos ya que los hombres se unían a favor o en contra de determinadas personalidades, pero no eran partidos organizados sino la unión espontánea de una clientela en torno a un patrón que se obligaba a defender los intereses de sus protegidos y a cambio recibía el voto como expresión de su reconocimiento. En la Edad Media no podía presentarse la necesidad de formar partidos políticos, en virtud del orden estamental de la sociedad. En el absolutismo, los partidos burgueses resultaron de los nuevos intereses sociales pero no desempeñaron una función importante, ya que la sucesión en el poder estaba asegurada por el derecho hereditario y porque las tareas de la administración requerían de un número reducido de servidores. Los partidos políticos en el sentido actual del término, no aparecen hasta que a los parlamentos integrados por representantes electos se les asigna una función política en la formación de la voluntad estatal o bien cuando consiguen esa función en las revoluciones burguesas; así, el surgimiento de los partidos políticos modernos se da a partir del desarrollo del parlamentarismo y del derecho del sufragio. La aparición de partidos en el Estado supone una ruptura con el pasado e implica el triunfo del pluralismo social frente a un orden estatal constrictivo y conservador (Lenk y Neumann, 1980: 5-7).

un orden político (integración-disolución); para determinar preferencias de acción política y mover a otras fuerzas del juego a su aceptación; para designar titulares de los cargos públicos y presentarlos ante todo el público para su confirmación. La “función de expresión” de los partidos se desarrolló con el constitucionalismo del Siglo XIX, cuando aún existía una clara separación entre formación y expresión de la opinión y los asuntos de gobierno. Con la completa democratización, las manifestaciones de opinión y la participación en el gobierno se convirtieron en una unidad en el seno del mismo partido, y éste o bien asumía el gobierno o bien esperaba en la oposición la oportunidad de formarlo.

Con la expansión de la democratización, en la segunda mitad del Siglo XX se aceptaron como funciones básicas de los partidos políticos: el reclutamiento y la postulación de candidatos para cargos de elección; la movilización del electorado en apoyo a sus candidatos; la promoción de la participación política; la estructuración de las opciones entre grupos de candidatos en competencia; la representación, simbólica o directa, de diferentes grupos sociales para promover ciertos intereses; la agregación de intereses alrededor de posiciones políticas; la conformación de gobiernos y el otorgamiento del respaldo a los mismos; y la integración de los ciudadanos al Estado y sistema político (Diamond y Gunther: 2001: vix).

Hay que destacar que la importancia de los partidos políticos se incrementa en los Estados donde se les ha otorgado el derecho exclusivo de la postulación de los candidatos políticos. Inclusive en muchas ocasiones, la aceptación ciudadana del otorgamiento de apoyos estatales permanentes a los partidos políticos, como el financiamiento público, se vincula con el reconocimiento de que actúan como medios para garantizar y canalizar las diferentes expresiones políticas de los ciudadanos de manera permanente y no sólo en los periodos electorales. En el caso de los países de América Latina, hay que señalar que el desarrollo democrático de fines del Siglo XX no sólo contribuyó a la consolidación de las libertades civiles y políticas, sino reafirmó el valor de los procesos electorales como mecanismo legítimo para la elección de autoridades políticas y de los partidos políticos como los actores principales de la política.

Sin embargo, a cambio de los derechos reconocidos jurídicamente a los partidos políticos, especialmente si tienen acceso al financiamiento público, y como consecuencia de las expectativas generadas en torno a las organizaciones políticas democráticas, los ciudadanos esperan y exigen que cumplan con las funciones que les han sido adjudicadas y que sus acciones puedan ser plenamente conocidas por todos, de ahí que la transparencia y la rendición de cuentas de los asuntos partidarios sean consideradas prioritarias para el aumento de la calidad de la democracia.

También, la transparencia y la rendición de cuentas de los asuntos de los partidos políticos se han convertido en demandas que deben ser atendidas como consecuencia de la poca satisfacción con las acciones y propuestas de los partidos políticos, ya que no han logrado responder a una gran cantidad de expectativas ciudadanas, sobre todo en los países donde la democracia ha sido poco eficaz en la resolución de los principales problemas económicos y sociales<sup>2</sup>.

Como alternativas para incrementar la capacidad de respuesta y atención de los partidos políticos a las demandas ciudadanas, así como para el control de los ciudadanos sobre los partidos políticos se han propuesto e implantado diversas medidas que se dirigen a controlar los aspectos fundamentales de la vida y la actividad partidista, y entre ellos se encuentra el financiamiento partidista. Se ha reconocido que el manejo de las finanzas partidistas es un elemento que no sólo repercute directamente en la existencia de estas organizaciones políticas sino en los compromisos políticos, económicos y sociales que adquieren y atienden o dejan de atender. Así, el tema del financiamiento partidista y su control se ha vuelto relevante para la democracia.

---

<sup>2</sup> Según los datos de la *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* realizada a fines del año 2005, sólo el 38% de los ciudadanos mexicanos consideraba que los partidos políticos eran muy necesarios para que el país mejorase; en tanto, para el 42% eran poco necesarios y, nada necesarios para el 13%. Además, cuando se preguntó sobre la confianza ciudadana depositada en las instituciones, actores y grupos sociales, los partidos políticos ocuparon el último lugar dentro de un grupo de 15; a pesar de que los ciudadanos reconocían que los partidos políticos tienen una gran influencia en la vida política, ya que los colocaron en segundo lugar dentro de un conjunto de instituciones y actores políticos cuando se les preguntó sobre ello (SEGOB, 2006: 10-12).



Independiente de la época de que se hable, el financiamiento es un asunto vital en la política y consecuentemente para los partidos políticos, ya que requieren grandes cantidades de dinero para participar en las contiendas electorales, así como para mantener en funcionamiento sus estructuras burocráticas.

Es importante señalar que el financiamiento partidista no es un problema en sí mismo, pero en las democracias se convierte en un gran problema cuando somete a las organizaciones a la voluntad de quienes proveen los recursos económicos, afecta las condiciones competitivas y equitativas de las contiendas electorales o cuando a través de ella se pretende obligar a los partidos políticos a realizar acciones que favorezcan los intereses particulares antidemocráticos o corruptores de quienes los financian.

Fisichella (2002: 144-145) señala “que la relación entre el dinero y la política se remonta a tiempos lejanos en la historia, como también son antiguos la conciencia teórica del problema y sus reflejos en las formas de gobierno (empezando por las democracias) y las temáticas institucionales”; pero, reconoce que los efectos negativos de la influencia del dinero son mayores en la democracia, ya que lo peor que se puede generar de la relación entre dinero y política se puede presentar cuando la oligarquía económico-financiera domina todos los escenarios y secuestra todas las decisiones, y enfatiza que esta situación deja malherida a la democracia porque: a) su sistema de selección de dirigentes se basa en el dinero, no en la competencia electoral mediante el sufragio universal; b) los dirigentes rehuyen el control popular de la responsabilidad política; c) la competencia electoral deviene una mera ficción al ser vaciada de todo significado operativo; d) se reivindica el primado de la economía sobre la política (y sobre la ética), de manera que la economía se convierta en la dimensión generalista, tanto en el aspecto temporal como en el espiritual; y e) la relación de condicionamiento que opera entre los líderes y el demos se sustituye por una auténtica relación de determinación y, mientras que, aunque sea agotador, se puede oponer resistencia a una relación de condicionamiento, por el contrario, aprisiona a quien la padece, porque no es posible sustraerse a ella: y si el condicionamiento configura por, así decirlo, una situación oligopolista (tal que, incluso en democracia, mandan los pocos),

puede convertirse en una situación de monopolio donde el demos carece de cualquier espacio funcional autónomo y ni siquiera cuenta con el elegir entre los pocos.

El financiamiento<sup>3</sup> de los partidos políticos consiste en el conjunto de recursos, principalmente económicos, que son utilizados por los partidos políticos para el cumplimiento de los fines establecidos en los ordenamientos jurídicos que regulan sus actividades, y es definido como la política de ingresos y egresos de los partidos para pagar los gastos que generen sus actividades ordinarias y electorales. Y es comúnmente aceptada la idea de que por medio del dinero “puede reorientarse el sentido de los procesos electorales, ya sea por el impacto de las campañas, ya sea por las oportunidades de encumbramiento de determinado candidato o de cierta opción político-partidaria; sobre todo, la operación de dicho nexo [dinero y política] puede alterar decisivamente la orientación, el destinatario y la naturaleza de las responsabilidades que adquieren los gobernantes.” (IFE, 2003: 63).

En consecuencia, la transparencia y el control del financiamiento partidista es una necesidad. Peschard (2005: 12) señala que “la transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, o sea, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos.”

Sin embargo, lograr la transparencia del financiamiento partidista no es fácil si no existen mecanismos que obliguen a los partidos políticos a dar a conocer el manejo de sus finanzas y controles efectivos para hacer cumplir las normas que lo regulan; ello se puede complicar

---

<sup>3</sup> Hay diferencias entre la concepción de financiamiento y de regímenes de financiamiento, ya que los últimos son definidos como el conjunto de disposiciones de alto grado de complejidad que se orientan a la institucionalidad democrática, y sus áreas de atención se centran en las condiciones de la competencia, la protección a la integridad del régimen y la promoción a la calidad de la representación política (IFE, 2003: 20).

al unirse a problemas generados por la necesidad de los partidos políticos de disponer de mayores recursos para realizar sus actividades. Woldenberg (2002b: 291-292) señala que las finanzas de los partidos son un tema irresuelto, estructural de las naciones democráticas y que “los problemas de financiamiento de los partidos políticos tienen cuando menos dos fuentes de tensión: un encarecimiento sistemático de los costos para mantener a la organización y para desplegar una campaña, y un rendimiento decreciente de las viejas formas de aprovisionamiento y de cohesión de los partidos; pues por regla general las cotizaciones y aportaciones de militantes crecen más lentamente que las necesidades de la organización.”

Y, a pesar de la aceptación de la importancia de la transparencia de las actividades políticas en la democracia, en muchas ocasiones para los partidos políticos es conveniente que el financiamiento no sea controlado por agentes externos ni que exista la publicidad sobre él. Martínez Sospedra (1996: 62) señala que “las finanzas de los partidos pertenecen tradicionalmente al área de la política “discreta”, sustraída total o casi totalmente a la publicidad y, por ende, al control público. Sin embargo, no cabe duda de la importancia de la cuestión; tanto si se considera a los partidos como organizaciones permanentes, como si se contemplan como meras máquinas electorales, la financiación resulta clave porque sin ella ni la organización puede pervivir ni es posible realizar las actividades que le son inherentes a los procesos electorales. En la medida en que los partidos son indispensables para la realización de las elecciones y en aquella otra en que constituyen organizaciones sin las cuales ni es posible la política moderna, ni resulta siquiera pensable en las condiciones presentes una organización democrática del Estado, la cuestión de su financiación, clave de su existencia, se convierte en una cuestión de interés público fundamental.”

Alcántara Saez y Barahona (2003: 452), señalan que “en lo que al tema de financiación de los partidos y de sus actividades se refiere, cobra especial relevancia la problemática doble de las prácticas clientelísticas que profundizan la corrupción existente en los partidos y de la rendición de cuentas de los gastos realizados. Frente a estos desafíos, la solución se vislumbra en el fomento de la transparencia y en la conjugación de política y ética. Algo que no se consigue únicamente desde la regulación legal sino mediante la aplicación de

esos controles adecuadamente para lo que es imprescindible, la obligación de actuar con honestidad tanto por parte de los dirigentes como de los militantes y de la ciudadanía.”

Pero, la presencia de múltiples escándalos e ilegalidades vinculadas al financiamiento de los partidos especialmente en los periodos de campañas electorales han ocasionado que los problemas del financiamiento se traten de prevenir, controlar y erradicar a través de regulaciones en las legislaciones electorales y con la creación de instituciones que se encarguen de controlar y vigilar el funcionamiento de los partidos políticos.

Entre los casos acontecidos en América Latina que pueden servir para ejemplificar los problemas generados por el financiamiento ilegal se puede mencionar que en Bolivia antes de las elecciones generales de 1989 salieron a la luz una serie de videos y fotografías que comprometían la reputación de miembros de los partidos políticos bolivianos más importantes por sus supuestos vínculos con el narcotráfico. A este caso se le denominó "Drogas, Mentiras y Videos", y uno de esos políticos prominentes que protagonizó el asunto fue Jaime Paz Zamora, ya que cuando era candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) fue captado en imágenes junto a Isaac "Oso" Chavarría (considerado el líder del narcotráfico boliviano) y, cuando Paz Zamora fue electo Presidente de ese país (1989-1993) surgieron acusaciones de que Chavarría había contribuido con \$100,000 dólares a la campaña del MIR. Presuntamente, después de las elecciones las principales figuras del MIR continuaron su relación con Chavarría y en 1991, el Presidente Paz Zamora nombró al Coronel Faustino Rico Toro, conocido por tener un fuerte vínculo con el tráfico de drogas, para encabezar la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN). Posteriormente, Rico Toro renunció a su puesto, pero se decía que los subsiguientes ministros del interior y comandantes del FELCN estuvieron vinculados con las actividades relacionadas al tráfico de drogas. Durante el gobierno del siguiente Presidente, Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), se iniciaron las investigaciones por los supuestos lazos del ex-Presidente Paz Zamora con el narco y se encarceló a varios miembros del MIR; incluso el gobierno norteamericano canceló la visa de entrada a los Estados Unidos de Paz Zamora y suspendió la ayuda norteamericana a Bolivia.

Otro caso relevante de financiamiento partidista ilegal se presentó en Colombia en 1994, poco tiempo después de que Ernesto Samper, el candidato del Partido Liberal, fue electo Presidente de la República, ya que Andrés Pastrana, el candidato del Partido Conservador, manifestó públicamente que existían unas cintas que vinculaban a Samper con el Cartel de Cali y que aparentemente una parte de su campaña había sido financiada con dinero proveniente del narcotráfico. Este supuesto caso de narco-financiamiento provocó una seria crisis política que incluyó la denuncia del Fiscal General de la Nación contra el Presidente recién electo. Asimismo, se inició una investigación contra Samper en la Cámara de Representantes, sin embargo dicha cámara archivó el proceso de acusación, bloqueando con ello el juzgamiento de Samper en el Senado, lo que fue interpretado como un resultado de las presiones gubernamentales. Dentro de esa crisis se dio el juzgamiento y condena del Ministro de Defensa y antiguo gerente de campaña de Samper, Fernando Botero, así como de su tesorero de campaña, Santiago Medina. Así, el proceso contra dos ex-ministros anteriormente ubicados en altos cargos de la estructura de campaña, el proceso contencioso administrativo iniciado por el Consejo Nacional Electoral con el fin de lograr la devolución de los dineros recibidos violando los topes legales, el encarcelamiento y condena de varios congresistas acusados por haber recibido dinero del narcotráfico, y la expulsión de algunos de sus miembros más importantes por parte del Tribunal de Ética del Partido Liberal ocasionarían serios cuestionamiento no sólo a los partidos políticos sino a la democracia de ese país.

Por otra parte, en Panamá el ex Presidente Ernesto Pérez Balladares, postulado por Partido Revolucionario Democrático (PRD), admitió que \$50 mil dólares provenientes del narcotráfico habían ingresado en su campaña que lo llevó a la presidencia en 1994. Mientras que en Venezuela, en 1988 fueron sentenciados varios individuos involucrados con el narcotráfico por intentar utilizar su influencia sobre líderes socialcristianos, este fue el caso de Genaro Scaletta y la conexión Italo-Canadiense; además, Adolfo Ramírez Torres, ex-Gobernador del Distrito Federal y ex Ministro de Relaciones Interiores, fue apresado en 1991 al vinculársele con narcotraficantes colombianos; y a William Fajardo (líder del Partido Social Demócrata) se le sentenció a varios años de prisión por su supuesto involucramiento en el narco-financiamiento de las campañas regionales de 1989 (Zovatto,

Daniel G. Dinero y Política en América Latina: Una Visión Comparada. [www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org)).

Es importante añadir que la problemática vinculada al financiamiento partidista y electoral no es exclusiva de países cuyas democracias no están plenamente consolidadas o que no han logrado ser democracias con calidad (Morlino, 2005), ya que se presenta en países cuyas democracias son más antiguas; al respecto Martínez Sospedra (1996: 80) señala que la existencia de financiamiento irregular se ha convertido en una lacra para los partidos políticos europeos, y que si bien no es un fenómeno general, al menos es un fenómeno muy extendido. El planteamiento es significativo porque en Europa Occidental es donde la democracia está bastante consolidada<sup>4</sup>; además, afirma que tales prácticas son condenables porque, en primer lugar, introducen un importante factor de opacidad en el funcionamiento del sistema político, defraudando el derecho de los ciudadanos a conocer los ingresos de instituciones que, como los partidos, ejercen funciones públicas de carácter esencial; en segundo lugar, porque su carácter “negro” genera un área de política discreta, y en la que, en lógica consecuencia, se pueden generar prácticas corruptas de muy difícil detección y erradicación; en tercer lugar, porque suponen una perversión de las reglas del juego democrático, distorsionando éste, y reintroduciendo de la peor manera posible el problema de la influencia del dinero en la política; y en cuarto lugar, porque comportan un riesgo nada despreciable de deslegitimación del sistema democrático, que en caso de producirse, abre espacio político a cualquier género de aventureros y a las propuestas políticas autoritarias. Lo que adicionalmente es moralmente condenable para el autor.

Con la intencionalidad de resolver algunos de los problemas del manejo financiero partidista se ha considerado la implantación de mecanismos externos de control y de fiscalización como una alternativa, ya que se requieren no sólo normas adecuadas de fácil aplicación que establezcan regulaciones y prohibiciones relacionados con los ingresos y

---

<sup>4</sup> Entre los ejemplos de financiación irregular en democracias consolidadas que han generado grandes preocupaciones se pueden mencionar las cuentas ocultas del Partido de la Democracia Cristiana (CDU) manejadas por el canciller Helmut Kohl en Alemania, y la aceptación de los laboristas de más de un millón de libras de Ecclestone, la firma multimillonaria que participa en la Fórmula 1, a cambio de aprobar la publicidad de tabaco en los eventos deportivos en Gran Bretaña.

gastos de los partidos políticos, sino que se cuente con instrumentos y aparatos especializados que cumplan con funciones de vigilancia y auditoría de las finanzas partidistas.

A la fiscalización se le ha aceptado como un medio de control del financiamiento que puede apoyar al cumplimiento de la legislación partidista y electoral, la rendición de cuentas de las organizaciones políticas, el combate de prácticas corruptas, el fomento a la transparencia y la publicidad de las acciones de las instituciones políticas. Nassmacher (2003: 247) afirma que “la fiscalización de los fondos partidistas y el cumplimiento de los controles financieros son los últimos escalones de un largo proceso que permite la regulación del dinero en la política. Muchas democracias han ignorado el tema hasta que un escándalo obliga a la acción política, lo que a la larga lleva a legislar sobre la materia.”

Consecuentemente, el control efectivo del financiamiento es un asunto que tiene que ser atendido en todas las democracias, ya consolidadas o en proceso de consolidación, y se debe señalar que la introducción de regulaciones para tratar de controlar el financiamiento ha sido importante pero ha demostrado ser insuficiente para erradicar los problemas negativos que genera el dinero en la vida partidista y en los procesos electorales. Ferreira (2003: 119-120) destaca que el problema del financiamiento de la política no es patrimonio de un país, por el contrario, afecta a las más dispares sociedades sin reparar en su nivel de desarrollo económico, cultural o político, ni en las características de las regulaciones legales que se aplican; y que la compra de influencia y de acceso a las instancias de toma de decisión o a la obtención de favores a cambio de financiamiento, o los casos de corrupción que involucran el enriquecimiento ilícito de los funcionarios no se corrigen ni se evitan con sólo cambiar las leyes.

Como consecuencia de las evidencias de que la necesidad de montos mayores de dinero por parte de los partidos políticos está propiciando la presencia de financiamiento ilegal en la actividad partidista y electoral y de sus efectos negativos para la democracia, el tema del control del financiamiento partidista está presente en el debate público, como un asunto que debe ser atendido con urgencia en todo Estado democrático, especialmente en los países de

América Latina porque durante mucho tiempo se mantuvieron alejados de la transparencia de los asuntos políticos y de una cultura y prácticas de rendición de cuentas. Así, en la actualidad como señala Nassmacher (2003: 246) “todo régimen de financiamiento político enfrenta un “cuadrángulo mágico”: transparencia frente al público en general; contabilidad profesional, realizada por voluntarios del partido o de la campaña; simplificación administrativa y la posibilidad de sancionar cualquier transgresión de las normas. Ninguno de estos ángulos puede ser ignorado; ninguno puede sostenerse solo si se pretende establecer y aplicar normas que regulen el flujo de dinero a la actividad política”.

## **1.2. La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización del financiamiento partidista.**

La fiscalización del financiamiento es reconocida como un medio que contribuye al control de los recursos financieros de los partidos políticos, y que permite la transparencia del manejo del dinero privado y público que es usado por los partidos políticos, tanto para sus gastos electorales como para sus gastos de funcionamiento organizacional permanente, y que puede apoyar la rendición de cuentas<sup>5</sup>, especialmente del dinero público cuando está a disposición de los partidos políticos. Schedler (2004: 24) señala que “a la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos”.

Cabe señalar que la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran estrechamente vinculadas en la democracia, ya que la transparencia se traduce en un complejo sistema de

---

<sup>5</sup> Generalmente cuando se habla de rendición de cuentas de los partidos políticos, una de las ideas más aceptadas es que la emisión del voto sirve para premiar o castigar las acciones de estas organizaciones políticas; sin embargo, este aspecto no se vincula directamente con la rendición de cuentas del financiamiento partidista, pues aunque un partido no gane una elección esto no significa que no cumpla con sus funciones ni que sus acciones no satisfagan las expectativas de un gran número de individuos y mucho menos que haga un mal uso de los recursos a su disposición, ya que la presencia de partidos ganadores y perdedores tiene que verse como una situación característica de la competencia electoral óptima. La rendición de cuentas del financiamiento tiene como objetivo garantizar que los partidos políticos utilicen óptimamente los recursos para realizar sus funciones en periodos electorales y no electorales.



redes en el que todos controlan a todos y todos le piden y le rinden cuentas a todos (Merino, 2005: 12).

La rendición de cuentas se relaciona de manera directa con la obligatoriedad por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño frente al ente del que dependen legalmente, y permite la sanción de conductas que no cumplen con las disposiciones establecidas. En tanto, la transparencia “es un facilitador del funcionamiento organizacional porque reduce las probabilidades de que algunos actores organizacionales desvíen su comportamiento de los intereses y objetivos de la organización, es un mecanismo que ayuda a que los arreglos colectivos se respeten y a que todos trabajen por el bien común” (Vergara, 2005: 27).

La fiscalización se ha asociado a la transparencia y la rendición de cuentas, al ser entendida como un sistema de control, integrado por el conjunto de medios adoptados para evitar y/o detectar dentro de lo posible, los actos perjudiciales cometidos contra una administración, o alguna actividad susceptible de control; y como una facultad de vigilancia, verificación, control y comprobación (Diccionario de la Administración Pública, 1997: 441).

En términos generales, la fiscalización engloba los medios de control, vigilancia, supervisión e inspección que se pueden ejercer sobre ciertas actividades. La palabra fiscalización es un galicismo de uso frecuente en la terminología administrativa, que sirve para detonar la función de control que las autoridades ejercen en una materia determinada (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000: 1708).

Los términos “fiscal” y “fiscalizar” derivan de la expresión latina *fiscus*, como se denominaba entre los romanos el “tesoro público”. En consecuencia, por “fiscal” (*fiscalis*) se entiende lo “referente al fisco” y la palabra “fiscalizar” es entendida como la vigilancia de la gestión del tesoro público. En las postrimerías de la Edad Media, la palabra fiscal adquirió, también, el sentido de representante del ministerio público ante los tribunales. Y, en un sentido general, modernamente la palabra fiscalizar significa controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar; por lo que la fiscalización sobre los procesos electorales y los

participantes en ellos implica el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control, que permitan asegurar que las elecciones se efectúen de acuerdo a las normas que las regulan, y que garantizan que los recursos a disposición de los partidos políticos provienen de las fuentes autorizadas y que su uso es el previsto en las disposiciones legales (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003: 595).

Desde la última década del siglo XX, la palabra fiscalización pasó a formar parte del conjunto de términos usados recurrentemente cuando se habla del control de las finanzas de los partidos políticos, su importancia y utilidad radica en el hecho de que contribuye a transparentar las finanzas de los partidos políticos, a prevenir y sancionar la realización de conductas ilícitas y a lograr de cierta forma que los partidos políticos rindan cuentas sobre la forma en que manejan el dinero que reciben para realizar sus funciones. Inclusive se encuentran afirmaciones que señalan que “los mecanismos de fiscalización electoral son la expresión más concreta de garantía a los derechos constitucionales y políticos, a los intereses legítimos de partidos políticos, candidatos y ciudadanos, y en suma, a la legitimidad del proceso democrático representativo.” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003: 595).

Cotarelo (1996: 222) señala que “la fiscalización se plantea hoy como una necesidad porque se conceptúa a los partidos políticos como algo especial: en efecto, los partidos al entrar en contacto y administrar los resortes del poder y los aparatos del Estado, se entiende que han de estar imbuidos de las mismas pautas de honestidad y moral que la actual teoría política predica y exige del Estado. Y, desde luego, esta consideración se ha visto intensificada por el hecho de la financiación pública de los partidos políticos. De no estar éstos subvencionados con cargo a fondos públicos, tanto la opinión pública general como el legislador podrían ser más indulgentes con los métodos de aprovisionamiento de fondos.”

Y, Ferreira Rubio (2004: 95-96) dice que “la fiscalización del dinero en la política contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés. La

transparencia en el financiamiento de la política aumentará en la medida en que genere un clima cultural propicio que recompense a los actores políticos que cumplan con la ley. Un incentivo importante para el acatamiento voluntario de las reglas sería la percepción de que el valor transparencia gana elecciones, lo cual no parece ser aún la situación en América Latina.” Por lo que los medios que permiten el control externo se legitiman en la medida en que apoyan el mejoramiento de la calidad democrática.

Respecto a la vinculación entre control, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, Hernández (2004a: 51, 52) señala que el control y la fiscalización deben ser vistos como algunos de los varios mecanismos con los que cuenta un sistema de rendición de cuentas y que la finalidad última de la fiscalización es fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover sanas prácticas administrativas en todas las instituciones de un Estado. Y, aunque los partidos políticos no son órganos estatales, la importancia de las funciones que desempeñan en el ámbito político y público, así como el otorgamiento de grandes cantidades de recursos públicos hace que se considere necesaria la fiscalización sobre ellos.

Por su parte, Solares Mendiola (2004: 132) afirma que control y fiscalización son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo; el control y la fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, y aunque no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones, tanto el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, que debe abarcar otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos. Como los partidos políticos son los encargados de presentar candidatos que serán los gobernantes y representantes es indispensable que sus acciones sean conocidas y satisfagan las expectativas ciudadanas sobre el comportamiento y funcionamiento de instituciones democráticas.

Arturo del Castillo (2003: 11) señala que “en cierto sentido, se puede decir que la connotación tradicional de la rendición de cuentas era eminentemente fiscalizadora; aludía,

preferentemente al informe contable que debían presentar los administradores de una empresa o dueños de la misma. En este sentido, el administrador era “quien cuidaba la empresa” y, por ende, debía informar periódica y detalladamente al dueño del manejo del dinero, especialmente en lo que atañe a entradas y salidas; y la noción de rendición de cuentas se le empezó a asociar con el término de auditoría, pues se le visualizaba y practicaba meramente como un informe de contabilidad.” Y, la fiscalización no sólo es justificable sino indispensable para los miembros de la organización partidista y para los ciudadanos considerando las funciones públicas de los partidos políticos y que manejan grandes cantidades de dinero.

Es importante destacar que aún cuando la concepción de la rendición de cuentas se ha ampliado, ésta sigue requiriendo de la fiscalización y ésta de la auditoría, como los medios para garantizar que en el caso de los partidos políticos, éstos utilicen adecuadamente los recursos económicos, especialmente los públicos, que reciben para atender las funciones que les han sido reconocidas en muchos marcos constitucionales y también para evitar que el ingreso de dinero proveniente de fuentes prohibidas altere las condiciones competitivas que deben caracterizar a las contiendas electorales democráticas.

La rendición de cuentas por parte de los partidos políticos se considera necesaria por las funciones que desempeñan en el ámbito público y por ser las organizaciones fundamentales de la democracia. Aunque no se debe omitir que el origen privado y la concepción jurídica<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cortés Bureta (2003: 25) señala que al estudiar cualquier aspecto relacionado con los partidos políticos, al primer gran problema que uno se enfrenta es el de la naturaleza jurídica de los partidos, y que de la forma en que sean concebidos y de la postura adoptada dependerán otros aspectos relativos a la vida partidista y en especial el de su financiamiento; y dice que en el fondo de la discusión sobre los asuntos de la naturaleza jurídica de los partidos y la financiación “lo que subyace es la disyuntiva privado-público, encontrando desde concepciones rígidamente privatísticas hasta planteamientos radicalmente publicistas de los partidos políticos, de manera que todas estas teorías se pueden reconducir a dos grandes bloques, la teoría privatista (una concepción asociativa) y la teoría publicista (concepción orgánica). No obstante, y siendo cierto que al analizar la naturaleza jurídica de los partidos, encontramos enfrentadas esas dos posiciones doctrinales, la pública y la privada, no se agota en ellas el debate puesto que no faltan posturas intermedias que se encuentran más cercanas a uno de esos dos extremos y posiciones desde las que se defiende su doble naturaleza, pública y privada.” Sin embargo, Francisco Bastida Freijedo (1988: 1659 en Cortés Bureta, 2003: 29-30) señala que “el análisis fundamental no debe recaer en la naturaleza jurídica del partido, sino que debe versar sobre la naturaleza jurídica de las funciones y de las conductas o actividades de los partidos, y así, <<según el tratamiento que el ordenamiento dé a aquéllos o a éstas, unas conductas de los partidos serán

de los partidos políticos pueden repercutir en el tipo de control que se implanta sobre sus finanzas.

La exigencia de la transparencia y rendición de cuentas partidista como aspectos inherentes a las prácticas democráticas y la presencia de múltiples prácticas ilícitas en el financiamiento partidista ha llevado a la introducción de mecanismos de control del financiamiento y su posterior fortalecimiento, aún en los países donde la preservación de los derechos individuales de expresión y asociación eran más valorados, e incluso en donde los asuntos internos de estas organizaciones se reservaban para sus miembros, debido a su reconocimiento como asociaciones privadas.

La implantación de mecanismos de control sobre el dinero partidista ha obedecido en gran medida a aceptar que aún cuando por origen su naturaleza es privada, ellos se constituyen para actuar en el ámbito público, por lo que sus acciones principales se desarrollan y competen al ámbito público. Respecto a la dualidad privado-público que envuelve a los partidos, Alcántara Saez y Barahona (2003: 449-450) señalan que si la estricta organización interna de los mismos, su forma de articular su gestión y de estructurar su liderazgo podría situarse en el ámbito más privado del binomio, la nominación de sus miembros para los puestos de representación política y generalmente la financiación estatal, dada su primacía, se desplaza hacia lo público. En consecuencia, resulta válido implantar regulaciones y medidas de control externo sobre los asuntos internos de los partidos políticos aún cuando sólo reciban financiamiento privado y que los controles sean más rígidos si reciben financiamiento público.

Cortés Bureta (2003: 35-36) dice “hoy día, está generalmente aceptado, las grandes vías de financiación de los partidos son dos, a saber, la pública y la privada, cada una de ellas con sus respectivas formas y variantes, si bien debemos decir desde el principio, que son formas de financiación acumulativas y nunca, salvo casos muy específicos, excluyentes entre sí. En un esfuerzo por simplificar las cosas, a la concepción de los partidos como asociaciones

---

jurídicamente irrelevantes, otras de naturaleza jurídico-privada, otras de naturaleza jurídico-pública, algunas, incluso, de índole estatal>>.

privadas cuya finalidad es atender y satisfacer necesidades particulares, le correspondería una financiación exclusivamente privada. Si se trata de una asociación creada voluntariamente donde la pertenencia y el mantenimiento dependen, exclusivamente, de la voluntad de sus miembros, parecería lógico pensar que los propios asociados sean los que deban correr con todos los gastos que su asociación ocasione, son ellos los que deberían cubrir todas las necesidades de la asociación con caudales única y exclusivamente de origen particular. Cosa distinta será que, como muchas asociaciones privadas, reciban alguna ayuda o alguna subvención ocasional pero nunca de manera continua o permanente, y todavía menos para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. Y, en el otro extremo, una concepción publicista, que considere a los partidos políticos como órganos estatales, como órganos públicos cuyas funciones también son públicas, se correspondería con una financiación pública en exclusiva. Al igual que el mantenimiento económico de cualquier órgano administrativo o cualquier organismo público depende directamente de los Presupuestos Generales del Estado, los partidos políticos también deberán ser sustentados por el Estado, siendo éste el que cubra todos los gastos en que aquellos incurran. Los particulares no financian explícitamente a un órgano estatal determinado, de manera que los partidos, así considerados, no tendrían por qué ser una excepción.”

Sin embargo, como se hacen más frecuentes las exigencias de la transparencia y la rendición de cuentas independientemente de la concepción jurídica de los partidos políticos, Ferreira Rubio (2004: 82-92) señala que para avanzar en el logro de la rendición de cuentas del financiamiento partidista es necesario acordar las respuestas a preguntas como:

- ¿Qué se debe reportar?
- ¿Quién debe rendir cuentas?
- ¿Cuándo se debe informar?
- ¿Qué autoridad y con qué facultades controla la información?

La respuesta de la última pregunta formulada remite al reconocimiento de la necesidad de que algún órgano externo participe en el control del financiamiento partidista. La fiscalización del financiamiento realizada por un organismo externo permite la rendición de

cuentas horizontal, O'Donnell (1998: 112) señala que ello implica la existencia de agencias legalmente facultadas para vigilar y eventualmente corregir y sancionar irregularidades en el desempeño de los gobernantes y funcionarios públicos. Así, las instituciones de control y fiscalización son consideradas fundamentales para lograr los pesos y contrapesos que se requieren en el ámbito público para evitar que los excesos institucionales repercutan negativamente en la democracia.

La fiscalización de la procedencia y aplicación del dinero puede actuar como un instrumento para apoyar la rendición de cuentas horizontal, la que en este caso tiene razón de ser en la medida en que proporciona información y garantiza un uso adecuado de los recursos destinados a los partidos, y da certeza sobre la no injerencia de particulares y organizaciones que pretendan alterar las condiciones de equidad en los procesos electorales u obtener beneficios particulares que atenten contra el interés general.

La aceptación de la necesidad de controlar el financiamiento partidista, debido a la importancia de las funciones públicas que desempeñan, a pesar de su naturaleza privada, por parte de agentes externos ha contribuido a este tipo de rendición de cuentas y a respaldar la implantación de la fiscalización del financiamiento.

La rendición de cuentas horizontal tiene que hacerse frente a un órgano que garantice que la exigencia ciudadana del uso óptimo de los recursos destinados a estas organizaciones políticas se logre, y esto queda muy claro cuando se pide la rendición de cuentas del financiamiento público; sin embargo, el asunto se vuelve complejo cuando se discute acerca de la rendición de cuentas del financiamiento privado, ya que el control de este competiría únicamente a los miembros de los partidos políticos o aquellos que les otorgan el dinero, lo que implicaría una rendición de cuentas vertical del financiamiento; y ello correspondería al tipo de control que se presentó en los partidos políticos de notables, cuadros y élites, e incluso en los partidos de masas. Pero, es un hecho que la rendición de cuentas del financiamiento partidista, incluso sobre los recursos privados se justifica reiterando que los fines y las funciones más importantes de los partidos políticos son públicas.

No se debe omitir que hay países democráticos donde no se ha considerado necesaria la fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos, pero esto no implica que no existan regulaciones o acuerdos voluntarios que se dirigen a transparentar los orígenes del dinero que usan para financiar sus campañas electorales y la forma en que gastan el dinero; ejemplo de ello lo encontramos en países como Suecia, Suiza, Dinamarca, Noruega e Islandia<sup>7</sup>. Pero ello no implica la permisividad de la presencia de prácticas ilegales, ya que se realizan investigaciones y se sancionan los actos ilícitos en caso de denunciarse alguna irregularidad.

### **1.3. Los cambios en el control externo sobre el financiamiento partidista.**

Actualmente, es comúnmente aceptado que las peticiones de control externo sobre el financiamiento de los partidos por parte de los ciudadanos y de los miembros de los partidos sólo pueden encontrarse en los sistemas políticos democráticos donde los asuntos partidistas se hacen públicos. Con anterioridad, el financiamiento era un asunto que concernía a pocos individuos en el interior de los partidos políticos y estuvo controlado por quienes patrocinaban con mayores recursos a los partidos políticos o por parte de los dirigentes. Ello se relacionó directamente con la exclusión o la inclusión de individuos en la vida política a través del otorgamiento de la ciudadanía y con los tipos de partidos políticos que surgieron en contextos históricos específicos que no eran democráticos, y así quedó evidenciado con los denominados partidos de élite, de notables y de cuadros<sup>8</sup> que surgieron en contextos de sufragio restringido, y que estuvieron presentes en el siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX.

---

<sup>7</sup> No regulan el financiamiento de los partidos políticos en el nivel nacional, a pesar de que reciben financiamiento público directo e indirecto. En Suecia la ley de 1976 contiene reglas y unas guías morales para los partidos políticos y en Suiza cada Cantón desarrolla sus propias reglas (Austin y Tjenstrom, 2003: 188).

<sup>8</sup> Duverger (1957) denominó como partidos de cuadros a las agrupaciones de notables dirigidas a preparar las elecciones, llevar las campañas y mantener el contacto con los candidatos; estas elites políticas tenían como objetivo asegurar la elección de sus candidatos y Weber se refirió a este tipo de organizaciones como partidos de notables. Ware (2004: 112) señala que estos partidos se parecen más a una firma empresarial que a una religión, en el sentido de que su necesidad de personas que les ayuden es puramente instrumental, y cuando un partido de este tipo requiere de personas que les ayuden a movilizar a los votantes, intentará hacerse con individuos que no pretenden influir en los asuntos del partido a cambio de su ayuda, ya que el acceso a la élite es restringido.



Esos partidos sólo agrupaban a aquellos individuos que contaban con derechos políticos y con recursos económicos suficientes para pagar su participación política, pues aunque los partidos sólo se activaban en los periodos electorales se requería dinero suficiente para preparar las candidaturas y hacer campañas electorales.

La membresía partidista se relacionaba directamente con la capacidad económica para aportar dinero y se reducía a pocos individuos que por lo general formaban parte de las capas propietarias e ilustradas burguesas y consecuentemente, los asuntos financieros partidistas concernían solamente a los pocos individuos que financiaban las actividades. Martínez Sospedra (1996: 62) dice que la financiación de los primeros partidos era relativamente sencilla: los recursos se allegaban por las donaciones externas de los mecenas y por las aportaciones personales de los notables para financiar las organizaciones locales y por las de los candidatos y parlamentarios para financiar las campañas electorales.

Sin embargo, las campañas electorales que debían pagar los partidos de notables no eran tan costosas porque el número de votantes no era elevado y se apoyaban en el contacto personal y en la divulgación de ideas a través de medios de comunicación escrita.

Cabe señalar que ese primer tipo de financiamiento partidista sustentado en los miembros de los partidos y de los simpatizantes se mantiene vigente, y se denomina financiamiento privado; este tipo de financiamiento se define como el conjunto de recursos que provienen de individuos que pueden ser miembros o simpatizantes de los partidos políticos.

Pero, a raíz de la incorporación de un mayor número de individuos a la política a través de la ampliación del derecho al sufragio en la primera mitad del siglo XX, los partidos sufrieron cambios en sus estructuras y funcionamiento dando paso al nacimiento de los partidos de masas, que se caracterizaron por contar con una militancia más numerosa. En consecuencia, la militancia se convirtió en una fuente fundamental de ingresos y de otros recursos necesarios para la realización de las labores partidistas, que ya no se restringían a los periodos electorales.

Como los militantes aportaban recursos económicos y trabajo gratuito para mantener en funcionamiento a los partidos, el reclutamiento del mayor número de miembros fue una prioridad. Panebianco (1990: 492) identificó al financiamiento por medio de las cuotas de los afiliados y mediante actividades colaterales como un elemento fundamental para el partido burocrático de masas, ya que al no restringir sus actividades a periodos electorales tenían que contar con recursos suficientes para el mantenimiento de la burocracia.

Ware (2004: 113) señala que a diferencia de los partidos de cuadros, los partidos de masas intentan reclutar el mayor número de afiliados posibles, ya que éstos son una fuente de ingresos, una reserva de trabajo que se puede emplear para realizar tareas durante las campañas y en el caso de los partidos de ideología bien definida, constituyen la base a partir de la cual se difunde su ideología.

Sin embargo, la incorporación de un mayor número de individuos a los partidos no repercutió en la democratización de los asuntos partidistas, especialmente en el tema de las finanzas. El financiamiento era concebido como un asunto interno partidista cuyo control competía sólo a los miembros dirigentes, porque el control financiero permitía el control sobre el partido político. Al respecto, Michels (1911, 1996) señaló que el financiamiento era un elemento fundamental de la vida de todo partido político no sólo porque garantizaba la existencia de la organización política y le permitía participar en las contiendas electorales, sino porque a través del control del financiamiento el grupo dirigente partidista mantenía su posición dominante con respecto a los demás miembros del partido, y de esta forma el financiamiento apoyaba el proceso de oligarquización dentro de los partidos políticos.

La expansión de la democracia en la segunda mitad del Siglo XX fue la que produjo cambios importantes en las formas de financiar a los partidos políticos y de controlar el financiamiento que empezó a aumentar considerablemente, a la par de la democratización de los asuntos partidistas y del aumento del costo económico de la participación electoral partidista.

Ante la ampliación y diversificación del electorado al reconocerse el sufragio universal, los partidos políticos tuvieron que cambiar las formas en que hacían llegar sus ofertas al electorado y empezaron a usar medios de comunicación que les permitiesen llevar sus propuestas a un mayor número de electores; esa nueva situación generó la creación de sistemas más complejos de financiamiento, que debían atender una doble demanda: la correspondiente a la realización de las campañas electorales en amplios ámbitos territoriales y la que comportaba el mantenimiento de una compleja organización permanente del partido y del personal profesional fijo que pasaría a ser parte de la burocracia partidista. La respuesta organizativa a los cambios mencionados pasó por la creación de las aportaciones periódicas de los afiliados, denominadas cuotas, y por el desarrollo de fuentes adicionales de financiamiento, como fueron las actividades empresariales o paraempresariales efectuadas por el partido u organizaciones subsidiarias del mismo y el fomento de la recepción de aportaciones externas de organizaciones vinculadas al partido.

Destaca el hecho de que si los recursos propios podían cubrir mal que bien el presupuesto ordinario del partido, especialmente en el caso de los partidos con elevado número de afiliados, tal sistema no garantizaba el financiamiento de los costos de las campañas electorales; en consecuencia, el mantenimiento de los donativos era fundamental porque cubrían una parte sustancial del gasto que generaba la participación electoral. Sin embargo, la situación de dependencia de los donativos comenzó a agravarse en las democracias más antiguas desde mediados de los años veinte del Siglo XX, por la necesidad de contar con mayores recursos para pagar los costos elevados de contratación de los servicios de los medios de comunicación de masas durante los periodos electorales y después de la Segunda Guerra Mundial, la tendencia al aumento de los costos económicos de las campañas se agravó por el uso de técnicas tomadas de la publicidad comercial, por la creciente necesidad de expertos y profesionales cualificados y especialmente por el impacto creciente de la televisión.

Con respecto al uso de la televisión en periodos electorales, Ware (2004: 442) señala “Al principio, en los inicios de la década de 1950, se le utilizaba como un medio que se metía en el antiguo <<calendario>> electoral, pero, muy rápidamente, los políticos comenzaron a darse cuenta de la importancia de generar credibilidad entre sus electores antes del inicio formal de la campaña. Empezó a resultar evidente que las opiniones sobre la competencia de un gobierno o una administración se iban formando a lo largo de un periodo de tiempo y que el partido que no se esforzaba por hacer llamamientos a sus votantes hasta el momento en que se acercaban unas elecciones podía verse a sí mismo en una gran desventaja.”

Kirchheimer (1980: 331) dice que tras la Segunda Guerra Mundial, en todos los países europeos se reconocieron las leyes del mercado político, y este cambio se reflejó en grandes transformaciones estructurales y funcionales de los partidos políticos; a raíz de ello, aparecieron los partidos *catch-all* que se caracterizarían por no tener extensas bases de militantes, no hacer discusiones político-ideológicas, ni dar participación activa a los miembros ordinarios, ya que la eficiencia en su función maximizadora de obtención del voto sería su preocupación principal; así, el partido democrático de todo el mundo que se esfuerza por abarcar la parte más amplia posible del electorado, se ve obligado por razones de táctica electoral a propagar exigencias que encuentran audiencia en el pueblo.

En el afán de conseguir más votos mediante la presentación de sus propuestas a un electorado más amplio y diverso, los partidos afectaron la calidad de la afiliación de manera directa y disminuyeron las expectativas y requisitos de participación de los afiliados, al mismo tiempo que exigieron menos implicación activa de ellos; lo que repercutió directamente en los ingresos económicos de los partidos al debilitarse los mecanismos de recaudación y disminuir los aportes voluntarios de los miembros. La disminución de la militancia financiadora evidenció la necesidad de encontrar otras fuentes de financiamiento para poder enfrentar el aumento de los costos del mantenimiento de estructuras burocráticas permanentes y de campañas electorales sumamente costosas basadas en estrategias de mercadeo; ya que como señalaba Kirchheimer (1980: 338) era necesario que la imagen del partido penetrara en la mente de millones de electores como una imagen en la que se

confía; y su papel en el terreno político tenía que ser el mismo que tiene en el sector económico, un artículo de uso general, estandarizado y ampliamente conocido.

Panbianco (1990: 492) dice que el partido profesional-electoral, característico de los países democráticos de la segunda mitad del Siglo XX, obtuvo su financiamiento a través de los grupos de interés y por medio de fondos públicos, ya que el partido se caracterizaba por tener débiles lazos organizativos de tipo vertical, al dirigirse ante todo al electorado de opinión, y contar con un reducido número de militantes. Este tipo de partido no sólo requería una gran cantidad de recursos para participar en las contiendas electorales sino para pagar los servicios de los profesionales que trabajaban para los partidos, ya que un partido electoralista requiere de individuos con competencias especializadas para mantenerlo en funcionamiento y para obtener el mayor número posible de votos el día de la elección.

La disminución de las fuentes de ingresos y el incremento de los gastos ordinarios y de campaña llevaría a los partidos políticos a una urgente necesidad de aumentar sus montos de financiamiento y a aceptar todo tipo de recursos, en muchos casos sin importar la licitud de su origen, lo que se empezó a percibir como un gran riesgo para los partidos políticos y para la democracia. El asunto del financiamiento llegaría a la agenda de los problemas a resolver en los Estados democráticos, al percibirse como una situación sumamente riesgosa que los partidos políticos en el afán de contar con recursos económicos suficientes para competir en las elecciones y para mantener en funcionamiento las estructuras burocráticas permitiesen que los donadores de recursos económicos los condicionaran a actuar según sus intereses particulares y que las prácticas ilegales en torno al financiamiento aumentasen.

En algunos países, el financiamiento público<sup>9</sup> haría su aparición para tratar de contrarrestar algunos de los problemas antes mencionados; este financiamiento consiste en un conjunto

---

<sup>9</sup> El financiamiento público se clasifica en directo e indirecto. El conjunto de aportes en dinero constituye el financiamiento público directo; en tanto, el financiamiento público indirecto puede otorgarse a través de franquicias telefónicas, el pago de pasajes aéreos, ferroviarios y terrestres, de la exención de pagos de servicios postales y telegráficos, la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación de manera permanente o durante las campañas electorales, entre otros.

de prerrogativas, dinero u otro tipo de apoyos, que el Estado otorga a los partidos políticos. Esos recursos pueden destinarse a pagar los gastos derivados del funcionamiento permanente de los órganos de dirección, ejecución y control de los partidos políticos, entre los que pueden incluirse gastos de actividades de capacitación política e investigación social, económica y política, y a solventar los gastos de los partidos políticos en los procesos electorales.

En algunos países, el financiamiento público se otorgó una vez que en los textos constitucionales<sup>10</sup> o en las leyes electorales se reconoció la importancia de las funciones que desempeñan los partidos para la preservación de los regímenes democráticos representativos; Cortés Bureta (2003: 34 y 35) dice que una vez reconocidos los partidos “como piezas indispensables de las modernas democracias, y como actores o ejecutores de una serie de funciones reconocidas y otorgadas constitucionalmente, se debe asegurar su presencia en nuestras sociedades, debemos tener garantizada su subsistencia, para la subsistencia, a su vez, de nuestras democracias... Para esa supervivencia, los partidos van a verse obligados a realizar unos gastos, gastos tanto para cubrir los costes que generan esas funciones como para cubrir los costes que genera su propio funcionamiento. Unos gastos que los partidos no van a ser capaces de financiar con las cotizaciones de sus militantes, obligándoles a recurrir a otras fuentes, lo que puede implicar el riesgo de dependencia de los intereses privados, al que se tratará de neutralizar, en mayor o menor medida, con la financiación estatal.”

Hay que destacar que entre algunos de los propósitos iniciales para financiar a los partidos políticos con recursos públicos se encontraban: evitar que la participación en la política dependiera de la capacidad económica de los individuos; evitar que sólo se representara a

---

<sup>10</sup> El reconocimiento en los textos constitucionales de las funciones de los partidos políticos no los convierte en órganos del Estado ni en poderes públicos porque en la democracia los partidos nacen como producto de la voluntad de los individuos que se unen para hacer uso de su derecho de asociación, por lo que su creación escapa al ámbito de lo Estatal; ello también se evidencia con el hecho de que los individuos agrupados en estas organizaciones pueden perseguir la consecución de intereses particulares, que aún cuando no atenten contra el interés público esto no significa que son abarcadores de los intereses generales de la sociedad que están bajo la tutela del Estado.

pocos individuos en los órganos ejecutivo y legislativo; fomentar la creación de partidos políticos que reflejaran la pluralidad social, y consolidar sistemas de partidos competitivos.

Los países que adoptan total o parcialmente el sistema de financiamiento público en la actualidad, lo hacen con la intención de:

- lograr cierta base de igualdad en la competencia entre los partidos y sus candidatos para generar condiciones de equidad en la contienda electoral,
- fortalecer el sistema de partidos e incentivar la creación de nuevos partidos políticos para garantizar la pluralidad política y dar al ciudadano más alternativas políticas para elegir,
- evitar que el dinero privado sea un factor determinante sobre quien gana o pierde en una contienda electoral,
- fortalecer las estructuras burocráticas de los partidos,
- evitar que los intereses privados se impongan, aprovechando la necesidad de los partidos políticos de obtener recursos para cubrir los gastos de sus actividades ordinarias y las de campaña,
- controlar las actividades de los partidos políticos para incentivar la rendición de cuentas,
- publicitar las acciones de los partidos políticos y de los candidatos,
- limitar o eliminar la corrupción en los partidos políticos,
- obligar a los partidos a revelar la fuente de sus recursos para clarificar ante la ciudadanía qué tipo de intereses representan sus contribuyentes, así como los erogaciones con el fin de transparentar las finanzas partidarias, y
- limitar y reducir los gastos de la política.

Ferreira (2003: 129-130) dice que la idea de financiar a los partidos políticos con fondos públicos ha estado inspirada en la necesidad de democratizar las campañas electorales corrigiendo los desfases y problemas generados por el financiamiento privado, ya que el financiamiento público busca garantizar un piso de igualdad en la competencia electoral, evitando que las oportunidades de los candidatos dependan exclusivamente de su capacidad

de recaudación o de su fortuna. Y, señala que está latente el riesgo que los partidos se conviertan en defensores de los intereses de los grupos dominantes dentro del partido y se desvinculen del electorado al tener asegurada la entrega de dinero y apoyos necesarios para existir y para participar en las contiendas; además si el grueso de los gastos de los partidos es solventado con fondos públicos, se puede producir una relación de dependencia con el Estado, una “estatización” de los partidos; y esta relación de dependencia se hace políticamente más peligrosa para el libre juego de la democracia, cuando la administración de los fondos de financiamiento público está en manos del gobierno y no de un ente independiente. Sobre el mismo asunto, Castillo (1993: 53) señala que “unos partidos que dependan tan extraordinariamente del dinero público tienen un mayor riesgo de autonomizar su acción de las demandas de la sociedad, de acabar en lo esencial convirtiéndose en meros lobbies de sí mismos.”

El efecto negativo más grave que se podría producir es la desvinculación total entre las expectativas ciudadanas y las acciones partidistas, al consolidarse un sistema de partidos cartel como señalan Katz y Mair (1995), es decir con partidos que se van otorgando una gran cantidad de derechos al formar parte de los órganos legislativos y ejecutivos, entre ellos grandes montos de dinero público, y que no están interesados en tener muchos miembros ni vínculos estrechos con los ciudadanos, ya que en los periodos electorales se apoyan en la mercadotecnia para llegar al electorado; y en periodos no electorales, los partidos se comportan como agencias estatales al tener a su disposición grandes cantidades de dinero público que manejan de acuerdo a sus intereses.

Cabe señalar que el financiamiento mixto se ha popularizado para tratar de disminuir y eliminar los problemas de cada uno de los tipos de financiamiento pero no lo ha logrado por sí solo. Es evidente que sin los controles externos adecuados sobre las finanzas partidistas difícilmente podrán disminuirse y eliminarse los efectos negativos del dinero en la vida partidista y en los procesos electorales.

Es importante destacar que el control sobre los partidos no sólo es útil para la democracia y que puede ser diverso ya que depende de los objetivos que se persigan, Biscaretti Di Ruffia



(cit. en Cortés Bureta, 2003: 41 y 42) señala que el control sobre los partidos políticos puede ser: a) meramente exterior (o negativo), b) ideológico-programático, y c) estructural y funcional interno, y que estos tipos de control se han ido integrando entre sí, a través del paso de uno a otro, ya que el Estado ha intensificado el uso de estos controles. En un primer momento, el Estado se preocupó por el aspecto externo de la organización partidista, intentando que su actividad no chocase con el orden constituido, y a ese fin dirigió su control; más adelante, cuando ese control no era suficiente, necesitó examinar el contenido de sus programas políticos para asegurarse de que no iban en contra de los principios políticos informadores de la forma típica elegida por el Estado; y, finalmente, se hizo necesario que la estructura y el funcionamiento interno de los partidos se inspirasen en los principios democráticos en los cuales se informa toda la organización estatal.

La fiscalización del financiamiento queda incluida dentro del último tipo de control identificado por Biscaretti; y no debe perderse de vista que los fines del control partidista son distintos en un contexto democrático a los perseguidos en los estados no democráticos, y que la intencionalidad de establecer mecanismos de control sobre los partidos políticos debe enfocarse a su fortalecimiento organizacional y a la consolidación de las funciones que les han sido asignadas en la democracia.

Según Cotarelo (1996: 165-167) el control sobre los partidos políticos puede ser interno o de funcionamiento y externo, en cuanto a su acción exterior y a sus objetivos; y al control lo relaciona estrechamente con el término fiscalización. El control interno se enfoca a la fiscalización en materia de organización y funcionamiento interior del partido, con lo que se intenta garantizar que los partidos se ajusten a los principios democráticos que establece como condición el legislador y que se respeten los derechos fundamentales reconocidos a la persona. El control interno se refiere más bien a aspectos parciales de la vida partidista como pueden ser los conflictos entre miembros, entre miembros y órganos, así como entre órganos, y debe garantizar la democracia interna partidista; este tipo de control le corresponde ejercerlo a los tribunales, pero la dificultad de realizarlo se manifiesta en la determinación por la vía judicial de cómo han de entenderse los principios democráticos, ya que es complicado establecer el significado exacto de éstos.

En tanto, el control externo se enfoca en los actos de los partidos, los objetivos que persiguen, y los medios de que se valen; abarca al partido como totalidad, es decir, toma al partido como sujeto de actos al que son imputables responsabilidades de diverso tipo. El control externo tiene dos vertientes claramente diferenciadas: la penal y la política. El primero retrotrae de nuevo a los partidos al régimen general de asociaciones en el aspecto penal, mientras la vertiente política es privativa de los partidos políticos y se refiere al grado de adecuación o no adecuación de los partidos al marco constitucional; y el control externo político es un control de legalidad constitucional y para su ejercicio resulta conveniente que exista una jurisdicción especial como es la constitucional. Es importante mencionar que el autor señala que la inexistencia de un órgano específico para realizar dicha tarea no quiere decir que sea imposible llevar a cabo este tipo de control, ya que podría quedar a cargo de un órgano no judicial.

En las clasificaciones de los autores se destaca la ampliación en la cobertura del control sobre las actividades de los partidos y el aumento de individuos e instituciones involucradas en ellas. Es importante destacar que la constitucionalización de los partidos ha sido importante no sólo para otorgar derechos a los partidos políticos sino para establecer sus obligaciones y para respaldar la implantación de medidas de control que garanticen tanto el ejercicio de sus derechos como el cumplimiento de sus obligaciones, como parte de las prácticas democráticas.

Casajo Castro (1992: 185) señala que los criterios ordenadores de los límites y controles que garantizan la constitucionalidad de los partidos pueden hacer hincapié sobre:

- el objeto, en la medida que se examina el programa, estatuto, actividad interna y externa del partido;
- los destinatarios, según verse sobre los miembros individuales del mismo o bien sea el grupo organizado en cuanto tal objeto de control;
- el procedimiento y los órganos competentes, donde se pondera el tipo de fiscalización seguida (política, judicial o administrativa), y

- los efectos del control, según se opte por la anulación de los actos sometidos a examen, suspensión o disolución del partido, sanciones penales u otro tipo de sanción.

Otro aspecto a considerar son los distintos momentos en los que se pueden controlar los recursos y las actividades de los partidos políticos, Cotarelo (1996: 169) señala que el control puede ser previo o *a posteriori*, y que en ellos se cruzan el control interno y el externo.

El control previo puede ejercerse en el momento en que el partido realiza los trámites de solicitud de inscripción en un registro público de partidos y que una vez efectuada le concede la plena condición jurídica de partido político. En tanto, el control *a posteriori* es el que se puede ejercer sobre los actos cotidianos de los partidos una vez que han sido registrados como tales.

El acto del registro del partido es relevante si implica la obligación de cumplimiento de las disposiciones jurídicas y acuerdos que regulan a los partidos políticos, y el control externo posterior queda sujeto a este acto. La inscripción registral es concebida como un instrumento de control judicial preventivo del partido, ya que con él se da personalidad jurídica a las asociaciones, y no implica un mecanismo limitador o controlador del ejercicio del derecho fundamental de asociación política en los regímenes políticos democráticos. El control previo es un control formal externo y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa, ya que los objetivos políticos de los partidos –sus programas- no son fiscalizables *ex ante*, con ocasión de la operación registral.

El control *a posteriori* se puede ejercer a partir del momento en que se ha formalizado el registro del partido político, pero no remite a esclarecer cómo se efectuará la fiscalización de los objetivos de los partidos políticos. Considerando esta clasificación, la fiscalización del financiamiento partidista es un control *a posteriori*, es decir cuando se ha efectuado el ingreso y el egreso de los recursos.

Jaramillo (1998: 235) después de revisar algunas legislaciones electorales de los países de América Latina dice que se puede encontrar los siguientes tipos de control del financiamiento de los partidos políticos:

- un control periódico, anual, después de las elecciones, o uno que combine las tres clases;
- un control más difuso, mediante el cual la corte está autorizada en cualquier momento para revisar los documentos contables de los partidos, y
- un control referido únicamente a la utilización de los recursos públicos que han sido donados a los partidos políticos.

Cabe señalar que en la implantación del mecanismo del control del dinero de los partidos políticos juega un papel importante la forma en que se conciben y reconocen los derechos individuales, especialmente el derecho a la libertad de expresión y de asociación, los derechos democráticos colectivos y las responsabilidades institucionales con la democracia.

Suárez Suárez<sup>11</sup> (cit. Hernández, 2004a: 53) relaciona estrechamente la fiscalización con el control y señala que la primera depende del momento o fase en que el control se ejerce, el grado de agotamiento del proceso de fiscalización y el tipo de pruebas o procedimientos utilizados, y el grado de dependencia del órgano de control con respecto del órgano controlado. Los anteriores, a su vez se pueden subdividir de la siguiente manera:

El momento o fase en que el control se ejerce:

- Control previo, que se ejerce *ex ante* o *a priori*, en el momento de la planificación o programación, esto es, al llevarse a cabo los preparativos de la acción pública.

---

<sup>11</sup> Aunque la clasificación es usada para la actividad pública, resulta útil para referirse a la fiscalización de los partidos políticos, ya que gran parte de sus funciones son desempeñadas en el ámbito público.

- Control concomitante o de ejecución, aparece o actúa mientras dura el proceso de realización de acción pública para que la ejecución discurra conforme a lo programado o previsto.
- Control consuntivo (terminal), que se ejerce *ex post* o *a posteriori*, una vez que la acción pública ha sido ejecutada, para comparar realizaciones con previsiones.

El grado de agotamiento del proceso de fiscalización y el tipo de pruebas o procedimientos utilizados:

- Control formal, cuando se limita al examen y corrección de los documentos, las cuentas y sus justificantes.
- Control material, cuando además del control formal se efectúan comprobaciones *in situ*, es decir, sobre el terreno de la realidad material o física del sujeto de fiscalización.

El grado de dependencia del órgano de control con respecto del órgano controlado:

- Control interno, cuando el titular del control es la propia institución o entidad controlada, es el caso de las contralorías o departamentos de auditoría interna de muchos organismos y empresas públicas.
- Control externo, cuando el titular del control es una institución completamente independiente de la entidad controlada, esto es, no existe ningún tipo de subordinación jerárquica de dependencia económica de la primera con respecto de la segunda.

Estos tipos de controles que pueden lograrse a través de la fiscalización, la convierten en un instrumento que puede contribuir al fortalecimiento de la democracia, Cárdenas Gracia (2004: 14) afirma que las reglas de fiscalización y su interpretación no sólo inciden en la representación sino en la calidad de la misma, ya que la credibilidad y confianza en los

sistemas democráticos contemporáneos depende, en buena medida, de la eficacia y eficiencia de los instrumentos de fiscalización a los partidos y a las campañas políticas.

#### **1.4. La publicidad de la fiscalización para la transparencia y la rendición de cuentas del financiamiento partidista.**

Es importante señalar que para transparentar el financiamiento partidista no es suficiente el hecho de que los partidos y candidatos rindan informes financieros a una autoridad externa, pues aunque sean precisos o detallados en lo concerniente a su financiamiento (sobre el origen con la identidad y montos de los fondos de los distintos partidos y candidatos, de las fuerzas, grupos o personas constituyen sus fuentes de soporte o patrocinio y sobre como invierten o gastan los recursos a su disposición) es indispensable que los ciudadanos estén en condiciones de acceder a esa información.

La publicidad de lo fiscalizado es un elemento imprescindible para conocer el grado de cumplimiento de las previsiones legales que regulan el financiamiento partidista. Cuando está presente el financiamiento público la comunidad tiene derecho de saber cuál es el destino de los fondos provenientes del sector público, en razón del presupuesto aprobado y de los criterios previstos en el ordenamiento jurídico como actividad electoral susceptible de sufragarse con esos fondos. En el caso de los recursos privados, la divulgación también es importante ya que la acción de los partidos incide en el ámbito público.

Como la publicidad en las contabilidades y en el origen de los fondos permite el conocimiento, la claridad y la transparencia de esos fondos y su repercusión en las candidaturas en el seno de los partidos, donde muchas veces se desplaza la competencia electoral, se requieren normas claras y precisas que posibiliten a la sociedad conocer quiénes financian a los partidos políticos cuando el dinero es obtenido mediante contribución de los particulares. Cuando el financiamiento es privado conviene conocer a las personas que contribuyen a los distintos grupos dentro de los partidos y el monto de ese aporte. De ese modo, en ciertos casos se explican las razones por las cuales se nombra a los

titulares de determinados cargos y los motivos de la adopción de algunas políticas (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003: 571-572).

Castillo (1985: 127) señala que la publicidad de la contabilidad de las formaciones políticas posibilita no sólo una función de fiscalización, ya que no es exclusivamente un instrumento administrativo de control necesario para garantizar el cumplimiento de las normas que regulan la financiación política, sino que el principio de publicidad cumple una función de información para el electorado, porque permite que los electores conozcan el origen de los recursos financieros de partidos y candidatos y el uso que hacen de los mismos.

Es importante destacar que la publicidad no se refiere sólo a disposiciones formales o simbólicas relativas a la divulgación de los informes financieros presentados por los partidos y candidatos o las resoluciones que emitan las autoridades competentes, como puede ser su publicación en un boletín oficial o un diario de circulación nacional, lo que muy difícilmente los hace de un auténtico dominio público; más bien, se refiere a la existencia de disposiciones que garanticen la posibilidad de que esa información esté efectivamente al alcance de las personas interesadas a través de fuentes de fácil acceso. Además, el sistema de publicidad debe abrir la posibilidad de que la autoridad reciba e investigue eventuales denuncias, debidamente fundadas, sobre inconsistencias o irregularidades en la información reportada.

Ferreira Rubio (2004: 92-95) señala que para analizar la utilidad de la divulgación y el acceso a la información es necesario tener respuesta a preguntas como las siguientes:

- ¿Quién difunde o debe difundir la información?
- ¿Cuándo se difunde la información?
- ¿Qué tipo de información se difunde?
- ¿Por qué medio se difunde la información?
- ¿Es accesible la información?

Usualmente, las normas sobre publicidad y los sistemas de rendición de cuentas operan *a posteriori*, es decir, después de efectuada la elección, por lo que algunos de sus potenciales beneficios se ven atenuados por esa situación; de ahí que se recomiende que las disposiciones legales obliguen a la presentación de informes sobre ingresos y gastos de campaña con antelación a la jornada electoral.

### **1.5. Los elementos de la fiscalización del financiamiento partidista.**

Para que la fiscalización del financiamiento sea efectiva se requiere la presencia de un conjunto de elementos, entre los que se encuentran las disposiciones legales que permiten la supervisión y auditoría de los recursos que se destinan para financiar las campañas electorales y en algunos casos sobre los recursos que son usados para mantener en funcionamiento a los partidos políticos<sup>12</sup> en periodos no electorales; la existencia de un órgano del Estado encargado de la fiscalización de las finanzas partidistas cuyas facultades deben establecerse de forma explícita; la presencia de un órgano para revisar o impugnar resoluciones o dictámenes producidos por la fiscalización; los instrumentos que permiten el reporte, la revisión y la auditoría de los recursos financieros; los procedimientos de supervisión y de auditoría; y las sanciones para castigar el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento partidista.

Un sistema de fiscalización se integra con un conjunto de componentes normativos que se derivan de lo establecido en las legislaciones que regulan la existencia y funcionamiento de los partidos y con componentes instrumentales que permiten supervisar, auditar y si es necesario sancionar el incumplimiento de las normas. Los componentes normativos e instrumentales deben estar estrechamente vinculados, ya que para que los últimos sean eficaces tienen que estar fuertemente respaldados por las disposiciones legales.

#### **1.5.1. Las disposiciones legales para la fiscalización del financiamiento partidista.**

---

<sup>12</sup> En algunos casos la acción fiscalizadora recae sobre los candidatos y los individuos o grupos que contribuyen al financiamiento partidista.



Las disposiciones legales son indispensables para que los partidos políticos tengan la obligación de presentar los informes de sus finanzas, para que un órgano externo pueda vigilar, supervisar y auditar los ingresos y gastos de los partidos, y para que se puedan aplicar sanciones ante la detección de conductas ilícitas en el financiamiento.

En las leyes que regulan el financiamiento partidista es necesario que se establezcan claramente las facultades de fiscalización del órgano encargado de realizarla, así como las responsabilidades a las que estarán sujetos los partidos, los candidatos, los individuos, grupos y organismos que financian las actividades partidistas y electorales; los procedimientos de control, supervisión y auditoría; las sanciones a las que estarán sujetos todos aquellos que no cumplan con lo que señalen las leyes y normas que regulan el financiamiento; inclusive los aspectos vinculados a la difusión de la información financiera deben contemplarse para coadyuvar a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Ferreira Rubio (2004: 100-101) dice que previamente a la elaboración de las normas deben considerarse los aspectos siguientes:

- ¿cuál es el contexto socio-político?
- ¿quién controlará y cuál será su capacidad?
- ¿quién debe rendir cuentas?
- ¿cuál es el contenido de la rendición de cuentas?
- ¿cuándo se difunde?
- ¿cómo se difunde?
- ¿qué se difunde?
- ¿qué sanciones se imponen?

Cabe señalar que la regulación jurídica fue una de las primeras medidas implantadas para tratar de controlar las finanzas de los partidos al reconocerse que el dinero desempeña un papel fundamental en las contiendas electorales y para mantener en funcionamiento las grandes estructuras burocráticas partidistas en periodos no electorales.

Las primeras disposiciones legales emitidas se enfocaron al establecimiento de límites a los montos de gastos de los candidatos y partidos políticos en los periodos electorales, posteriormente se prohibió el ingreso de dinero proveniente de fuentes que se consideraban nocivas para la equidad de la competencia electoral o que se concebían como corruptoras de los candidatos, de los partidos políticos y de la democracia; después se procedió a limitar los montos de las contribuciones de los donantes. Actualmente se ha añadido la exigencia de que se garantice que los gastos de los partidos correspondan a las actividades que son reconocidas como propias de la actividad partidista y que los recursos se manejen de forma eficiente, como parte de la rendición de cuentas partidista.

La primera regulación en materia de financiamiento político electoral fue la determinación de límites a los gastos de los candidatos en periodos electorales en Gran Bretaña en 1883. Con ello se intentaba contrarrestar problemas de corrupción electoral que padecían y generar condiciones de equidad en las contiendas.

Las primeras regulaciones del financiamiento partidista fueron restrictivas, las limitaciones de los gastos electorales de los candidatos y del monto de las contribuciones y las prohibiciones, y éstas se expandieron gradualmente desde fines del Siglo XIX hasta mediados del Siglo XX, en algunas de las democracias desarrolladas. A partir de la Segunda Posguerra Mundial, las regulaciones restrictivas adquirieron un carácter positivo cuando se comenzó a subvencionar con fondos públicos a los partidos y candidatos; este cambio tuvo que ver, entre algunos aspectos, con el reconocimiento jurídico de los partidos como instituciones clave de la democracia representativa, con la presencia de grandes partidos de masas, con la necesidad de ayudarles a hacer frente a los costos de campaña, con la insuficiencia de las regulaciones adoptadas para limitar la influencia del financiamiento plutocrático y con el deterioro de sus fuentes tradicionales de financiamiento, como eran las cuotas de militantes y las pequeñas contribuciones de simpatizantes (Navarro Fierro, 2005: 15, 25, 55).

Cabe señalar que aún en la actualidad, con la regulación y restricción de las fuentes del financiamiento se intenta suprimir la presencia de aquellas contribuciones procedentes de

fuentes consideradas susceptibles de introducir influencias o presiones inadmisibles no sólo en el desarrollo de la contienda político-electoral, sino en los programas, tesis o propuestas de partidos o candidatos, y en el ejercicio de las funciones legislativas o de gobierno de quienes resulten triunfadores en las elecciones.

En tanto, la adopción de disposiciones legales para limitar los montos de las contribuciones se dirige a evitar la concentración del financiamiento en pocos individuos, aceptando la idea de que entre mayor sea esa concentración hay un riesgo mayor de que se genere una dependencia financiera capaz de comprometer o reducir los márgenes de autonomía de los candidatos y partidos, tanto en la contienda electoral o una vez que hayan ganado un puesto de elección popular.

En términos generales, con las disposiciones legales se trata de impedir que los candidatos y los representantes elegidos se conviertan en rehenes reales o potenciales de los intereses de las corporaciones, grupos o individuos que estén en posibilidades de hacer contribuciones significativas a los partidos políticos o a los fondos de campaña. Otra ventaja de los límites y prohibiciones en el financiamiento es que estimulan a los partidos y candidatos a reforzar las acciones de proselitismo que les permitan ampliar su base de apoyo social, diversificar sus fuentes de financiamiento, y fortalecer sus vínculos y compromisos con los electores.

Fogg, Molutsi & Tjernström. (2003: 170) dicen que los motivos para regular las finanzas políticas pueden variar considerablemente y con ellos el enfoque de las regulaciones; pero, por lo menos, cuatro motivaciones distintas pueden ser identificadas:

- Prevenir abusos,
- Realzar la competencia política justa,
- Empoderar a los votantes, y
- Fortalecer a los partidos como actores democráticos efectivos.

Sin embargo, como la emisión de regulaciones ha sido insuficiente para controlar los ingresos y gastos de los partidos políticos, en algunos países se han implantado otros mecanismos que garanticen que las disposiciones legales se cumplan, la fiscalización se ha incorporado a la legislación como el último mecanismo de control propuesto para apoyar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan el financiamiento partidista. Y, se generaliza más la idea de que el efectivo cumplimiento de las regulaciones del financiamiento está estrechamente relacionado y condicionado por las características y capacidades del sistema de fiscalización; ya que sirve poco contar con disposiciones para tratar de controlar y transparentar el origen, manejo y destino de los fondos que se utilizan para financiar a los partidos políticos y las campañas electorales si no se cuenta con un adecuado sistema de fiscalización que permita revisar y corroborar la veracidad de los reportes o informes financieros presentados, así como identificar, investigar y sancionar irregularidades.

Castillo (1985: 126), señala que el control jurídico de los gastos e ingresos de las fuerzas políticas se tiene que vertebrar inevitablemente en torno a tres cuestiones:

- cómo se lleva a cabo el control, es decir, qué mecanismos permiten conocer cuáles son los gastos e ingresos de los partidos,
- quien controla, esto es, sobre qué órgano recae la competencia fiscalizadora, y
- qué sanciones conlleva el incumplimiento de las normas.

Y, de la respuesta a preguntas como las anteriores se derivan los instrumentos y los procedimientos de fiscalización:

Cabe señalar que el dispositivo jurídico institucional prevaleciente en cada país se explica en función de sus propias condiciones, problemáticas y exigencias políticas, económicas y socioculturales; ya que los regímenes de fiscalización apuntan al logro de objetivos específicos y, su diseño y configuración no sólo se relacionan con preferencias normativas sino con problemas específicos a resolver. Nassmacher (2003: 10-13) señala que cada país necesita desarrollar su sistema de acuerdo a sus valores políticos, su cultura, su sistema

político y electoral, el estado de desarrollo de su democracia, su capacidad institucional, entre otros. Este autor señala que hay cuatro opciones estratégicas relacionadas con la regulación del financiamiento partidista:

- La opción de la autonomía, que enfatiza la libertad y el carácter privado de los partidos políticos, minimiza la necesidad de regulación y depende en gran medida de la autorregulación y de los mecanismos autocorrectores de la competencia partidista.
- La opción de la transparencia, que se enfoca en la divulgación de información de las finanzas partidistas para apoyar al votante individual en su asunción de responsabilidades y prerrogativas y hacer una decisión informada el día de la elección. Esta opción implica la existencia de mecanismos que garanticen la disponibilidad de la información sobre las finanzas partidistas durante las campañas electorales.
- La opción de la regulación, la cual prevé un conjunto de regulaciones detalladas sobre las finanzas partidistas, monitoreo y la presencia de una agencia independiente que obligue al cumplimiento de las regulaciones.
- La opción de regulación diversificada, la cual combina “faltas benignas, regulación precisa, incentivos públicos y sanciones ocasionales.” Esta opción es el resultado de la combinación de las tres anteriores.

Las tres últimas opciones coinciden en la necesidad de la presencia de un órgano encargado del control externo de las finanzas partidistas, y no sólo de un órgano interno encargado de ellas.

### **1.5.2. El órgano fiscalizador y los participantes en la fiscalización.**

Tanto en los partidos de notables como en los partidos de masas que se financiaban con recursos privados era evidente y congruente el hecho de que el control del dinero usado para pagar las campañas electorales y los gastos derivados del funcionamiento partidistas concerniese exclusivamente a los miembros de estas organizaciones políticas. Sin embargo, el reconocimiento de los partidos políticos en las Constituciones de muchos países democráticos y la entrega de dinero proveniente del presupuesto público justifican la petición del control externo para transparentar las finanzas y hacer de la rendición de cuentas partidista un ejercicio cotidiano y con ello fortalecer la democracia.

Las responsabilidades vinculadas a la fiscalización de las finanzas partidistas pueden incluir no sólo a los partidos políticos sino a los candidatos, a los ciudadanos y a los grupos que aportan o gastan dinero en actividades partidistas.

En un sentido amplio, los participantes en la fiscalización del financiamiento partidista son:

- Partidos políticos. Quienes deben proveer la información necesaria para la fiscalización de sus finanzas.
- Organismos electorales. A quienes se les puede facultar para realizar la fiscalización de las actividades ordinarias y de campaña donde se involucran las finanzas de los partidos políticos; incluso se les pueden dar atribuciones para controlar campañas, propaganda, encuestas electorales, la utilización de los medios masivos de comunicación, y para sancionar las transgresiones a las normas.
- Tribunales de Cuentas u otro órgano gubernamental contralor. Generalmente cuando no se encomienda la función de fiscalización a los órganos electorales.
- Gobiernos. Que deben garantizar que los recursos públicos destinados a otras actividades de la administración pública no se desvíen hacia el financiamiento de los partidos políticos.
- Órganos que se encarguen de la investigación de delitos electorales.
- Jueces penales. A quienes les puede corresponder la sanción de los delitos electorales.

- Tribunales judiciales. Ante los cuales es posible impugnar judicialmente cualquier decisión del órgano encargado de la fiscalización de las finanzas.
- Canales de la opinión pública. Incluye a los medios masivos de comunicación y a los ciudadanos quienes desempeñan un importante papel en la vigilancia de las acciones de los partidos políticos. Inclusive, las denuncias ciudadanas pueden dar paso a la investigación de conductas y actividades ilícitas en la financiación partidista (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003: 595-596).

Para la eficacia de la fiscalización se requiere que sea realizada por autoridades independientes que cuenten no sólo con atribuciones legales que incluyan todos los aspectos necesarios para vigilar, auditar y sancionar, sino con los elementos técnicos, humanos y presupuestales indispensables para poder efectuarla. Ferreira (2003: 128) dice que el perfil de un órgano de control eficaz en materia de financiamiento de la política debe cubrir las siguientes características: neutralidad política, especialización técnica e infraestructura adecuada; además debe ser un órgano políticamente independiente –con representación de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la labor cívica-técnicamente competente y especializado.

Cárdenas Gracia (2004: 14) señala que la principal vía para el aumento de la eficacia de la fiscalización está en los mecanismos de transparencia del financiamiento público y privado, y en la publicidad de los procedimientos fiscalizadores; y para ello es fundamental contar con órganos fiscalizadores poderosos, es decir con atribuciones plenas y efectivas para realizar sus tareas.

Cabe señalar que una repercusión relevante de la fiscalización externa del financiamiento en el funcionamiento interno de los partidos políticos es la modificación en la forma de administrar los recursos para poder llevar un registro adecuado tanto de los ingresos y gastos, ya que los partidos políticos deben contar con registros financieros para poder cumplir con la obligación de presentar informes periódicos sobre sus finanzas, y esto ha implicado que los partidos políticos tengan que contar con órganos contralores internos que efectúen dicho trabajo. No hay que omitir que esto ha provocado el aumento en la

estructura burocrática partidista y un aumento en los costos de funcionamiento de estas organizaciones políticas; ya que la fiscalización incrementa los costos económicos de operación tanto de los partidos políticos como de los órganos fiscalizadores. Inclusive, esta repercusión negativa es la que sirve como argumento para quienes se oponen a la fiscalización; sin embargo, hay que reconocer que el mantenimiento de órganos fiscalizadores sirve a una finalidad mayor que es el fortalecimiento de la democracia.

### **1.5.3. Los instrumentos de fiscalización.**

La fiscalización del financiamiento requiere que los partidos políticos presenten informes sobre sus ingresos obtenidos y gastos realizados durante los periodos electorales y en periodos no electorales. Los informes pueden contener información general sobre los tipos de ingresos y gastos o presentar información detallada sobre los mismos.

La fiscalización requiere la realización de auditorías, Hernández (2004a: 59) dice que el enfoque de fiscalización que se adopta en un país influye en el tipo de auditoría que se realice, e identifica los siguientes tipos de auditoría cuando analiza la fiscalización de las entidades gubernamentales, que pueden ser aplicables a los partidos políticos:

- Auditoría financiera o de regularidad contable, que se enfoca sobre la certeza y presentación intachable de los estados financieros de las organizaciones gubernamentales.
- Auditoría de cumplimiento legal, para corroborar si los ingresos y gastos se han ejercido conforme a los propósitos para los que fueron autorizados en los diferentes cuerpos normativos;
- Auditoría de economía y eficiencia, también llamadas auditorías operativas, de gestión o de racionalidad económica, por medio de las cuales se determina si la entidad o institución pública, desde el punto de vista económico utiliza



óptimamente los recursos financieros públicos puestos a su disposición, analizando las causas y los remedios de las actuaciones ineficientes; y

- Auditorías de eficacia o de resultados, en las que se investiga si se han alcanzado los resultados deseados y se han cumplido los objetivos impuestos por la misma entidad o cualquier otra autoridad.

Las auditorías que hace el órgano fiscalizador externo sobre el financiamiento de los partidos políticos son financieras o de regularidad contable y, de cumplimiento legal. Sin embargo, la realización auditorías de economía y eficiencia, así como de eficacia y resultados sería de gran valor para la democracia y para el fortalecimiento de los mismos partidos políticos.

No se debe omitir que los indicadores para medir no sólo el impacto del financiamiento sino de los partidos políticos es un asunto complejo, ejemplo de ello lo encontramos en el hecho de que si un partido político pierde una contienda electoral no quiere decir que haya sido ineficaz e ineficiente en el manejo de su financiamiento, ni que no haya sido altamente competitivo en el momento de la contienda electoral. La auditoría de resultados en el caso del financiamiento tiene que ser contemplada en una relación de gasto y contribución de los partidos a la garantía del pluralismo político que debe caracterizar a la democracia.

Por otra parte, la utilidad de los instrumentos usados en la fiscalización también se puede determinar de acuerdo a los alcances y objetivos que se quieran lograr; al respecto Hernández (2004a: 51, 52, 66, 67) señala que la fiscalización se vincula con la capacidad de determinar:

- si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados por el órgano correspondiente;
- si las cantidades económicas por conceptos de ingresos y egresos se ajustan a los parámetros previamente establecidos;

- si el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas está respetando los lineamientos establecidos en el respectivo presupuesto;
- si la gestión financiera cumple con las leyes, decretos, reglamentos y todo aquello que tenga que ver con la forma y legitimidad con que se contratan o realizan servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamiento, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales.

#### **1.5.4. Los procedimientos de fiscalización.**

Cotarelo (1996: 165) dice que “se generaliza hoy la idea de que el estatuto jurídico de los partidos estará incompleto en tanto no se arbitre un procedimiento para controlarlos. De poco sirve reconocer su importancia en el Estado moderno, hacerlos objeto de regulación especial (en su caso) y hasta proceder a su financiación directa con fondos públicos si, por otro lado, no se establece algún tipo de fiscalización de su actividad. El argumento de la financiación pública por supuesto, es contundente. Y no deja de ser revelador el hecho de que sean los partidos políticos, los que más lucharon por la financiación pública, quienes después acogen con mayores reticencias las medidas de fiscalización. La idea de ésta, no obstante, está muy extendida.”

En consecuencia los procedimientos de fiscalización se requieren para realizar la supervisión y auditoría de los ingresos y gastos durante las campañas electorales y de las actividades permanentes de estas organizaciones políticas, así como los procedimientos a seguir cuando la aplicación de sanciones sea necesaria. También deben considerarse los procedimientos a seguir para la manifestación de inconformidades de los partidos políticos ante las resoluciones derivadas de la fiscalización.

Es de suma importancia que se establezcan las responsabilidades de los actores políticos fiscalizados en cada uno de los procedimientos, así como los tiempos en los que se realizará cada actividad.

Por último, hay que mencionar que como la transparencia requiere de la publicidad de los procedimientos es necesario que la información esté disponible no sólo para los fiscalizados sino para la ciudadanía.

#### **1.5.5. Las sanciones para las irregularidades detectadas en el financiamiento partidista.**

La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos no resulta de gran utilidad si los órganos de control no disponen de un listado de sanciones para aplicar al incumplimiento o violación de las normas, y se considera que para que las sanciones sean efectivas debe ser más costosa la transgresión de la norma que el beneficio obtenido. Este aspecto es trascendental para contar con un sistema efectivo de fiscalización, ya que la falta de imposición de sanciones por vacíos o insuficiencias de la ley o por debilidad organizacional para imponerlas mantiene la percepción de la existencia de una cultura de la impunidad que incentiva la transgresión de las normas.

Las sanciones más comunes para castigar la transgresión de las normas del financiamiento partidista son:

- Las amonestaciones o reconvenciones.
- La privación del reembolso de gastos electorales a los partidos.
- La privación del reembolso de gastos de operación cotidiana de los partidos.
- La imposición de multas pecuniarias a los partidos.
- La confiscación de los bienes de los partidos políticos.
- La privación del escaño al candidato ganador.
- La cancelación del registro del partido político.

Dentro del conjunto de las sanciones, las amonestaciones son las que tienen menor impacto en los partidos políticos y su imposición es conveniente sólo cuando las faltas no son graves en la comprobación de sus ingresos y gastos.

La privación del reembolso de gastos electorales se aplica cuando los partidos no presentan las cuentas de las erogaciones realizadas durante las campañas electorales. Este tipo de sanción también puede ser aplicado a la falta de comprobación de erogaciones de operación cotidiana de los partidos políticos.

La imposición de multas pecuniarias es muy común cuando se castigan las faltas más graves en el manejo de las finanzas partidistas y se hace para tratar de resarcir los estragos provocados por el incumplimiento de alguna disposición legal, inhibir eventuales reiteraciones delictivas, y enviar el mensaje al electorado sobre el combate a la impunidad y del carácter reparador de la justicia. Sin embargo, esta medida siempre ha estado sujeta a discusión porque genera dudas el hecho de que el pago de una cantidad determinada sea la medida exacta para castigar transgresiones a principios vertebrales de la contienda político electoral, es decir si el descargo de una multa resarce o compensa realmente la transgresión a ciertas normas de transparencia, legalidad y equidad de la competencia.

También se discute frecuentemente sobre la dificultad de determinar los montos adecuados para sancionar las faltas graves o reiteradas, ya que no es fácil determinar el costo que debe pagar quien se beneficia con la transgresión de una norma; esta situación se relaciona directa con la naturaleza de los partidos políticos, que hace que adquieran responsabilidades como entes abstractos pero su conformación y acciones incorporan las acciones de un gran número de personas en lo individual.

Otro aspecto a considerar cuando se evalúa la efectividad de la sanción de una conducta ilícita es si el pago de la sanción pecuniaria por parte del partido político castiga a todos los involucrados. La pérdida de recursos económicos al pagar una sanción debe ser un estímulo para inhibir conductas ilícitas y no en un incentivo para transgredir otras normas, ya que los partidos podrían recurrir a otras fuentes de ingresos ilegales para pagar la multa o para mantener en funcionamiento al partido ante la escasez de recursos, otro caso sujeto a discusión es el pago de las multa con recursos provenientes del financiamiento público, ya

que el pago de la sanción puede no convertirse en un incentivo negativo para los partidos políticos.

Cabe señalar que un grave problema que se enfrentan quienes tratan de controlar las finanzas partidistas en periodos electorales es contrarrestar la presencia del financiamiento hecho por individuos y grupos externos, especialmente por medio de la compra de publicidad a favor de un candidato o en contra de otro con la intención de beneficiar a un candidato preferido, lo que es una práctica común y para lo cual no hay sanciones en muchos países ya que esto se considera parte del derecho de expresión de los individuos.

La privación del escaño del candidato ganador como sanción es aplicable si el partido utiliza medios de financiamiento ilegales en la elección o sobrepasa el techo de gastos electorales permitido. Aunque ésta no es una sanción de aplicación general, su imposición puede ser de gran ayuda para inhibir la introducción de dinero ilegal que hacen los candidatos a sus campañas y que incluso quedan fuera del control de los partidos políticos. Es importante señalar que para aplicar esta sanción es conveniente que se demuestre la responsabilidad de los candidatos, porque se puede introducir dinero a las campañas sin la autorización de ellos y de los partidos.

La cancelación del registro del partido político es la sanción más fuerte que se puede imponer ante la realización de conductas ilícitas, pero esta sanción requiere una especificación muy clara sobre las faltas y los grados de la gravedad de las infracciones a las disposiciones legales para aplicarse. Además, la fiscalización debe ser fuerte para poder conocer en detalle todos los aspectos relacionados con las finanzas de los partidos.

Por otra parte, Cortés Bureta (2003: 46) afirma que “quizá una forma eficaz de sanción podría ser la que llevara a cabo la opinión pública. Es decir, si el partido se viera obligado a presentar y hacer públicas sus cuentas, de manera que éstas fuesen publicadas por un diario oficial para que todos los ciudadanos pudieran conocerlas, a lo mejor se esforzarían en que estuviesen claras y en que reflejaran el perfecto cumplimiento de las reglas, tanto jurídicas como morales.” Sin embargo, para que la opinión pública pudiese efectuar este tipo de

sanción es necesario que se garantice que la información presentada por los partidos sea fidedigna y completa, y sobre todo que algunos valores vinculados con el honor y la responsabilidad fueran grandemente estimados, para que la condena social tuviera algún efecto. De lo contrario, sólo se añadirían más ejemplos de conductas impunes que fomentan el desencanto social hacia los partidos políticos, las elecciones y la política en general.

Como la labor fiscalizadora puede ser preventiva y represiva es necesario que las sanciones repercutan y apoyen el logro de ambos objetivos. Sin duda, la recompensa del manejo adecuado de las finanzas partidistas debe ser el apoyo financiero, tanto privado como público, para que los partidos sigan realizando sus actividades cotidianas y electorales, y la fiscalización debe contribuir a lograr ese fin garantizando el uso adecuado de los recursos e inhibiendo la incorporación de recursos prohibidos.

Actualmente, la desmesura en el gasto partidista y electoral y la intencionalidad de agentes corruptores de convertir a los partidos políticos en rehenes de sus intereses particulares convierte a las sanciones en elementos indispensables para la fiscalización.

#### **1.6. Los tipos y modelos de fiscalización del financiamiento partidista.**

Las regulaciones para limitar, prohibir y controlar el financiamiento, así como para obligar a los partidos y a otros participantes en el financiamiento partidista, a informar y comprobar el manejo de sus finanzas, las facultades de la autoridad fiscalizadora, los instrumentos y procedimientos disponibles para supervisar y auditar los recursos usados, y las sanciones determinan el tipo de la fiscalización, según su fortaleza o la debilidad, y el modelo de fiscalización.

Se pueden identificar diferentes modelos de fiscalización según los elementos involucrados y la debilidad o fortaleza para prevenir, auditar y sancionar la realización de acciones ilícitas relacionadas con el financiamiento partidista, así como para transparentar dichas finanzas. Las variaciones entre la fortaleza y la debilidad de la fiscalización dependen en gran medida de sus componentes y sus características, y de la interrelación entre ellos. En

términos generales y en un intento de lograr abstraer las características principales y poder plantear modelos de fiscalización, en un extremo se puede colocar a la fiscalización débil y en el otro a la fiscalización fuerte, y la fiscalización intermedia en medio de los dos extremos; sin omitir que pueden existir gradaciones entre las relaciones de esta última y los extremos.

La fiscalización fuerte se puede identificar cuando la autoridad encargada de ella tiene facultades formales y capacidades reales para revisar, auditar y aprobar los informes presentados por los partidos políticos, además puede investigar y aclarar presuntas inconsistencias o irregularidades que detecte; las normas jurídicas contienen de manera clara las prohibiciones y limitaciones relacionadas con el manejo de las finanzas partidistas y la obligación de los partidos y de sus candidatos de informar sobre todos los aspectos relacionados con el financiamiento; los instrumentos de fiscalización permiten el reporte, la supervisión y auditoría completa de las finanzas partidistas; los procedimientos de fiscalización son específicos y aplicados adecuadamente; y existen mecanismos preventivos y correctivos de todas las conductas ilícitas. Además, la fiscalización se apoya en otros mecanismos para hacer públicas las finanzas de los partidos políticos.

La fiscalización intermedia puede presentar variaciones, pero se identifica cuando la supervisión y auditoría no es exhaustiva, ya que alguno de los elementos del sistema de fiscalización no está contemplado o no se incluyen todos los aspectos que deben auditarse o sancionarse. Cuando la fiscalización es intermedia generalmente se encuentra alguna de las siguientes situaciones: el órgano fiscalizador cuenta con un buen número de atribuciones legales para efectuarla pero no las suficientes para poder abarcar la totalidad de las finanzas partidistas; los procedimientos de supervisión y auditoría son más o menos rigurosos; no se obliga a los partidos políticos y a los involucrados en el financiamiento a informarlo en su totalidad; o las sanciones no son suficientes para inhibir o sancionar las conductas ilícitas en torno al financiamiento.

La fiscalización débil se presenta cuando las finanzas de los partidos están sujetas a ciertas regulaciones, pero no a un proceso riguroso de supervisión y auditoría. Las atribuciones de

la autoridad fiscalizadora son limitadas cuando la ley o la evidencia disponible indican que sólo recibe y, de ser el caso, aprueba los informes presentados, pero carece de facultades formales y capacidades reales para revisar y auditar, de manera directa o indirecta, los informes presentados y, mucho menos puede investigar y aclarar inconsistencias o irregularidades. Con frecuencia, la fiscalización se realiza sobre el financiamiento público y no sobre el financiamiento privado, por lo que no se logra la transparencia de la totalidad del financiamiento partidista.

Es importante mencionar que la fiscalización puede variar de acuerdo a los cambios en sus elementos y si las exigencias de transparencia y rendición de cuentas son intensas es factible que una fiscalización débil se fortalezca.

Por su parte, Navarro Fierro (2005: 91-123) identifica cuatro sistemas de control y fiscalización según el rango de atribuciones y la capacidad de la autoridad para verificar el cumplimiento de las disposiciones y sancionar eventuales irregularidades. Para este autor, los sistemas de control y fiscalización pueden ser: integrales, intermedios, laxos y desregulados<sup>13</sup>. La denominación de los sistemas de control y fiscalización sugiere su alcance y que entre las dos primeras categorías, integrales e intermedios, media una mayor cercanía o afinidad que entre el segundo y los dos últimos (intermedios, laxos y desregulados).

---

<sup>13</sup> La clasificación es usada para realizar un estudio comparado de regulaciones sobre financiamiento y fiscalización de las campañas y partidos políticos en 19 países de América Latina; y concluye que cinco países cuentan con un Sistema integral de control y fiscalización: Argentina, (su sistema alude al nivel federal que fue ajustado como resultado de la ley de financiamiento de mayo de 2002 y entró en funcionamiento en mayo de 2003 con la elección presidencial; pero en su primera experiencia no satisfizo muchas expectativas), Brasil (1995), Chile (2003), México (1993 y 1996) y Puerto Rico (2003, ajusta su sistema para superar insuficiencias y se ha dispuesto la creación de una oficina especializada de auditoría electoral con amplias e importantes atribuciones; su primera prueba la tuvo en noviembre de 2004 durante las elecciones generales); siete países cuentan con un Sistema intermedio: Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, (aunque Perú y República Dominicana oscilarían en la zona limítrofe con la tercera categoría); cinco países tienen un Sistema laxo: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; y dos países cuentan con Sistemas desregulados: El Salvador y Uruguay. Es importante destacar que el autor señala que la clasificación no necesariamente predica sobre sus capacidades operativas reales; y que esencialmente sugiere que reúne (o carece de) determinados atributos formales y de las potencialidades o posibilidades de control y fiscalización sobre las finanzas partidistas y de campaña que ellos entrañan. El autor reconoce que en América Latina se ha avanzado notablemente en la promulgación de leyes con contenidos que favorecen la competencia equitativa entre los diferentes actores políticos, pero también que los resultados han sido muy modestos en términos de garantizar su cumplimiento (Navarro Fierro, 2005: 95-96).



Según la clasificación anterior, los sistemas integrales se caracterizan por contar con una autoridad que tiene facultades formales o capacidades reales para revisar, auditar y aprobar los informes presentados por los partidos políticos; y la autoridad encargada puede realizar estas acciones de manera directa mediante un órgano interno especializado, o indirecta a través de una empresa o firma calificada; además puede investigar y aclarar presuntas inconsistencias o irregularidades que detecte. En tanto, los sistemas intermedios, se caracterizan porque el proceso de control y rendición de cuentas es más o menos riguroso; y por último, los sistemas laxos o simbólicos se caracterizan porque el financiamiento de los partidos y las campañas electorales está sujeto a ciertas regulaciones, pero no a un proceso riguroso de control y rendición de cuentas. Las atribuciones son limitadas cuando la ley o la evidencia disponible indican que el papel de la autoridad se reduce a recibir y, de ser el caso, aprobar los informes presentados, pero carece de facultades formales o capacidades reales para revisar y auditar, sea de manera directa (mediante un órgano interno especializado) o indirecta (a través de una empresa o firma calificada) los informes presentados y, en su caso, investigar y aclarar presuntas inconsistencias o irregularidades, es decir, cuando las atribuciones de control son básicamente formales o simbólicas. En ocasiones, las exigencias de rendición de cuentas se circunscriben al financiamiento público y, casi por añadidura, la autoridad carece de facultades formales y/o de capacidades reales para ejercer funciones efectivas de control y fiscalización fuera de ese ámbito (Navarro Fierro, 2005: 93).

Llama la atención que en la clasificación presentada de los sistemas de control y fiscalización, Navarro Fierro incluya los sistemas de control y fiscalización desregulados<sup>14</sup>,

---

<sup>14</sup> Navarro Fierro (2005: 56, 123) dice que los sistemas desregulados se caracterizan por la ausencia de cualquier dispositivo de control y fiscalización. La carencia de regulaciones sobre las fuentes de financiamiento y su control es absoluta; si acaso, las únicas redes de contención y mecanismos para procurar un mínimo de transparencia sobre el origen, manejo y destino del financiamiento político electoral son de carácter extra legislativo. Los contendientes están en absoluta y plena libertad de recurrir a todas las fuentes posibles (internas y externas, públicas y privadas) para solventar sus gastos ordinarios y de campaña, puesto que sus ingresos no están sujetos a regulación, restricción o límite alguno. Las únicas restricciones reales que enfrentan los partidos y candidatos están delimitadas por los principios éticos que se auto impongan y por su capacidad de atracción o simpatía ente los potenciales donantes, con todos los riesgos que ello implica en términos del origen y legitimidad del financiamiento.

ya que el control sí se puede ejercer sin reglas jurídicas como en los casos de países que no consideran necesaria la regulación legal ni la fiscalización del financiamiento; pero la fiscalización, sí requiere de normas jurídicas que la respalden, ya que de lo contrario la aplicación de cualquier instrumento y procedimiento para vigilar, supervisar y auditar los recursos que ingresan y egresan de los partidos políticos para realizar sus actividades electorales y no electorales, y pretender imponer una sanción sería una evidente violación a la autonomía financiera de los partidos políticos.

Navarro Fierro (2005: 91-93) toma como elementos centrales los siguientes requisitos o indicadores básicos de los sistemas de control y fiscalización en América Latina: la obligación legal de los partidos de llevar un registro documental de sus finanzas y rendir informes periódicos; la obligación legal de partidos (y candidatos) de llevar una contabilidad detallada y específica de sus ingresos y gastos de campaña y rendir informes de ello; el rango de atribuciones de que dispone la autoridad o autoridades encargadas del control financiero; la publicidad de los informes financieros y de las resoluciones del órgano de control, y el régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento de la normatividad existente. Además, dice que la articulación y complementariedad de estos cinco indicadores, así sea bajo su simple configuración formal, no deja de ser ya un indicador consistente sobre los atributos, capacidades y potencialidades formales de los distintos sistemas de control y fiscalización, de ese grado de coherencia que debe existir entre regulaciones legales y mecanismos de control y sanción para asegurar su efectivo cumplimiento.

Sin embargo, hay que reiterar que las disposiciones o mandatos legales expresos, aún con los indicadores contenidos, por sí solos no son suficientes para conocer los atributos y capacidades reales de los sistemas de control y fiscalización. La evaluación de estos últimos requiere de un conjunto de herramientas analíticas y elementos contextuales para poder evaluar y clasificar la fiscalización del financiamiento.

Otra clasificación de la fiscalización se sustenta en su intensidad, que se divide según su gradación en muy alta, alta, media, baja y muy baja (IFE, 2003). Esta clasificación se apoya

en lo dispuesto en las normas que regulan el financiamiento partidista<sup>15</sup> y los indicadores usados para hacer la distinción entre un tipo y otro son: la cobertura de fiscalización, la fuerza fiscalizadora, la acotación a las fuentes alternativas de financiamiento, y el imperio de la ley.

Con los indicadores mencionados se identifica la pretensión preservativa de los regímenes de financiamiento, que está asociada a la viabilidad estratégica y sustentabilidad del régimen democrático. “La pretensión preservativa se apoya en la fuerza coercitiva del Estado para imponer las restricciones o prohibiciones estipuladas en la ley. Debido a que lo que se encuentra en cuestión es el cumplimiento escrupuloso de las normas, se requieren, bajo diversas modalidades, actividades de fiscalización. La autoridad constituida, que tiene bajo su encargo esa tarea, materializa la pretensión preservativa del régimen de financiamiento. Para observar esta pretensión resulta apropiado determinarla por medio de dos de sus dimensiones: fuerza y cobertura de la fiscalización.” (IFE, 2003: 68).

Sin embargo, para hacer uso de esta última clasificación se requiere desglosar un mayor número de indicadores que permitan analizar la forma en opera la acción fiscalizadora y poder identificar claramente las diferencias que hacen que la fiscalización pasen de un nivel a otro, especialmente lo que hace que la fiscalización sea “muy débil” y “muy alta”, con respecto a débil y alta. Y, una vez reconocida la insuficiencia de las normas legales para poder conocer el tipo de fiscalización que se realiza en los países que la han adoptado como medio para garantizar el control del financiamiento partidista se tiene que enfatizar la necesidad de conocer cómo se realiza la fiscalización y los elementos operativos que la respaldan.

---

<sup>15</sup> La clasificación se presenta en el texto *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas* pero entre las limitaciones del trabajo, se señala que “Es una mirada general que sirve para agruparlos con base en ciertos parámetros; pero deja de lado aspectos específicos, tales como la eficiencia de los instrumentos de fiscalización, el tipo de información requerida por las autoridades para llevar a cabo la rendición de cuentas, la periodicidad respecto a la entrega de dicha información, la modalidad de la sanción estipulada para los que infrinjan los preceptos normativos, el estatuto jurídico de los órganos de control, entre otras cuestiones.” (IFE: 2003: 69-70).

## Capítulo 2

### **El control de las finanzas partidistas en países democráticos y la fiscalización del financiamiento.**

Contrarrestar las repercusiones negativas del financiamiento en las contiendas electorales y de los partidos políticos ha sido una de las principales preocupaciones en las democracias y para ello se han introducido diferentes medidas de control, entre las que destaca la fiscalización. A continuación se presenta una descripción general de los elementos y el tipo de fiscalización del financiamiento partidista que se realiza en seis países democráticos, y se destaca la vinculación de dicha fiscalización con la democracia.

#### **2.1. Reino Unido.**

##### **2.1.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.**

En el Reino Unido, los partidos políticos son concebidos como asociaciones privadas y su formación se respalda en el derecho de asociación de los individuos y en la garantía del derecho de expresión de preferencias políticas. Sin embargo, estas organizaciones políticas reciben financiamiento público directo en periodos electorales y entre elecciones con la finalidad de ayudarlos a pagar los gastos derivados de la administración general del partido y sus gastos vinculados con el desarrollo de políticas públicas, ya que desempeñan un papel protagónico en la formación de gobiernos y de la representación política. Además, los partidos que colocan candidatos en más de una sexta parte de los asientos en los órganos de representación (Westminster, Scottish Parliament, National Assembly for Wales, Northern Ireland Assembly, Greater London Assembly) tienen acceso a los medios de comunicación en las elecciones locales como financiamiento público indirecto.

A pesar de que la concepción de los partidos políticos como asociaciones privadas remite a pensar en su completa libertad e independencia para manejar sus finanzas; en ese país, la

preocupación por la influencia negativa del dinero, no sólo en la toma de decisiones partidistas sino en las prácticas y procedimientos electorales, les ha llevado a implantar diferentes medidas para controlar el financiamiento político electoral desde el Siglo XIX.

En Gran Bretaña se impusieron los primeros límites a los gastos de los candidatos a la Cámara de los Comunes (*House of Commons*) durante las campañas electorales, con el respaldo de la Ley de Prácticas Corruptas e Ilegales (*Corrupt and Illegal Practices Act*) en 1883. Es importante destacar que la imposición de límites a los gastos de los candidatos en periodos electorales fue la primera regulación en materia de financiamiento político electoral.

Las restricciones especiales sobre donaciones a partidos políticos por parte de sindicatos y asociaciones de empleados se establecieron desde 1913 (*Trade Union Act, 1913*). Posteriormente, con la Ley de Representación Popular (*Popular Representation Act 1918, 1928, 2000*) se limitó la cantidad total del gasto financiero de todos los candidatos. A pesar de que el financiamiento de las actividades de los partidos y candidatos era privada, la limitación de los gastos electorales se consideró necesaria para contrarrestar algunos problemas de corrupción electoral que estaban muy extendidos en esa época, como eran la compra y coacción del voto, así como para procurar cierta igualdad económica entre los distintos contendientes al estandarizar la cantidad de dinero que podía ser gastada en una elección.

Sin embargo, la imposición de los límites de gasto electoral no eliminó los problemas mencionados porque se dirigía exclusivamente a tratar de controlar el gasto de los candidatos individuales que contendían para ocupar puestos en la Cámara de los Comunes y para otros cargos electivos; en tanto a los partidos políticos se les permitía realizar erogaciones monetarias sin ningún tipo de limitación. Además, no se establecieron mecanismos de control que garantizaran el cumplimiento de las regulaciones, ni para que los candidatos, partidos y comités políticos tuvieran que divulgar el origen de sus recursos,

los montos de las contribuciones y el monto de sus gastos; y en consecuencia, sólo se podía confiar en la buena voluntad de los candidatos para cumplir las disposiciones legales.

A raíz de la poca efectividad de la limitación de los gastos electorales y del reconocimiento de que el financiamiento es un factor que influye en los resultados de las contiendas electorales, no sólo porque permite o restringe el acceso de participantes en la contienda sino por los compromisos que se establecen en toda relación de financiación, poco a poco se emitieron otras regulaciones dirigidas a normar el origen de los ingresos y a limitar los montos de las contribuciones.

A un siglo de la primera imposición de límites, la Ley de Representación del Pueblo emitida en 1983, (*Representation of the People Act 1983*), se encontraría entre las disposiciones jurídicas relevantes que permitió regular y monitorear los gastos electorales de los candidatos e imponer el límite máximo de gastos que podían hacer los candidatos, otros individuos y grupos a favor de las campañas en las elecciones parlamentarias. Sin embargo, la Ley de 1983 no señalaba nada sobre el rol que desempeñan los partidos políticos en las elecciones y mucho menos sobre su funcionamiento, por lo que éstos pudieron seguir gastando dinero ilimitadamente en las campañas electorales.

El reconocimiento de la poca efectividad de las regulaciones sobre el financiamiento electoral ocasionó que el Gobierno en noviembre de 1997, encargase al Comité de Estándares de la Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life*), denominado Comité Neill, al estar encabezado por Lord Neill of Blanden QC, revisar los asuntos centrales del financiamiento de los partidos políticos y hacer recomendaciones, para que se convirtiesen en nuevas reglas con el fin de lograr cambios institucionales que permitieran la supervisión y el control de las finanzas partidistas. Los cambios en la regulación y control partidista se unirían a otros cambios políticos con la finalidad de mejorar la transparencia, la salud del sistema electoral y fomentar la confianza y la participación pública en el proceso democrático dentro del Reino Unido.

Como respuesta, el Comité Neill presentó el Quinto Reporte sobre Financiamiento de Partidos Políticos en el Reino Unido (*Fifth Report on Funding of Political Parties in the United Kingdom*), publicado en octubre de 1998, donde incluyó sus 100 recomendaciones. Entre las recomendaciones enfocadas al control financiero partidista y de los recursos de los candidatos en las campañas electorales destacan: el establecimiento de una comisión electoral para controlar el financiamiento partidista y electoral, el reporte de las donaciones, la limitación de las donaciones externas, el reporte de los accionistas aprobados para realizar las donaciones de compañías, el financiamiento de partidos en el Parlamento, el límite de gastos de campaña, la introducción de nuevos sistemas de reporte de finanzas y la regulación de los medios de comunicación y la publicidad electoral.

La respuesta del Gobierno al reporte del Comité Neill fue puesta en un decreto publicado el 27 de julio de 1999, en el que se incluyó el proyecto de Ley sobre Partidos Políticos, Elecciones y Referéndums (*Political Parties, Elections and Referendums Bill*) para dar respuesta a las recomendaciones del Comité. El proyecto de ley fue discutido en diciembre de 1999 y tuvo el apoyo total de los partidos políticos. Cabe señalar que entre los asuntos más relevantes concernientes al financiamiento partidista se encontraban la obligatoriedad de la declaración de las donaciones y de hacer pública la lista de donantes por parte de los partidos políticos, el establecimiento de una Comisión electoral para controlar las finanzas partidistas y electorales, y la entrega de financiamiento público a los partidos políticos.

Al ser concluidos los trabajos en el Parlamento, la legislación recibió la Aprobación Real el 30 de noviembre de 2000 y se emitió la Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referéndum de 2000 (*Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*), con la que se implantarían mecanismos más rigurosos de control de las finanzas partidistas, como es la fiscalización del financiamiento. Cabe señalar que la necesidad de preservar las condiciones óptimas de la democracia ha llevado a restringir la completa libertad de los individuos para hacer donaciones y gastos electorales, a pesar de que éste es un derecho ampliamente valorado en ese país.

Los reportes sobre el control del financiamiento partidista y electoral emitidos por la Comisión Electoral (2005) indican que no se han detectado problemas significativos en los reportes de auditoría externa e interna. Sin embargo, se puede afirmar que estos resultados se relacionan de manera directa con el tipo de fiscalización implantada, ya que no se auditan todos los recursos a disposición de los partidos y se sigue depositando una gran confianza en la información que presentan los individuos involucrados en las finanzas electorales de manera individual y en el reporte de las finanzas que proviene de los partidos políticos; y para que se realice una exhaustiva fiscalización tendría que haber una denuncia de una conducta ilícita muy grave.

Por otra parte, el papel y el costo de la propaganda electoral en los medios de comunicación, que generalmente es muy elevado, también se ha convertido en un asunto trascendente cuando se discute sobre la necesidad de hacer más rígido el control de las finanzas partidistas y electorales; y precisamente en el año 2004 se incorporaron al debate el rol de la televisión en las elecciones y sus costos, aunque el Comité Neill recomendó que se mantuviera la prohibición de la propaganda pagada en radio y televisión. Las restricciones en cuanto a anuncios políticos pagados en televisión se establecieron desde 1954 (*Televisión Act*, 1954).

### **2.1.2. Órgano fiscalizador: la Comisión Electoral.**

Con la aprobación de la legislación del 30 de noviembre de 2000<sup>16</sup> se creó la Comisión Electoral (*Electoral Commission*), que es el órgano encargado del control externo de las finanzas partidistas. La Comisión Electoral fue concebida como un cuerpo independiente del gobierno y de los partidos políticos, y es directamente responsable ante el Parlamento.

La misión de la Comisión es fomentar la confianza y la participación en el proceso democrático del Reino Unido, y promover la apertura y transparencia en los asuntos

---

<sup>16</sup> Se integra con 6 comisionados y los principios que rigen sus acciones son la imparcialidad, eficiencia, efectividad y economía.



financieros de los partidos y del financiamiento de otros individuos y grupos involucrados en elecciones y referéndums.

Entre las atribuciones del órgano de control externo sobre las finanzas de los partidos políticos se encuentran: registrar a los partidos políticos, monitorear los gastos de los partidos políticos en campañas electorales nacionales, regular los ingresos y gastos de los partidos, monitorear y publicar las donaciones significativas a los partidos, revisar los límites electorales, y revisar la publicidad política en televisión y otros medios electrónicos.

La Comisión tiene que presentar el reporte de sus actividades al Parlamento, anualmente y encargarse de su publicidad; y esto lo viene haciendo desde el año 2002.

Para cumplir con sus obligaciones derivadas de la fiscalización externa, cada partido político debe contar con una unidad interna responsable de sus finanzas, la que a su vez debe estar encabezada por un tesorero que debe responsabilizarse del registro de los recursos y presentación de las cuentas.

### **2.1.3. Instrumentos de fiscalización.**

Los controles sobre las finanzas partidistas derivados de la Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referéndum de 2000 (*Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*) se pusieron en práctica desde el 16 de febrero de 2001 y las reglas sobre los gastos de los candidatos fueron introducidos en la elección general de julio de 2001. En consecuencia, el reporte de donaciones se hizo también a partir de ese año de acuerdo a las especificaciones de la ley.

Los individuos, las organizaciones y los partidos políticos que gastan de modo significativo durante las campañas electorales nacionales están obligados por la Ley a presentar sus reportes financieros ante la Comisión Electoral para su monitoreo, revisión y publicación.

Sin embargo, la jurisdicción sobre los comités de campañas continúa bajo la competencia de las autoridades electorales locales.

La auditoría anual se realiza si el ingreso o el gasto total anual del partido excede la cantidad establecida en la ley (L250,000) y se realiza por un auditor calificado; pero la Comisión está facultada para ordenar la auditoría de cualquier cuenta si lo considera conveniente.

Los informes de las cuentas deben explicitar las transacciones de los partidos políticos, por lo que deben mostrar todas las sumas de dinero gastado y recibido, así como detallarlos por conceptos. Además los partidos deben llevar un registro de sus activos y de los pasivos.

Con la finalidad de que el registro y la auditoría de las finanzas se realicen de manera homogénea, los formatos estandarizados para hacer los reportes de gastos de elecciones locales se emitieron en mayo de 2002.

#### **2.1.4. Procedimientos de fiscalización.**

La legislación establece los procedimientos a seguir para presentar los informes de las finanzas por parte de la unidad interna responsable de las finanzas partidistas, así como el procedimiento que debe seguir la Comisión Electoral para revisar los informes, ya que las finanzas de los partidos políticos deben auditarse anualmente y la declaración de cuentas debe enviarse a la Comisión para que haga la inspección pública.

En los periodos electorales los partidos deben realizar un reporte semanal de sus finanzas.

#### **2.1.5. Sanciones.**

La imposición de multas es la sanción principal que se determinó para castigar las irregularidades en el manejo financiero partidista. En la legislación se establecieron multas

como sanciones para la presentación de declaraciones falsas, para los errores en el envío de declaraciones de cuentas, tanto dentro del tiempo límite especificado como posteriormente a la fecha establecida, en la información de donadores, en el registro de donaciones, por la realización de gastos no autorizados y por exceder los límites de gastos de campaña.

Las multas son las sanciones establecidas como penas civiles, aunque se contemplan sanciones penales por fallas intencionales en la declaración de cuentas o por no ser enviadas.

## **2.2. Estados Unidos.**

### **2.2.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.**

En Estados Unidos, los partidos políticos son concebidos como asociaciones de individuos cuya finalidad principal es ganar elecciones, controlar al personal del gobierno y configurar las políticas públicas; y aunque no son mencionados en la Constitución Política de los Estados Unidos, sí son regulados por las constituciones y leyes estatales.

Los partidos políticos no reciben financiamiento público ni tienen un status especial en el pago de impuestos. Sin embargo, el financiamiento público de las campañas presidenciales se introdujo en 1976, y las leyes contemplaron la entrega de fondos públicos de contrapartida opcionales para candidatos que llenaran determinados requisitos en el período anterior a su designación, aunque se especificó que la subvención federal no podía ser mayor que la mitad del límite impuesto sobre el gasto de la campaña para el puesto de elección. El gobierno federal también proporciona fondos públicos para los gastos de las convenciones nacionales en las que se designan a los candidatos de los dos partidos principales.

Estados Unidos fue otro país pionero en el establecimiento de regulaciones en el financiamiento partidista. La presencia de los efectos nocivos del dinero en la política se

empezó a contrarrestar desde el Siglo XIX, ya que los gastos de las primeras campañas presidenciales no sólo eran cubiertos con las aportaciones de los candidatos sino con las cuotas impuestas a los funcionarios públicos. Los gastos principales eran para cubrir costos de impresión de propaganda electoral, ya que gran parte de la campaña presidencial se apoyaba en los periódicos y con panfletos subvencionados por las facciones políticas, y para costear viajes, a caballo primero y más adelante por tren, por las zonas rurales del país.

El Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley de Reforma del Servicio Civil en 1883 ante las denuncias de prácticas corruptas en el financiamiento electoral. Esta ley prohibió a los funcionarios y empleados del gobierno de Estados Unidos procurar o recibir contribuciones políticas, y con ello se intentaba eliminar la práctica de recompensar con favores y cargos gubernamentales a quienes habían contribuido a las campañas.

La consecuencia inmediata de esa primera prohibición fue que los candidatos tuvieron que buscar otras fuentes de ingresos. La necesidad de nuevos donadores que hicieran grandes donaciones se volvió más urgente a medida que los gastos de las campañas aumentaban, especialmente cuando se requirió hacer uso de medios de comunicación más costosos, como la radio y la televisión<sup>17</sup>, para divulgar los mensajes de campañas electorales y llegar a un electorado más amplio y disperso territorialmente al irse democratizando el ejercicio del sufragio.

A principios del siglo XX, las corporaciones se habían convertido en las grandes donadoras de recursos a las campañas electorales y la preocupación por su influencia en los procesos electorales federales llevó a que se promulgaran varias medidas para regular su participación en el financiamiento de los candidatos y los partidos políticos. La primera prohibición federal sobre este tipo de contribuciones se dirigió hacia las sociedades comerciales y se promulgó en 1907. Ese tipo de prohibición se extendió en forma

---

<sup>17</sup> La radio se utilizó por primera vez en la campaña de 1924 y la televisión surgió en 1952 como el medio principal para comunicarse con los votantes.

permanente a los sindicatos de trabajadores, cuarenta años más tarde. Otra prohibición en las contribuciones se introdujo con la Ley Hatch de 1939, que extendió las restricciones sobre la actividad política que se habían impuesto a los empleados del Servicio Civil, en 1883, a casi todos los empleados de la rama ejecutiva del gobierno federal.

Posteriormente, el monto de las contribuciones a los comités políticos fue limitado por la Ley Hatch de 1940, en un intento de restringir la influencia de individuos ricos sobre los participantes en las contiendas electorales. Entre los principales objetivos perseguidos con la introducción de límites a las contribuciones y a los gastos destacan el intento de controlar las grandes donaciones y su potencial de corrupción, disminuir la desproporción financiera entre los candidatos y reducir las oportunidades de abuso. No obstante, los individuos y grupos podían realizar otros gastos independientemente y en forma ilimitada en las campañas presidenciales y en las otras campañas electorales federales; es decir, podían invertir dinero sin límites en comunicaciones de diverso tipo para promover la elección o la derrota de cualquier candidato, siempre y cuando esos gastos se hicieran sin consulta o coordinación con algún comité de campaña de los candidatos. Cabe señalar que esta situación persiste en la actualidad.

Alexander (1996) señala que la introducción de límites al financiamiento no garantizó el cumplimiento de los objetivos perseguidos ni eliminó los problemas provocados por la influencia de quienes financiaban las campañas, pues cada vez que se aprobaban leyes restrictivas, los políticos encontraban nuevos métodos para recaudar dinero; así cuando se prohibió la contribución impuesta a los empleados del gobierno, la atención se enfocó en las contribuciones de las corporaciones, y cuando éstas fueron prohibidas, los candidatos y los partidos procuraron regalos de individuos adinerados, incluso de muchos accionistas y directores de empresas. Lo mismo sucedió cuando se limitó el monto de las contribuciones a los comités políticos.

En el año de 1971, el Congreso aprobó la Ley de Campañas Electorales Federales (LCEF) (*Federal Election Campaign Act of 1971*)<sup>18</sup> que estableció un procedimiento para el financiamiento de campañas presidenciales y generales, y de convenciones de partidos políticos. La ley permitió a los individuos asignar una pequeña parte de sus impuestos sobre la renta para esos propósitos. Cabe señalar que en la legislación se hicieron más estrictos los requisitos para el manejo de las finanzas electorales de los candidatos federales, los partidos políticos y los comités de acción política en el afán de tratar de lograr su transparencia; sin embargo, no se autorizó a ninguna autoridad externa supervisar su cumplimiento.

Kimberling (1996) señala que el problema de las donaciones políticas sobre las elecciones libres y justas se agravó en los años sesenta, con el advenimiento de los viajes en aviones de retropropulsión por sus costos elevados y por la necesidad de su uso frecuente, ya que los candidatos tenían que recorrer los 4,830 kilómetros que mide de costa a costa el territorio de los Estados Unidos de América, y por los pagos de la publicidad por televisión que eran y siguen siendo muy elevados. Como el gobierno norteamericano no puede obligar a las estaciones de televisión a ofrecer espacio sin costo para los candidatos o los partidos, gran parte las campañas se desarrollan dentro de un sistema de mercado libre en el que cada cual compra el espacio que puede. Como resultado del aumento de los gastos en los periodos electorales, los candidatos a posiciones federales ya no podían sufragar sus campañas y tuvieron que acercarse con la mano extendida a la gente adinerada y a las fuentes de grandes medios económicos, y fue entonces cuando comenzaron a temer que esas fuentes de gran riqueza, individuos, corporaciones y sindicatos, estuvieran otorgando dinero a los candidatos no simplemente por generosidad sino para influir en ellos si eran

---

<sup>18</sup> En 1925 se compiló y revisó la legislación federal sobre el financiamiento de las campañas, pero no se hicieron cambios sustanciales en la Ley Federal sobre Prácticas Corruptas, que fue la ley básica que rigió la financiación de campañas de 1972. Las reformas políticas hechas en la década de los setenta abarcaron el ámbito federal y estatal; a nivel federal, los resultados de esas reformas y de medidas posteriores para aliviar la carga de las leyes dirigidas a los candidatos y los comités se incorporaron en la Ley de Campañas Electorales Federales de 1971, la Ley de Ingresos Fiscales de 1971 y las enmiendas a la LCEF de 1974, 1976 y 1979 (Alexander, 1996).

elegidos. Esta era una sospecha que pesaba mucho en la opinión de todo el mundo, y que fue confirmada bastante bien con el escándalo de *Watergate*<sup>19</sup>.

El establecimiento de límites a los gastos electorales se introdujo en 1974 como consecuencia del escándalo de *Watergate*, que no sólo confirmó las sospechas sobre el financiamiento irregular, sino hizo más importante saber quién pagaba cuánto a quién y qué recibiría a cambio. En el año de 1974, el Congreso trató de evitar el abuso de las cantidades de dinero que eran gastadas en las campañas electorales y con ello frenar la corrupción de las campañas políticas por medio de la restricción de contribuciones a candidatos; ello quedó contemplado en las enmiendas que hizo a la Ley de Campañas Electorales Federales de 1971; según Nassmacher (2003: 141) ésta era una pieza casi perfecta de legislación, la cual incluía disposiciones para el reporte y la divulgación<sup>20</sup>, límites de contribuciones y gasto, subsidios públicos y la creación de una agencia que obligara a cumplir las regulaciones sobre el financiamiento partidista. Así, surgió la Comisión Federal Electoral (*Federal Election Comisión*)<sup>21</sup> como el órgano de control externo de las finanzas electorales.

Es importante señalar que no se pudo limitar permanentemente la cantidad de dinero a gastar por parte de los candidatos en las campañas electorales aunque se intentó. La limitación de los gastos electorales estuvo vigente poco tiempo, ya que la Corte Suprema de Estados Unidos la declaró inconstitucional en 1976, como consecuencia de la resolución del caso "*Buckley v. Valeo*", decidido el 30 de enero de 1976, que se centró en la determinación sobre si los límites puestos a los gastos electorales por la LCEF de 1971 y las provisiones relacionadas derivadas del Código de la Renta Pública de 1954 violaban las

---

<sup>19</sup> Ocurrió durante la administración del Presidente Richard Nixon. En la investigación correspondiente se encontró, entre otras cosas, que las corporaciones habían "lavado" dinero mediante varios bancos caribeños y mexicanos con el fin de canalizar contribuciones hacia los políticos, en contravención de la ley de 1912 que prohibía tal cosa.

<sup>20</sup> Navarro Fierro (2005: 55) dice que Estados Unidos se mantiene como el caso paradigmático en cuestiones de publicidad (revelación pública) sobre el origen y el monto de este tipo de contribuciones; aunque no siempre se considere que los reportes sean realistas.

<sup>21</sup> Antes de su creación, cada una de las cámaras del Congreso mantenía el registro de las contribuciones.

cláusulas de la libertad del discurso y de la asociación de la Primera Enmienda Constitucional (Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 1976).

La Corte concluyó que las restricciones en las contribuciones individuales a las campañas políticas y a los candidatos no violaban la Primera Enmienda Constitucional puesto que las limitaciones de la LCEF realzan la integridad del sistema de la democracia representativa resguardándolo contra prácticas sin escrúpulos; pero la restricción gubernamental de gastos independientes en campañas, la limitación en gastos de los candidatos de sus recursos personales o de la familia, y la limitación en gastos totales de la campaña sí violaban la Primera Enmienda. La Corte señaló que esas prácticas no realizaban necesariamente el potencial para la corrupción y que la restricción de ellos no servía a un interés gubernamental suficientemente grande para autorizar una disminución de la libertad de discurso y de asociación; en consecuencia, dispuso que sólo los gastos de las campañas financiadas públicamente se limitarían, y concluyó que la garantía del derecho a dar cantidades sin límites a un partido o a una causa preferida es un elemento esencial de la libertad de expresión<sup>22</sup> que caracteriza a la democracia estadounidense.

Respecto a lo anterior, Kimberling (1996) señala que a la gente le corresponde decidir por sí misma si quiere o no el mejor gobierno que puede comprarse con dinero, ya que la Corte Suprema de Estados Unidos sí se cohibió un poco ante la idea de limitar lo que se puede contribuir e indudablemente consideró el uso del dinero como una forma de expresión; aún cuando reconoció que hay un interés estatal importante en limitar la influencia de donantes con grandes medios económicos.

El Congreso introdujo nuevas enmiendas a la legislación federal en 1979, con el objetivo de continuar transparentando las finanzas electorales y ampliar el papel de los partidos

---

<sup>22</sup> La constitucionalidad de los límites al gasto electoral depende de la noción de libertad de expresión en que se funde la interpretación constitucional. Carlos Peña G. (2002: 132) dice “Se sostiene que el concepto de libertad de expresión varía según se inspire en la tradición liberal o en la tradición democrática. Bajo una concepción estrictamente liberal, la libertad de expresión se funda en la autonomía persona y *prima facie*, no admitiría límites al gasto electoral. Bajo una concepción democrática, en cambio, serían admisibles diversas regulaciones de la propaganda electoral con fines distributivos.”



políticos. Por su parte, la Suprema Corte confirmó la admisibilidad de restricciones en el financiamiento de la campaña electoral si el candidato usaba financiamiento público. En virtud de esas opciones, un candidato en la contienda por la Presidencia de los Estados Unidos podía optar por rechazar el financiamiento público y no tendría restricciones en el gasto del dinero durante la campaña electoral ó recibir financiamiento bajo el programa de financiación pública con la condición de que esos recursos fuesen completados con donaciones privadas.

Con la disposición anterior se pretendía mejorar el proceso de reporte, incrementar el rol de los partidos políticos, asegurar la publicación de los reportes de ingresos y costos directos de la administración de las campañas electorales federales, garantizar el cumplimiento de las limitaciones y prohibiciones en las fuentes de ingresos y de los gastos para la administración de las elecciones federales, y otorgar el financiamiento estatal para las campañas electorales presidenciales. De acuerdo con la ley, los comités de los candidatos y los comités de los partidos políticos tenían la obligación de suministrar reportes periódicos acerca de los recursos recibidos y gastados.

La ley federal electoral puso énfasis en la divulgación completa y oportuna de los ingresos y gastos de las campañas, con el fin de ayudar a los votantes a escoger entre los candidatos basándose en buena información y permitir la vigilancia del cumplimiento de las leyes de financiamiento de las campañas, ya que si bien la primera ley federal sobre divulgación de los fondos de las campañas se había aprobado en 1910 y enmendado en 1911 para exigir la divulgación financiera de todos los recursos de los candidatos a cargos federales que participaban en las campañas para las primarias, en las convenciones y en las campañas preelectorales, un fallo posterior del tribunal había disminuido drásticamente su efecto (Pinto-Duschinsky y Postnikov, 1999: 1 y 2).

En 1980, el debate sobre el financiamiento electoral se volvió a presentar porque se gastaron grandes sumas de dinero en forma independiente durante las campañas para designar a los candidatos presidenciales y en las elecciones generales, esto incluso llevó a

algunos participantes en las campañas a impugnar la legalidad y constitucionalidad de esa práctica. Sin embargo, la Suprema Corte decidió en favor de quienes hicieron gastos independientes, en un fallo emitido después de las elecciones generales de 1984, por lo que se reconoció la legalidad de las contribuciones de los individuos y los grupos a los comités de los partidos políticos, asimismo que esos comités pudiesen gastar dinero en nombre del candidato presidencial del partido de su preferencia. Alexander (1996) señala que a pesar de que el financiamiento público y sus consiguientes límites a los gastos tienen por objeto ejercer algún control sobre el dinero que fluye a las campañas presidenciales, existen muchas formas legítimas que permiten destinarles cantidades considerables de fondos privados y con ello influir en los resultados de las elecciones generales.

El siguiente conjunto de enmiendas relacionadas con el financiamiento electoral se concentraron en la Ley de Reforma Bipartidista de 2002 (*Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, BCRA*), que prohibió a los partidos nacionales recaudar o gastar fondos no federales, a veces llamados “fondos blandos” ó “dinero suave”, restringió los llamados anuncios temáticos y aumentó los límites impuestos a las donaciones. Como "fondos blandos" se denomina al dinero que se dona directamente a los partidos supuestamente para campañas que estimulan el registro de votantes y demás actividades de interés público, pero que termina utilizándose para ganar partidarios políticos; este dinero no está fiscalizado por la Comisión Federal Electoral. Kimberling (1996) señala que en el fondo no está seguro que sea una cosa deplorable que el dinero vaya a los partidos políticos, ya que es más fácil que un individuo pueda ser comprado o influenciado indebidamente por grandes intereses económicos que un partido político. Quizá el énfasis debía ponerse en la falta de fiscalización de esos fondos, pero la Comisión no está autorizada para hacerlo.

A pesar de que la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y los candidatos no es fuerte, la preocupación por el manejo lícito de los recursos en las campañas electorales continúa siendo una preocupación en Estados Unidos. Kimberling (1996) dice que es muy importante vigilar la procedencia de los fondos para lograr elecciones libres y justas porque lo relevante no es simplemente el hecho de conocer las fuentes de las contribuciones a las

campañas, sino para hacer cumplir la ley que establece los límites de cada contribución para la campaña de los candidatos; y señala que todo el propósito de la ley es impedir que el predominio en la esfera económica se extienda a la esfera política. De manera que para limitar las contribuciones de donantes que cuentan con grandes medios económicos es necesario seguir de cerca la fuente de las contribuciones, la cuantía y su destinatario. Como en Estados Unidos hacer campaña electoral para un cargo político nacional demanda una gran cantidad de dinero, la idea es impedir, por ejemplo, que individuos acaudalados hagan donaciones provenientes de su riqueza personal a candidatos a posiciones públicas; y por ello es importante la limitación de las contribuciones individuales a los candidatos que se postulan para posiciones federales y vigilar las donaciones de las corporaciones y de los sindicatos, que son fuentes de grandes medios económicos, especialmente por el hecho de que la ley les prohíbe totalmente hacer donaciones, bien sea en dinero efectivo o en servicios.

Como está permitido formar comités de acción política y a través de ellos hacer muchos gastos en las campañas electorales, bajo la ley federal de elecciones, un individuo o grupo (como un comité de acción política) puede tener gastos independientes<sup>23</sup> ilimitados vinculados a una elección federal. Mientras que no hay límite de cuánto puede ser el monto de ese gasto independiente, un requisito establecido por la ley es que la información sobre la cantidad del monto sea divulgada en un informe, al igual que la fuente y el origen de los fondos que se utilizaron (<http://www.fec.gov>). Sin embargo, esa disposición depende en gran medida de la voluntad de los donadores.

Pinto-Duschinsky y Postnikov (1999: 1) señalan que aunque la Comisión Federal Electoral es la encargada de publicar los datos que recoge sobre las contribuciones para las elecciones y de los registros con toda la información de quién ha contribuido qué, a quién, cuándo y cuánto, y éstos están abiertos al público, la completa divulgación de fondos

---

<sup>23</sup> Un gasto independiente es un gasto por una comunicación que promueve de forma expresa la elección o la derrota de un candidato claramente identificado para un cargo federal, y que se hace independientemente de la campaña del candidato. Para que se le pueda considerar un gasto independiente, la comunicación no puede ser

obtenidos y gastados por los candidatos a cargos públicos y sus comités de campañas, los partidos políticos y comités independientes de acción política no se ha logrado y han emergido numerosos problemas con ese sistema desde fines de los 80's, principalmente por la presencia de los denominados "fondos blandos" (*"soft money"*) como contribuciones de campaña y la propaganda de apoyo.

Respecto a la fiscalización del financiamiento electoral en Estados Unidos, Alexander (1996) señala que el problema fundamental para quienes diseñan un sistema que fiscalice el financiamiento de las campañas electorales estadounidenses es proteger la integridad del proceso electoral y al mismo tiempo respetar los derechos de libertad de expresión y libertad de asociación consagrados en la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos. El sistema normativo instituido en la década de 1970 representa un esfuerzo de enorme alcance por lograr ese equilibrio, pero dice que este esfuerzo no siempre ha tenido éxito, como lo demuestra la incapacidad de los reglamentos para controlar a cabalidad el gasto de las campañas en elecciones generales presidenciales.

### **2.2.2. Órgano fiscalizador: la Comisión Federal Electoral.**

El organismo encargado del control externo de las finanzas de los partidos políticos y de los recursos utilizados en las campañas electorales es la Comisión Federal Electoral, que fue creada en el año de 1974, y entre sus funciones principales se encuentran: establecer normas para el financiamiento de las campañas electorales federales, con el propósito de evitar que tanto individuos como organizaciones que contribuyen a ellas ejerzan influencia indebida en el proceso político; fiscalizar las elecciones federales de presidente, senadores y representantes; dar asistencia en el reporte financiero y en la administración del programa de financiamiento estatal; y facilitar la divulgación y transparencia del dinero usado en periodos electorales.

---

hecha con cooperación, en consulta o concierto con, o a sugerencia o petición de un candidato o su comité autorizado, un partido político, o cualquiera de sus funcionarios.

La Comisión es un organismo regulador independiente que se integra con seis miembros que son nombrados por el Presidente con la aprobación por mayoría en el Senado y la ley estipula que no más de tres pueden pertenecer a un mismo partido político, lo que de acuerdo a su sistema partidista significa que habrán tres demócratas y tres republicanos. La Comisión es una institución financiada por el Congreso estadounidense.

### **2.2.3. Instrumentos de fiscalización.**

Los comités de los candidatos y los comités de los partidos políticos tienen la obligación de suministrar reportes periódicos acerca de sus finanzas, tanto de los recursos recibidos como gastados.

La Comisión Federal Electoral se apoya en la auditoría financiera para supervisar las finanzas de los partidos políticos y de los candidatos.

Los informes presentados por los comités políticos registrados, de las campañas de los candidatos, de partidos y de los comités de acción política, y los informes de auditorías son puestos a disposición del público por la Oficina de Registros Públicos (*Public Records Office*) de la Comisión, a partir de las 48 horas de ser recibidos.

### **2.2.4. Procedimientos de fiscalización.**

Una vez transcurridas las elecciones, la Comisión Federal Electoral hace una auditoría de los informes presentados por cada uno de los comités que utilizaron fondos públicos. Los comités están obligados a mantener informes detallados de sus actividades financieras.

La revisión de los informes es realizada por analistas encargados del financiamiento de campañas, quienes revisan cada informe presentado por los candidatos federales y comités del candidato, del partido y de acción política, para asegurarse que han cumplido con los requisitos de divulgación y con los límites y prohibiciones sobre las donaciones.

### **2.2.5. Sanciones.**

Como la Comisión cuenta con jurisdicción exclusiva para hacer acatar la ley de financiamiento de campañas federales, el personal de la Comisión Federal Electoral genera acciones de acatamiento, llamados Asuntos bajo revisión, en el transcurso de la revisión de informes de los comités.

Si los analistas de los informes de las finanzas consideran que existen aparentes violaciones o deficiencias en los informes, los remiten a la Comisión para así seguir alguna acción de acatamiento; sin embargo, los problemas de reporte a menudo se resuelven solicitando una corrección o una aclaración de manera voluntaria, de algún punto del informe a aquellos que presentaron el informe. En el caso de que alguna auditoría revele que un comité excedió los límites de gastos permitidos o utilizó fondos públicos para propósitos no permitidos, el comité se verá obligado a devolver una suma considerada al Tesoro de Estados Unidos.

La imposición de multas administrativas se hace ante violaciones en materia de divulgación y presentación de informes, ya sea que se hagan extemporáneamente o no sean presentados. La sanción y multa no criminal impuesta se evalúa con base en las tasas de multas previamente establecidas y publicadas, también se toma en cuenta: el número de días que se ha retrasado la entrega del informe, la importancia que arrojan sobre los resultados de las elecciones, el tipo o monto de la actividad divulgada en el informe, y el número de violaciones previas (si las hay) de parte de la entidad que presenta el informe.

Es importante mencionar que cualquier individuo que considere que la legislación sobre el financiamiento ha sido violada puede entablar una querrela ante la Comisión. La denuncia debe contener la declaración de los hechos relacionados a la supuesta violación y cualquier evidencia disponible, además debe estar firmada y contar con el nombre y dirección de la persona que entabla la querrela, bajo juramento y notarizada. Si cuatro de los seis

comisionados consideran que se ha cometido una infracción a la ley, la Comisión pasa a investigar lo denunciado, a través de la Oficina del Fiscal General de la Comisión Federal Electoral.

Si la Comisión decide que la investigación confirma que la ley ha sido violada, debe resolver el asunto tratando de llegar a un acuerdo de conciliación con los involucrados. El acuerdo puede llevar a imponer una sanción y multa no criminal, y dictaminar los pasos para remediar el problema. En caso contrario, si no se puede llegar a un acuerdo, la Comisión puede entablar una demanda sobre las personas involucradas en el ilícito en la Corte Distrital de Estados Unidos. Cabe señalar que los asuntos de acatamiento se mantienen en estricta reserva, hasta que se hayan resuelto (FEC, 2005).

### **2.3. Ecuador.**

#### **2.3.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.**

En Ecuador, a los partidos políticos se les reconoce como personas jurídicas de derecho privado, al ser organizaciones político-doctrinarias integradas por individuos que libremente se asocian para participar en la vida del Estado, y tienen personería política para el ejercicio de sus derechos legalmente garantizados, especialmente el de presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular (Constitución Política, 1998: Artículo 98 y Codificación de la Ley de Partidos Políticos, 2000: Artículos 3 y 4). Sin embargo, los partidos políticos no monopolizan la presentación de candidaturas en los procesos electorales.

El financiamiento de los partidos es mixto a pesar de que son concebidos como personas jurídicas de derecho privado; esto es consecuencia directa del reconocimiento legal de que los partidos políticos constituyen un elemento fundamental del sistema democrático y de las funciones aceptadas constitucionalmente, entre las que se encuentran: la expresión y orientación de la voluntad política del pueblo, la promoción de la activa participación cívica

de los ciudadanos, la capacitación a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y la selección de los mejores hombres para el ejercicio del Gobierno.

El patrimonio partidista se integra con las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y, las donaciones y legados de sus simpatizantes. El Estado contribuye al financiamiento de los partidos políticos a través del Fondo Partidario Permanente, por lo que en el Presupuesto General del Estado se destina anualmente una partida por un monto equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él<sup>24</sup> y en los años en que se realizan elecciones, en el mismo presupuesto, consta una partida cuya cantidad es igual al monto señalado con anterioridad, para afrontar el gasto electoral que realicen (Codificación de la Ley de Partidos Políticos, 2000: Artículos 57, 59 y 60).

Los partidos cuentan con financiamiento público indirecto, ya que no pagan impuestos fiscales, municipales o especiales por los bienes raíces de su propiedad, ni por su adquisición y transferencia, tampoco por las rentas originadas en las inversiones que realicen. Además, como parte de sus prerrogativas se encuentra el libre acceso a los medios de comunicación social y la regulación de las tarifas que cobran los medios de comunicación, para que no excedan las fijadas para la publicidad comercial ordinaria<sup>25</sup> (Codificación de la Ley de Partidos Políticos, 2000: Artículos 30 y 32).

Debido al reconocimiento de la importancia de las funciones que realizan los partidos políticos y de la influencia del dinero en el comportamiento partidista, estas organizaciones están obligadas por disposición constitucional, a rendir cuenta sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

---

<sup>24</sup> En el Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2004 se les destinó US \$3'544.100.

<sup>25</sup> Los medios de comunicación que violan esa disposición son sancionados con una multa equivalente al triple de los valores pagados y con la devolución de la cantidad cobrada en exceso.



La introducción de mecanismos de control del financiamiento electoral y la fijación de los límites de los gastos electorales se concibió como un medio para “garantizar la transparencia y legitimidad del gasto electoral y de la propaganda electoral”, y de esta manera fortalecer y transparentar la democracia. Lo anterior quedó establecido constitucionalmente en el Artículo 116, como una respuesta a la Consulta Popular realizada el 25 de mayo de 1997, en la que se preguntó a los ecuatorianos si estaban de acuerdo con que se fijaran límites a los gastos electorales y se establecieran mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales, y como casi 2 millones de personas respondieron sí, (más del 70% de los sufragantes, 1’999,776 vs. 862,377), el Congreso Nacional incorporó las disposiciones en la Constitución Política emitida en 1998<sup>26</sup>.

La preocupación por los efectos negativos del dinero en la política quedarían claramente reflejados en la “Propuesta de Reforma Electoral 1998” del Tribunal Supremo Electoral (TSE, 1998: 124), el máximo organismo electoral, donde se señala que “las referidas aspiraciones de la población y el electorado ecuatorianos guardan relación, por una parte, con la necesidad de evitar que la manifestación auténtica de la voluntad popular se supedite, en definitiva, a presiones o inducciones de grupos económicos poderosos que pretendan distorsionarla, para alcanzar con mayor facilidad sus fines o intereses; y por otra, con el anhelo de garantizar una participación efectiva y real de partidos y grupos pequeños, sin mayores disponibilidades económicas ni conexiones especiales con el gran mundo empresarial.”

Posteriormente, el TSE puso a consideración del Congreso Nacional un proyecto de Ley<sup>27</sup> sobre la materia y, el Legislativo expidió la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral (LOCGEPE) en el año 2000.

---

<sup>26</sup> Esta Constitución se aplicó por primera vez en las elecciones de 2000, la primera vuelta electoral se realizó el 20 de octubre de 2002 y la segunda vuelta el 24 de noviembre de 2002. Aunque el periodo presidencial es de 4 años, las anteriores elecciones se habían realizado en 1996 y 1998 porque los presidentes electos no concluyeron sus periodos constitucionales.

<sup>27</sup> La motivación básica del proyecto según el TSE (1998a: 125, 126) era “asegurar que los procesos electorales no sean distorsionados o desnaturalizados por excesos promocionales propiciados por un gasto

El ámbito de acción de esa ley recae sobre partidos políticos, movimientos políticos, organizaciones, candidatos independientes y alianzas que se formen entre los partidos políticos, las personas jurídicas públicas y privadas, las entidades del sector público y las personas naturales cualquiera fuera la naturaleza de su participación dentro de un proceso electoral o de promoción electoral; y se aplicó por primera ocasión a los comicios del año 2000, a pesar de que habían sido convocados antes de la emisión de la ley.

En las consideraciones para la emisión de la LOGGEPE se destacó la necesidad de fijar límites reales al gasto electoral y su financiamiento, y establecer normas adecuadas que permitieran un efectivo control, pues era urgente democratizar las campañas políticas garantizando la equidad, para que todos los partidos y movimientos políticos que interviniesen en la elección de Presidente y Vicepresidente de la República accedieran en igualdad de condiciones a los medios de comunicación colectiva, estableciendo espacios publicitarios para la difusión de sus planes de gobierno.

En el Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional correspondiente al año 2000 (TSE, 2000a: 253) se afirmaba que “se trata de limitar el gasto electoral, cuyos niveles han llegado a cifras intolerables que constituyen una ofensa a un país ahído de necesidades, a un pueblo que no puede satisfacer ni los más mínimos requerimientos; se trata de limitar el uso de este elemento que muchas veces tiene origen no puritano, al mismo tiempo que pueden significar compra de prebendas o de poder o de cuotas de poder y en todo caso, siembra de corrupción. Por otra parte, el control se propone, si no igualar,

---

electoral desorbitado. Se busca también que las contiendas cívicas puedan realizarse dentro de condiciones básicas relativamente similares, por lo menos en lo referente a facilidades de difusión de tesis que cada candidato o grupo de candidatos presenta para captar electores... En forma que complementa y propicia la obtención de tales propósitos, el proyecto ha partido de la consideración de que no cabe omitir, dentro del proceso de presentación de cuentas sobre procesos electorales, una regulación básica sobre el oportuno e idóneo suministro de datos y la indagación sobre el origen de los recursos aportados, pues, ello resulta indispensable para evitar, o por lo menos dificultar que en las campañas electorales sean utilizados recursos provenientes de fuentes ilícitas o que hagan presumir la pretensión de alcanzar favores, condiciones o beneficios desproporcionados o ventajas deshonestas, en caso de una victoria electoral, para quien o quienes hayan donado o aportado esos recursos.” Cabe señalar que se consideró la dificultad de encontrar un

por lo menos acercar las grandes distancias que caracterizan a las diferentes candidaturas en lo que se relaciona con la capacidad de gasto”, se destacaba que las elecciones deben ser una contienda en búsqueda de alcanzar el favor y el pronunciamiento popular a través de la mayoría expresada en las votaciones, y no debían derivar en una compra y mercadeo de votos, con el predominio de las técnicas del marketing y como grave ofensa a la puridad de la democracia.

Aguinaga Aillón, Presidente del TSE en el año 2000, (2000: 171-172) señalaba que las campañas electorales en Ecuador desde 1979 hasta febrero del año 2000 no tuvieron ni una legislación que regulase el control de los recursos utilizados en las mismas, ni sobre el origen, uso y destino de las contribuciones de campaña, el monto o límites de aportaciones y los límites de uso y gasto; y decía “estábamos al frente de campañas sin límites mínimos y máximos del gasto electoral, sin controles sobre el uso de recursos, sin procesos de rendición de cuentas, sujetos al arbitrio y disposición libérrima de las organizaciones políticas y de las que se creaban para cada campaña, dependiendo de las condiciones políticas, socio económicas y geográficas de cada candidato o alianza... Este Sistema generaba ciertamente desigualdad, competencia desleal, favoritismos y no existían reglas de igualdad de oportunidades en la participación política, el que más tenía o conseguía era el que más gastaba en detrimento de otras organizaciones políticas que les era más difícil acceder a contribuciones privadas y peor aún, aquellas que no tienen derecho a financiamiento estatal.”

La LOGEPE fijaría límites para los gastos electorales<sup>28</sup> y a las aportaciones de los donadores; establecería procedimientos tendientes a conocer el origen y destino de los

---

equilibrio entre el control y el respeto a los derechos de libertad de expresión y de asociación, dada la concepción de los partidos políticos.

<sup>28</sup> La fórmula establecida para determinar el monto máximo de gasto en el proceso electoral para la elección del binomio de presidente y vicepresidente de la república resultaría de multiplicar el valor de \$0.30 USD por el número de ciudadanos que consten en el padrón nominal; y en caso de existir la segunda vuelta, el monto máximo de gasto permitido para cada binomio, sería el veinticinco por ciento del fijado para la primera vuelta. En estos valores se incluyen los gastos de promoción de las candidaturas que se efectúen en el exterior (LOGEPE, 2006: Artículo 3). Los límites del gasto electoral establecidos para la elección del binomio de Presidente y Vicepresidente de la República del 15 de octubre y 26 de noviembre de 2006 por el Tribunal

recursos correspondientes a los gastos electorales; normaría la presentación de cuentas de los partidos políticos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos independientes ante el TSE, respecto al monto, origen y destino de los fondos utilizados para gastos electorales; regularía, vigilaría y garantizaría la promoción y publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva y norma los procedimientos que el TSE debe dar a las cuentas que se presentan sobre ingresos y egresos de los procesos electorales así como para el juzgamiento de las cuentas (LOGGEPE, 2000: Artículo 2).

Sobre los aspectos positivos de la emisión de la ley, Aguinaga Aillón (2000: 175) dijo “la vigencia de la Ley de Control de Gasto Electoral trae consigo algunos beneficios para la consolidación del sistema democrático. En primer lugar, se da vigencia al principio de igualdad de oportunidades entre los candidatos a una contienda electoral; ninguna organización política, candidato o alianzas entre éstos, puede exceder los límites máximos de gasto electoral; no existe un exceso o sobre saturación de propaganda política en los medios de comunicación; se fijó un período de 45 días de duración de la campaña política en medios; existe obligatoriedad de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, para la entrega de información; no hay sigilo bancario para el gasto electoral.”

Posterior a la emisión de la ley, el entonces Presidente de la República, Gustavo Noboa Bejarano, la reglamentó y emitió su Decreto Ejecutivo el 27 de mayo del 2000, ya que la ley dispuso que el Tribunal debía establecer el límite máximo de gasto para cada candidatura antes de que se convocara a elecciones, y como eso ya había ocurrido, entonces era urgente la determinación de los límites. Sin embargo, esa acción provocó situaciones complejas, como quedó descrito en el Informe del Tribunal Supremo Electoral del Congreso Nacional (2002: 117-118) donde se dice que el establecimiento de límites a posteriori “generó situaciones contradictorias inadecuadas; en algún caso, risibles” como el hecho de que el límite total de gasto era de menos de 6 dólares para cada uno de los puestos según el monto a repartir para 3,945 candidatos a vocales de juntas parroquiales, y en la

---

Supremo Electoral fueron para la primera vuelta USD 2'748,270 y para la segunda vuelta USD 687,068, ya que el total de electores era 9'160,899.

asignación individualizada unos candidatos tenían como límite de gastos cuarenta centavos y la ley les obligaba a llevar contabilidad con contador autorizado. Lo anterior, sin duda se derivó de la inexperiencia en el control externo sobre las finanzas partidistas y a ello se añadía la carencia de información del gasto partidario y electoral.

En consecuencia, el Tribunal consideró adecuado llamar la atención del Congreso Nacional acerca de la necesidad de introducir modificaciones en la ley, especialmente sobre el límite y control de los gastos de campañas para la elección presidencial y de diputados nacionales, pues señalaba “Aún para campaña de Presidente de la República, el límite dejado en la Ley, de UN MILLÓN DE DÓLARES parece estar bastante alejado de la realidad. Si recordamos que un solo aportante para la campaña de 1998 entregó, según propia confesión, TRES MILLONES CIEN MIL DÓLARES<sup>29</sup>. No es que el Tribunal propicie que la campaña electoral se convierta en una feria donde el factor dinero lo compre todo, pero sí creemos que, procurando limitar el expendio y limitar el gasto, las cifras tengan alguna relación con la verdad, inclusive, para propiciar que la rendición de cuentas tenga relación con la verdad y no se propicie la desviación, el ocultamiento o alteraciones; a fin de que la rendición de cuentas corresponda lo más legítimamente posible a la verdad, permitiendo de esta manera, que la institución de control del gasto electoral se cumpla de la mejor manera.”

El TSE señalaba que era urgente realizar reformas a las normas ante la proximidad de la campaña presidencial del año 2002, y en su informe también destacaba la preocupación por la inclusión de los gastos de la publicidad electoral dentro del gasto electoral, porque podían quedar fuera muchos gastos realizados antes del periodo de campaña que señalaba la ley (45 días antes de las elecciones) y consecuentemente un enorme gasto podía quedar

---

<sup>29</sup> Se hace referencia a la aportación de Fernando Aspiazu Seminario a favor de la campaña política correspondiente a las elecciones 1998-2003 de Jamil Mahuad Witt, que era el Presidente de la República. Inclusive el asunto se discutió en la Comisión de Fiscalización y Control Político del Congreso Nacional, ya que Carlos González A., Diputado por el Azuay, solicitó la investigación de esas donaciones y de los reportes de gasto electoral presentados por el Partido Democracia Popular. Se pedía conocer el origen y destino de los recursos supuestamente aportados o canalizados por Aspiazu y se hablaba de la utilización fraudulenta de los recursos de campaña electoral por parte del Presidente de la República. El TSE tenía el listado de aportantes hasta el 28 de mayo de 1998, pero no había tal constancia ni ley y procedimiento para hacer las investigaciones que permitiesen determinar el origen de los recursos (TSE, 2000a: 253).

excluido de la rendición de cuentas. Otro aspecto necesario era establecer claramente las atribuciones de control que correspondían al TSE y a los tribunales provinciales para evitar duplicidades y omisiones.

La LOGGEPE fue reformada en el año 2006 para tratar de contrarrestar los problemas más evidentes que se presentaron en torno al establecimiento de límites y en el juzgamiento de las cuentas electorales, aunque las discusiones en el Legislativo empezaron desde el año 2004. Destaca el hecho de que el ámbito de aplicación de la ley se amplió, ya que se estableció que se realizaría el control y juzgamiento del financiamiento y del gasto electoral (LOGGEPE, 2006: Artículo 2). Inicialmente esa ley señaló que tenía como finalidad el control y juzgamiento del gasto electoral y de la propaganda electoral, pero los ingresos quedaban fuera de control. El financiamiento de elecciones se definió como los medios y recursos institucionales, humanos, materiales y económicos necesarios que permiten participar en un proceso electoral, bajo los principios de igualdad de oportunidades, protección pública, independencia y control del órgano electoral (LOGGEPE, 2006: Artículo 56).

Es importante señalar que los límites al financiamiento se aplican al gasto electoral y a las aportaciones de los donadores; al respecto, en la “Propuesta de Reforma Electoral 1998” del Tribunal Supremo Electoral (1998: 126-127), se señalaba que “se aspira a que los límites de los gastos electorales y las condiciones en que se los realicen resulten adecuados a las características y condiciones” del país. “Al fijarlos, se han considerado los requerimientos mínimos para que el electorado pueda tener acceso a un razonable conocimiento de las tesis y postulados de los candidatos. Pero también, se ha procurado que esos límites guarden relación con los gastos que tiene que efectuar el Estado y la Nación para atender a finalidades de la importancia del Bienestar Social, la Salud, la Educación Públicas, la regulación del Trabajo, la promoción agropecuaria, la de la industria y del comercio, del turismo, o, inclusive de la Defensa Nacional o la Seguridad Interna.”

La limitación de los ingresos se justificó con la necesidad de poner límites razonables en el monto de aportes realizados por la misma persona, “en modo que se evite, en cuando fuere posible, que alguien ejerza hegemonía o predominio en un proceso o campaña electoral y se convierta en virtual dueño de una candidatura.” (TSE, 1998a: 127). En consecuencia, los límites para las aportaciones de personas jurídicas nacionales así como las aportaciones de las organizaciones políticas no podían exceder del 10% del límite máximo de gasto electoral autorizado para cada dignidad (Instructivo para la presentación de cuentas de la campaña electoral, 2006: Artículo 10, 11).

Para apoyar la fiscalización, como obligación se estableció el registro de todas las donaciones a los partidos en una cuenta especial. Sin embargo, dicho registro sólo podía ser revisado por el TSE y publicado cuando lo estimase conveniente, (Codificación de Ley de Partidos Políticos, 2000: Artículo 58), lo que legalmente no implica una obligación y mucho menos se convertía en un incentivo para estimular la transparencia financiera.

Las deudas bancarias también fueron reguladas, por lo que todo préstamo del sistema financiero nacional para financiar las campañas electorales debía ser registrado contablemente y no podía ser objeto de condonación, ni los intereses devengados (Instructivo para la presentación de cuentas de la campaña electoral, 2006: Artículo 12).

Para tratar de transparentar los gastos de compra de publicidad se obligó a la entrega de información por parte de los medios de comunicación, con la finalidad de comparar la información de la administración tributaria y la que presentasen los actores políticos en los organismos electorales.

La preocupación por la introducción de dinero que condicionase las decisiones de los partidos políticos y sus candidatos una vez que llegaran a ocupar posiciones de gobierno y representación quedó presente en las normas que regulan el financiamiento partidista ecuatoriano, ya que el Artículo 10 del Instructivo para los sujetos políticos en los procesos electorales (2006) señala que los sujetos políticos tienen prohibido adquirir compromiso

alguno contrario a la ley y el servicio público con el aportante, como retribución al aporte recibido.

Entre el conjunto de prohibiciones se estableció que los partidos tienen prohibido recibir, directa o indirectamente, aportes económicos de: personas naturales o jurídicas nacionales que tengan contratos con el Estado o que mantengan litigios judiciales con él, empresas, personas jurídicas, instituciones o estados extranjeros, instituciones financieras, gobiernos extranjeros, organizaciones políticas extranjeras, organizaciones no gubernamentales, ya sean fundaciones, corporaciones o entidades similares nacionales o extranjeras; y especial énfasis se ha puesto en la prohibición de aportaciones o contribuciones de origen ilícito, especialmente las provenientes del narcotráfico (LOCGEPE, 2006: Artículo 3, 21; Codificación de la Ley de partidos, 2000: Artículo 58; Instructivo para la presentación de cuentas de la campaña electoral, 2006: Artículo 15). También se prohibió la utilización de los recursos y bienes públicos, al igual que la promoción de los nombres de candidatos o partidos en la obra o proyectos a cargo de todo organismo o entidad pública, funcionario, empleado o servidor público, con la intención de evitar el uso patrimonial de los recursos públicos.

Otro asunto que no puede ser descuidado cuando se intenta controlar el financiamiento partidista electoral es el relacionado con los gastos en los medios de comunicación, por lo que en la legislación se estableció la prohibición de la concesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación, y si un candidato fuere propietario, accionista o trabajare en un medio de comunicación, los espacios en que promoció su candidatura será imputable como gasto y contabilizado como egreso (LOCGEPE, 2006: Artículo 3). Por su parte, el Estado financia franjas publicitarias para los binomios presidenciales, que son contratadas por el TSE, en prensa escrita, en radio y televisión.

Para investigar cualquier caso de un posible financiamiento ilegal la ley previó que en caso de ser necesaria una revisión financiera posterior, las organizaciones políticas, alianzas y candidatos, los medios de comunicación social y las agencias de publicidad deben guardar



toda la documentación de soporte y de naturaleza contable, durante los últimos cinco años, contados desde la fecha del último asiento contable (LOGGEPE, 2000: Artículo 47).

Se debe mencionar que la palabra fiscalización no es utilizada cuando se hace referencia al control del financiamiento por parte del TSE y el término que se usa es juzgamiento de las cuentas y sólo se aplica a las campañas electorales. La palabra fiscalización sólo se utiliza cuando se dice que los partidos deben contar con tribunales de disciplina y fiscalización, pero a los integrantes del Tribunal de Fiscalización les corresponde emitir anualmente un informe analítico, conocido y aprobado por el organismo que contemple los estatutos del partido, sobre la forma en que han sido llevadas las cuentas por el Tesorero.

El organismo fiscalizador interno partidista y el sujeto político que patrocina una candidatura son los encargados de discutir y aprobar los documentos de soporte de la liquidación de los fondos de campaña que el Tesorero Único de Campaña presenta al Tribunal Electoral correspondiente.

Respecto al empleo de las subvenciones otorgadas anualmente por el Estado para el financiamiento de los partidos políticos sólo se estableció que debían ser registradas en una cuenta separada, y que el Tesorero debía rendir un informe anual al TSE, pero la auditoría por parte del TSE no se contempló, y tampoco hay disposiciones relacionadas con el financiamiento privado ordinario de los partidos políticos. Estos aspectos se derivan no sólo de la concepción de los partidos políticos como organizaciones privadas, sino porque la preocupación del manejo financiero partidista está centrada aún en los aspectos electorales.

El primer ejercicio de juzgamiento de los gastos electorales efectuado correspondió a las elecciones del 21 de mayo del 2000, en las que se eligieron autoridades provinciales; y en el Informe del TSE al Congreso Nacional 2002 (TSE, 2002c: 120) se destaca que los

resultados de la aplicación de la LOGGEPE no dieron margen para adoptar mayores procedimientos correctivos o de sanción<sup>30</sup>.

El primer juzgamiento de cuentas de las campañas electorales presidenciales correspondió al proceso electoral del 20 de octubre de 2002. El Pleno del TSE (TSE, 2003a: 40-55) inició el examen de cuentas de los binomios presidenciales el 5 de marzo de 2003. Los participantes en el proceso electoral fueron: Partido Libertad; Alianza 2-39 Partido Liberal Radical Ecuatoriano y el Movimiento Esperanza, Transformación y Acción (Liberal-Meta); Movimiento Patria Solidaria; Partido Social Cristiano; Partido Roldosista Ecuatoriano; Movimiento Transformación Social Independiente; Binomio Roldós-Padilla; Partido Renovador Institucional Acción Nacional (primera y segunda vuelta); Partido Izquierda Democrática; y Alianza 3-18 Partido Sociedad Patriótica “21 de Enero” y Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País Listas 3-18 (primera y segunda vuelta); y Movimiento Político Amauta Jatari. Los Informes de los Exámenes de Liquidación de Cuentas de Campaña Electoral Presidencial 2002 fueron presentados entre el 16 de julio y el 17 de septiembre de 2003.

El TSE<sup>31</sup> declaró que el manejo de los valores y la presentación de las cuentas correspondientes a la campaña electoral de Presidente y Vicepresidente de la República fueron satisfactorios en los casos de: la Alianza Electoral conformada por el Partido Liberal Radical Ecuatoriano y el Movimiento Esperanza, Transformación y Acción. Listas 2-39; el Partido Libertad. Lista 11; el Partido Izquierda Democrática. Lista 12; el Partido Social Cristiano. Lista 6; el Movimiento Transformación Social Independiente. Lista 22; el Binomio Roldós – Padilla. Lista 40; el Movimiento Político Amauta Jatari. Lista 28; y la Alianza Partido Sociedad Patriótica “21 de Enero” y Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País. Listas 3-18. La resolución se tomó al considerarse que los montos

---

<sup>30</sup> La información disponible de dicho proceso son las cifras correspondientes a los montos de ingresos totales (sin desglose), del total de gastos (separados por límite legal, publicidad y otros) de las organizaciones políticas, y los montos resultantes de las diferencias entre ingresos y gastos, y de gastos y límites.

<sup>31</sup> El Presidente del Tribunal Supremo Electoral, Nicanor Moscoso Pezo, se excusó de participar en el juzgamiento de los gastos electorales, ya que había sido el responsable del aspecto económico de una de las campañas electorales presidenciales

egresados no habían excedido los límites máximos fijados, y éste fue el aspecto en el que se centró el juzgamiento de las cuentas.

Sin embargo, el juzgamiento de las cuentas no satisfizo las expectativas sobre el control del financiamiento electoral y Wilson Sánchez Castello, Presidente del Tribunal Supremo Electoral en su Informe al Congreso Nacional correspondiente al año 2004, (TSE, 2004: 45) señaló que “La experiencia vivida, especialmente en las elecciones del 2002, demostró a todo el mundo que las disposiciones y límites de gasto electoral son inconsultos, irreales, ridículos. Ni una demagogia extremada ejercitada a propósito justificaría la existencia del Artículo 10 de la Ley de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral... que es la que señala los límites máximos de gasto.” Además, señaló que esa ley permitía la parcialización de los recursos lo que no garantizaba que no se excedían los límites; y la misma opinión externó durante el juzgamiento de las elecciones del 2004<sup>32</sup> que se respaldó en la misma ley.

La Unidad de Control de Gasto Electoral emitió observaciones sobre las cuentas presentadas por el Movimiento Patria Solidaria; el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE); el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), Primera y Segunda Vuelta; y la Alianza Partido Sociedad Patriótica “21 de Enero” y Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País, Listas 3-18, Segunda Vuelta. Las cuentas del Movimiento Patria Solidaria fueron observadas por una posible aportación de una persona jurídica extranjera y las cuentas de los demás por exceder el límite de gasto electoral. El Movimiento<sup>33</sup> aclaró la observación, mientras los demás presentaron sus alegatos, argumentos y pruebas para desvanecer las observaciones; pero, el Pleno del TSE decidió sancionarlos con multas el 7 de noviembre de 2002.

---

<sup>32</sup> La elección del 17 de octubre de 2004 fue de Prefectos y Consejeros Provinciales, Alcaldes Cantonales y Consejales Municipales.

<sup>33</sup> Sus cuentas se declararon satisfactorias el 8 de octubre de 2003.

La determinación de las multas se dio en medio de una gran polémica en contra de esa disposición porque por una parte se decía que estaba aplicando una sanción que no estaba contemplada en la ley, mientras que por la otra se argumentaba que el exceso de gastos se relacionaba con el exceso de aporte por lo que era válida la aplicación de la sanción. La polémica fue tal que las resoluciones se tomaron por votación dividida, de cinco a dos, en el TSE. A pesar de haberse excusado de participar en el examen y juzgamiento de las cuentas, el Presidente del TSE expresaría que en la ley no existía penalización para el exceso de gasto. Sánchez Castillo (TSE, 2004b: 113) concluía que era necesaria la reforma de la LOCGEPE “vistas las deficiencias, incongruencias y contradicciones encontradas en los escasos cuatro años de vigencia.”

La polémica se agudizó por los periodos que tiene establecido el TSE para hacer el juzgamiento de las cuentas de la primera y la segunda vuelta electoral. Después de la primera vuelta electoral, el 7 de noviembre de 2002, el Pleno del TSE adoptó las resoluciones RJE-2002-PLE-1255-1883 y RJE-PLE-1254-1882, en contra del PRIAN y el PRE, por estar incurso en violaciones a la LOCGEPE; sin embargo, el 14 de octubre de 2003 el Pleno del TSE, atendiendo las peticiones pendientes, resolvió dejar sin efecto las resoluciones antes indicadas y las multas, y expidió las resoluciones RJE-PLE-TSE-2-14-10-2003 y RJE-PLE-TSE-8-14-10-2003, aceptando las impugnaciones presentadas por dichos partidos. También juzgó las cuentas del PRE; PRIAN (primera y segunda vuelta) y Alianza Partido Sociedad Patriótica “21 de Enero” y Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País, Listas 3-18 (segunda vuelta).

El Tribunal resolvió que existía norma, procedimiento y sanción para el exceso de aporte; que el exceso de gasto estaba relacionado indisolublemente al exceso de aporte; que las aportaciones no sólo podían considerarse individualmente, sino en su totalidad; que de conformidad con el Artículo 36 de la LOCGPE, y la sanción era una multa equivalente al doble del exceso de aporte a los candidatos, organizaciones políticas o alianzas que hubieran incurrido en esta infracción electoral. El Pleno del TSE desechó las

impugnaciones y solicitudes de ampliación y aclaración mediante las resoluciones correspondientes, el 13 de noviembre de 2003.

En consecuencia impuso sanciones pecuniarias, a tres partidos políticos por exceso de gasto en su respectiva campaña, mediante resoluciones adoptadas el 14 de octubre de 2003, al Partido Renovador Institucional Acción Nacional por un monto de USD 4.072.057,16 (RJE-PLE-TSE-5-14-10-2003), al Partido Roldosista Ecuatoriano por un monto de USD 407.583,06 (RJE-PLE-TSE-11-14-10-2003), y al Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik por un monto de USD 405.063,16 (RJE-PLE-TSE-15-14-10-2003).

El Pleno del TSE mediante la Resolución RAD-PLE-TSE-5-26-11-2003 del 26 de noviembre de 2003, dispuso que pagasen las multas los tres sujetos políticos. Dentro del ejercicio del derecho constitucional de defensa, las organizaciones políticas y candidatos nuevamente solicitaron aclaraciones, ampliaciones, reposiciones y nulidades; pero, el Pleno del TSE se pronunció negando las peticiones antes indicadas y finalmente, las resoluciones tuvieron el efecto de cosa juzgada el 2 de diciembre de 2003. El plazo para pagar la multa fenecía el 6 de enero de 2004.

La falta de claridad en los procedimientos para el juzgamiento de las cuentas y de la interpretación sobre la aplicación de las sanciones quedó evidenciada, así como la necesidad de atender los vacíos legales y procedimentales. Al respecto, Sánchez Castello, (TSE, 2004b: 94) dijo en las elecciones del 2002 “se dio el caso inusitado de que, a pesar de no ser el momento de presentar las cuentas de los gastos de campaña, tampoco se tenía la información ni había comenzado la fecha legal de juzgarlas, el entonces Presidente del TSE anunció al país el primer día de la segunda vuelta presidencial la aplicación de multas, que recién fueron aprobadas quince días después, el 7 de noviembre del mismo año, con las Resoluciones RJE-2002-PLE-1255-1883 y PJE-PLE1254-1882, multando a los candidatos de las listas 7 y 10, por haberse excedido en el gasto electoral durante la primera vuelta. La primera resolución se refiere a \$2'240.500,00 y \$671.308,00, respectivamente... Este

precipitado acto de “juzgamiento”, fuera de tiempo y de normas, acompañado de la prohibición de hacer propaganda a los candidatos “sancionados”, constituye un caso insólito, que pudo ser definitorio para el triunfo o la pérdida de los candidatos de la segunda vuelta. Situación difícil y delicada, que restó autoridad y majestad al imparcial juzgamiento de las cuentas y a la aplicación de las sanciones, al no haberse cumplido las obligaciones constitucionales de la garantía del debido proceso ni haberse señalado claramente las normas legales que permitían la sanción. Tan es así, que trajo, una prolongación del período de juzgamiento, pues, entre otras cosas, resulta indiscutible que habiendo una sanción el 7 de noviembre del 2002, primera vuelta, se evidenciaba además lo que está prohibido por la Constitución (Artículo 24); esto es que nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa, como se hizo constar en la resolución final de 14 de octubre del 2003 que dice: “Se deja sin efecto las sanciones impuestas el 7 de noviembre de 2002”, lo que no hace otra cosa que evidenciar el doble juzgamiento. Se dejó sin efecto las consecuencias, pero quedó inamovible y ratificado el primer juzgamiento. El 14 de octubre de 2003, se vuelve sobre el juzgamiento de la primera vuelta y se cubre en un solo acto, el juzgamiento conjunto de primera y segunda vuelta.”

Otro problema relevante en el juzgamiento de las cuentas fue la falta de certeza sobre los reportes de ingresos y gastos hechos por los partidos y los candidatos, ya que el TSE carecía de los recursos y los procedimientos adecuados para investigar y comprobar si lo reportado era cierto o falso; este asunto quedó demostrado con la denuncia de dos ciudadanos, Carmen Cecilia Córdova Dávalos y Juan Carlos Rubiano Vargas, que estaban en la lista de los donadores de recursos a la campaña para la segunda vuelta del Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, (en Alianza con el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik), y ellos afirmaban no haber hecho esa aportación ni ninguna otra, y como, por la prensa nacional, se habían enterado de que figuraban como aportantes solicitaron al TSE una investigación sobre los supuestos aportes que hicieron (TSE, 2003b: 57, 58).

El juzgamiento del proceso electoral para la elección de los binomios presidenciales del año 2006 se encuentra en proceso y la información disponible en la página de Internet del TSE

es incompleta, ya que no todos participantes en el proceso electoral presentaron sus informes o los datos reportados no incluyen todos los ingresos y egresos de los candidatos.

### **2.3.2. Órgano fiscalizador: el Tribunal Supremo Electoral.**

El Tribunal Supremo Electoral<sup>34</sup> se encarga de juzgar las cuentas que rinden las organizaciones políticas, las alianzas y candidatos sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilizan en las campañas electorales de carácter nacional, binomio presidencial y de los miembros del Congreso Nacional, Consulta Popular Nacional y cualesquiera otra elección nacional y recepciona un informe anual del empleo de las subvenciones otorgadas por el Estado, rendido por el Tesorero de cada partido político (Constitución Política, 1998 Artículo 209; Codificación de la Ley de Elecciones, Artículo 18; LOGGEPE, Artículo 3, Codificación de la Ley de Partidos Políticos, 2000: Artículo 62).

El TSE cuenta con la Unidad de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral para realizar las auditorías financieras.

Cada partido político debe llevar el control sobre su financiamiento y el Tesorero es quien debe llevar la contabilidad de las finanzas partidistas. Los partidos políticos están obligados a llevar contabilidad con un contador autorizado<sup>35</sup> y a notificar la apertura de los registros contables al TSE. El Tesorero Único de Campaña es el responsable del manejo económico de la campaña electoral; y está facultado para liquidar los fondos de campaña electoral con la intervención de un contador autorizado y para presentar las cuentas correspondientes a los ingresos y gastos; aunque se reconoce la responsabilidad solidaria e indivisible entre el Tesorero Único de Campaña, los candidatos y la máxima autoridad del sujeto político

---

<sup>34</sup> El TSE fue creado mediante la Constitución expedida el 31 de diciembre de 1946; se integra con 7 personas. Los tribunales provinciales electorales, en el ámbito de sus jurisdicciones, tienen la potestad privativa, controladora y juzgadora para realizar exámenes de cuentas en lo relativo al monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales de diputados, prefectos y consejeros provinciales, alcaldes y concejales municipales, y miembros de las juntas parroquiales.

<sup>35</sup> El artículo 19 de la Ley de Régimen Tributario Interno señala que los sujetos políticos que participen en un proceso eleccionario por ser personas jurídicas de derecho privado están obligados a llevar contabilidad y el contador debe estar autorizado para ello.

(Codificación de la Ley de Partidos Políticos, 2000: Artículo 62, Instructivo para la presentación de cuentas de la campaña electoral, 2006: Artículo 1 y 7).

Cabe señalar que no se establece la obligación de los partidos políticos ni de los candidatos de hacer pública la información sobre su financiamiento y gasto electoral, por lo que el TSE, a través de la Unidad de Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral, publica en Internet, la información sobre los ingresos y egresos de campaña que el Tesorero Único de Campaña reporta semanalmente, vía electrónica, a partir de la inscripción de las candidaturas al TSE.

### **2.3.3. Instrumentos de fiscalización.**

El Tesorero Único de Campaña debe presentar el expediente para dictamen correspondiente, una vez realizada la liquidación de los fondos de campaña y en un plazo de hasta treinta días adicionales, ante el organismo electoral competente. Las cuentas de gasto electoral y la documentación deben contener:

- el monto de los aportes recibidos,
- la naturaleza de los mismos,
- su origen,
- el listado de contribuyentes, con su identificación plena,
- el destino y el total de las sumas gastadas en el proceso electoral por rubros
- los comprobantes de egreso originales con las facturas o documentos de respaldo correspondientes, y
- la certificación del cierre de la cuenta bancaria única electoral. (Instructivo para normar la presentación de planes de trabajo y propuestas programáticas de los binomios presidenciales para su difusión a través de franjas publicitarias financiadas por el Estado, 2006: Artículo 20).



El expediente de cuentas se integra con toda la documentación relativa al movimiento económico de la campaña electoral, en documentos originales y en hojas foliadas, y se presenta en una o varias carpetas, con identificación clara del sujeto político, las dignidades y el proceso electoral al que corresponde (Instructivo para la presentación de cuentas de la campaña electoral, 2006: Artículo 16).

El expediente de cuentas debe contener en orden secuencial los siguientes documentos:

- Formulario de liquidación de fondos de campaña electoral, suscrito por el representante legal del sujeto político, el Tesorero Único de Campaña<sup>36</sup> y el Contador autorizado, y contendrá una certificación de que la liquidación de fondos ha sido elaborada de conformidad con el balance general, el estado de resultados y todos los documentos de soporte contable.
- Balance general con información correspondiente al período comprendido entre la apertura de registros contables hasta máximo 90 días posteriores a la fecha del día del sufragio, y deberá llevar la firma de responsabilidad de un contador autorizado.
- Estado de resultados correspondiente al período comprendido entre la fecha de apertura de registros contables hasta máximo 90 días posteriores a la fecha del día del sufragio.
- Libro de entrada original (Diario), que cubra igual período.
- Libro mayor general.
- Mayores auxiliares o anexos a los estados financieros.

---

<sup>36</sup> El Tesorero Único de Campaña, previo la liquidación de fondos de campaña, requerirá al Tesorero del sujeto político o representante legal del mismo, el detalle de gastos efectuados con anterioridad a la convocatoria a elecciones, a fin de reportarlos como parte del gasto electoral. La liquidación de fondos de campaña para las dignidades unipersonales debe presentarse en un solo expediente. El Tesorero Único de Campaña debe presentar el expediente de cuentas de campaña electoral, en la Secretaría del Tribunal Electoral competente, en un plazo máximo de 30 días posteriores al plazo estipulado para la liquidación de cuentas de campaña; de no hacerlo el Tribunal Electoral respectivo requerirá la presentación de éstas, en un plazo de 15 días adicionales. Si transcurrido este plazo el Tesorero Único de Campaña no presenta las cuentas será sancionado y conminará al sujeto político la presentación de cuentas. El Tesorero Único de Campaña notificará la apertura de la cuenta bancaria única electoral y de los registros contables a los tribunales electorales respectivos al iniciar sus operaciones económicas. En caso de la inexistencia de la notificación de apertura de registros contables, se entenderá como inicio de la evaluación contable, la fecha de convocatoria a elecciones (Instructivo para la presentación de cuentas de la campaña electoral, 2006: Artículo 2, 4, 5 y 8).

- Comprobantes de ingreso, (Formato diseñado por el TSE), ordenados en forma secuencial y cronológica, que cubra igual período, con los respaldos que prueben el ingreso de los fondos a la Cuenta Bancaria Única Electoral. Todos los ingresos por aportaciones para la campaña incluirán el comprobante de contribuciones y aportes para campaña electoral.
- Comprobantes de Egreso, (Formato diseñado por el TSE), ordenados en forma secuencial y cronológica que cubra igual período, con los respaldos o facturas que justifiquen la adquisición de bienes o la prestación de servicios.
- Estados de cuenta bancarios conciliados, de todo el período que cubren los balances.
- Copias de los formularios de declaraciones de impuestos por IVA, por impuesto a la renta y las correspondientes retenciones en la fuente de todo el período contable correspondiente a la campaña electoral.
- Certificación del Tesorero de la organización política para la campaña electoral, en caso de haberla, consta en el respectivo presupuesto.
- Listado con detalle de aportantes.
- Certificación del sujeto político de la liquidación de saldos sobrantes, en caso de haberlos (Instructivo para la presentación de cuentas de la campaña electoral, 2006: Artículo 17).

El TSE diseña los formatos para la presentación de la información sobre las finanzas. Todo gasto debe estar respaldado con el respectivo comprobante de egreso, todas las aportaciones deben ser nominativas, precisarse el origen y monto de las mismas y tener la identificación plena del aportante.

La contabilidad presentada por el Tesorero de un partido político debe ir firmada por un contador federado y debe presentarse un libro de inventario pormenorizado de todos los bienes. Los documentos y comprobantes deben estar debidamente organizados, fechados y foliados, y se conservarán por lo menos durante cinco años contados a partir del último asiento. Las subvenciones otorgadas por el Estado para el financiamiento de los partidos deben estar en una cuenta separada.

#### **2.3.4. Procedimientos de fiscalización.**

El TSE es el encargado de normar los procedimientos para la presentación de cuentas de los sujetos políticos, respecto del monto, origen y destino de los fondos utilizados para gastos electorales (LOCGEPE, 2006: Artículo 2), y los principales procedimientos para realizar la fiscalización se encuentran en el Instructivo para la Presentación de Cuentas de la Campaña Electoral (2002, 2006) y entre ellos se encuentra el Examen de las Cuentas y su juzgamiento, también se contempla la ejecución de sanciones y la interposición de recursos por parte de los sujetos sancionados.

Respecto al examen de las cuentas se establece que los organismos electorales examinarán las cuentas presentadas, y si de dicho examen, o de otra información a su alcance, hubiera indicios sobre la realización de infracciones a la ley, dispondrán de auditorías especiales inmediatas que deberán ser realizadas en un plazo de veinte días. Los resultados se notificarán a las partes involucradas a fin de que ejerciten el derecho de defensa en el plazo de quince días contados a partir de la notificación. Los costos y gastos que demanden las auditorías especiales serán cubiertas por quienes hubieren sido declarados infractores en el juzgamiento correspondiente. El cobro será a través del descuento establecido en la ley o mediante la instauración de juicio coactivo (LOCGEPE, 2006: Artículo 34).

En tanto, para el juzgamiento se señala que el organismo electoral competente dictará su resolución dentro del plazo de treinta días de concluido el trámite previsto, debiendo proceder de la siguiente manera: si el manejo de valores y la presentación de las cuentas son satisfactorios, emitirá su resolución dejando constancia de ello y cerrará el caso. De lo contrario, hará observaciones, concediendo un plazo de quince días, contado desde la notificación para desvanecerlas. Transcurrido dicho plazo, con respuesta o sin ellas dictará la resolución que corresponda.

También, está establecido el procedimiento para el suministro de información, en el que se especifica que el TSE tiene la facultad de requerir a cualquier organismo o entidad pública o privada, depositarios de información, los datos que precise para el control del monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales, y ninguna información será negada argumentando sigilo o reserva bancaria o cualquier otra restricción; así como los procedimientos para la notificación de la apertura y cierre de cuentas bancarias para el manejo de recursos en periodos electorales; y los procedimientos para la información de los medios de comunicación social y las agencias de publicidad al órgano electoral acerca de todas las contrataciones de publicidad electoral que realizaron las organizaciones políticas, alianzas, candidatos o terceros. Cabe señalar que esa información debe ser entregada al Servicio de Rentas Internas para compararla posteriormente (LOCGEPE, 2006, 2000; Instructivo para los sujetos políticos en los procesos electorales, 2006).

### **2.3.5. Sanciones.**

La sanción principal para los partidos políticos ante la existencia de acciones ilícitas relacionadas con el financiamiento partidista es la aplicación de multas. Sin embargo, la ley incluye la aplicación de sanciones a otros participantes en el financiamiento electoral como son los donantes, los candidatos, los representantes del partido y también se contempla la suspensión de los derechos políticos para los responsables del manejo de las finanzas de las campañas electorales. El TSE es el organismo encargado de determina las sanciones y en caso de existir indicios de responsabilidad penal traslada los documentos incriminatorios al Ministerio Público, para los efectos previstos en el Código de Procedimiento Penal.

La sanción para el partido político por contribución ilegal o por aporte excesivo en el financiamiento de campañas electorales es una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal o del exceso en la aportación.

Al candidato por recibir aportes excesivos se le puede imponer una multa equivalente al doble del exceso en la aportación ilícita recibida y por recibir aportaciones del narcotráfico se le puede castigar con la pérdida de la dignidad para la cual fue elegido, y al donante por hacer un aporte un excesivo o por una contribución ilegal se le puede multar con el doble del exceso en la aportación o del monto de la contribución ilegal, y por hacer aportaciones ilícitas se le puede castigar con la suspensión de los derechos políticos por dos años.

Al responsable del manejo económico de la campaña electoral, el Tesorero Único de Campaña, por recibir aportaciones ilícitas o por no presentar el expediente de cuentas de campaña electoral en la Secretaría del Tribunal Electoral competente, en los plazos establecidos, se le pueden suspender los derechos políticos por dos años; y por el uso de más de una cuenta para los ingresos y gastos se le puede imponer una multa equivalente al doble de lo depositado en la cuenta o en cuentas adicionales y suspender los derechos políticos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.

A los partidos políticos, candidatos y tesoreros únicos de campaña, por sobrepasar los montos máximo de gastos electorales permitidos por la ley se les puede poner una multa equivalente al doble del total de los gastos electorales efectuados en exceso. Si el exceso supera el treinta por ciento, la multa será por un valor equivalente al cuádruplo del total de los gastos electorales efectuados en exceso.

También se establece que el sujeto político que no presenta cuentas cuando el Tesorero no lo hizo no podrá tener actuación política alguna en el siguiente proceso electoral, y si no reporta todos los gastos electorales, aún si fueron contratados con anterioridad a la convocatoria de las elecciones, queda descalificado de la dignidad para la cual fue electo, y en caso de que el infractor no fuere elegido no podrá participar como candidato en los dos siguientes procesos electorales ni ocupar algún cargo público en igual período.

La preocupación por el uso ilegal de bienes públicos en las campañas electorales también está contemplada ya que al funcionario, empleado o servidor público se le puede revocar el

mandato o destituir del cargo por la utilización de los recursos y bienes públicos o por promocionar su nombre o partidos en la obra o proyectos a su cargo.

El control de los gastos en los medios de comunicación también está considerado, ya que a los medios de comunicación social y a las agencias de publicidad se le pueden imponer multas por no informar a los organismos electorales sobre la contratación de publicidad y sobre la contratación de servicios. A los medios de comunicación colectiva por transmitir o publicar propaganda electoral cumplido el período determinado en la ley se les puede multar y si reinciden son suspendidos hasta por el lapso de seis meses.

## **2.4. España.**

### **2.4.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.**

La centralidad de los partidos políticos en la vida política de España se aceptó con su inclusión en el texto constitucional en el año de 1978; con ello se les reconoció como piezas fundamentales para el funcionamiento del Estado democrático y su creación se garantizó como parte del ejercicio del derecho fundamental de asociación del individuo. Entre las funciones que les fueron reconocidas a los partidos políticos se encuentran: la expresión del pluralismo político, la concurrencia en la formación de la voluntad popular y la manifestación de la participación política. Cabe señalar que en su concepción jurídica, la Doctrina española se aleja de la postura publicista y se acerca más a concepciones privatísticas y el Tribunal Constitucional les ha negado la calificación de órganos del Estado (STC 19/83 de 21 de febrero) aunque reconoce que son organizaciones sociales con relevancia constitucional.

La primera Ley de partidos políticos se emitió el 4 de diciembre de 1978 y contribuyó para que posteriormente se estructurase un sistema de financiamiento público, para apoyarles a pagar los gastos de administración general y de las campañas electorales. Las subvenciones públicas para gastos electorales se otorgarían de acuerdo a lo señalado en la Ley Orgánica

5/1985, del Régimen Electoral General, y las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento ordinario de los partidos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se aplicaron desde el 1 de enero de 1987, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, Sobre financiación de los Partidos Políticos.

En España, se consideró importante que los partidos respetasen una serie de condiciones, limitaciones y prohibiciones en el momento en que recibieran el dinero público. La entrega de financiamiento público hacía necesaria la justificación de sus movimientos económicos ante los ciudadanos; y para que las regulaciones no quedasen en una simple declaración de buenas intenciones y fueran cumplidas era preciso contar con un sistema de control efectivo y un catálogo de sanciones disuasorias, que en caso de ser necesario se impusieran al partido que infringiese las normas. En consecuencia, la Ley de financiación estableció que los partidos políticos debían cumplir con obligaciones contables y con las disposiciones relativas derivadas del régimen de control y fiscalización.

Hay que señalar que las disposiciones de control son escasas en la Ley de financiación, ya que se limita a desglosar cual ha de ser el contenido de los libros de Tesorería, Inventarios y Balances que los partidos deben llevar, y fue en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) donde se estableció el régimen fiscalizador para la financiación electoral. Esta ley prevé el control de la contabilidad electoral por parte del Tribunal de Cuentas, mientras que la Ley de financiación sólo establece los aspectos generales sobre el control externo y el control interno de las finanzas partidistas.

Para la transparencia del financiamiento partidista y electoral es relevante saber si los gastos electorales se han realizado de acuerdo con los requisitos legalmente establecidos, así como comprobar que han sido respetados los límites y prohibiciones existentes de gastos e ingresos; sin embargo, en España lo anterior no se lograba completamente con las disposiciones y los medios de control establecidos, ya que la obligación de entregar informes del financiamiento se limitaba a aquellos partidos que recibían subvenciones públicas y no era obligatorio que las aceptasen.

Respecto a lo anterior, Pajarés (2003: 1) señala que los mecanismos de control no buscaban como primer objetivo la transparencia, sino que las normas de control tenían un carácter instrumental en la medida en que pretendían procurar la eficacia de las restantes disposiciones sobre financiación establecidas, y éstas procuraban que los partidos contasen con recursos para apoyar el desempeño de sus actividades con la intencionalidad de que apoyasen la consolidación del sistema democrático. Desde esa perspectiva, los mecanismos de control debían fortalecer la equidad en las contiendas electorales, pero se evidenciaría que sin la transparencia completa era difícil garantizarlo. Aunque inicialmente no se fiscalizaron los fondos privados de los partidos, en 2003 se amplió la cobertura del control financiero para incluirlos ante las evidencias de irregularidades en este tipo de financiamiento.

Desde 1987, al entrar en vigor la Ley de financiación, se estableció que los informes de fiscalización de las finanzas partidistas debían ser presentados por el Tribunal y aprobados por el Congreso. Pero, el procedimiento de fiscalización no es ágil y sus efectos son limitados por la tardanza en la revisión de las finanzas<sup>37</sup>.

Respecto a los resultados de la fiscalización se puede mencionar que en la primera revisión de las obligaciones contables de los partidos políticos se evidenció que la contabilidad presentada tenía errores, ya que no estuvieron bien integrados los ingresos y gastos de los procesos electorales, también destacó la falta de documentos básicos, cuya reclamación y ulterior envío, a veces fuera de plazo, retrasaron la elaboración del informe del Tribunal. Por otra parte, la falta de definición legal sobre la estructura, ámbito y contenido de las cuentas a rendir y la diversidad de criterios utilizados en el registro de operaciones impidieron que el análisis se realizase sobre documentos, estados y antecedentes uniformes.

---

<sup>37</sup> El informe relativo a la contabilidad de los partidos del ejercicio de 1987 se presentó en 1990; el del ejercicio de 1988 en 1993; el de 1989 en 1994; el de los ejercicios de 1990, 1991 y 1992 en 1996; los de 1993 y 1994 en 1999; los de 1995, 1996 y 1997, en el año 2000; el Informe de Fiscalización de la Contabilidad de



Cabe señalar que a pesar de que la presencia de errores en la primera entrega de informes se podía atribuir a la falta de previsión legal hasta el momento de la entrada en vigor de la Ley, ya que los partidos tuvieron que asumir una serie de obligaciones contables a las que no estaban acostumbrados y a las cuales lleva tiempo hacerles frente, las conclusiones y recomendaciones que el Tribunal de Cuentas (1990) expuso en su primer informe se repitieron en los siguientes informes, dando la impresión de que los partidos no ponían demasiado interés en subsanar las deficiencias que el Tribunal señalaba. Los partidos continuaron incumpliendo los plazos establecidos para la presentación de sus contabilidades, y retrasando la entrega de documentación complementaria requerida. Ello dificultó el conocimiento exacto de los gastos<sup>38</sup> efectuados, la identificación de todas las actividades realizadas por los partidos, el papel de las fuentes en la financiación ordinaria de los partidos políticos, e inclusive, de las operaciones realizadas por diversas agrupaciones territoriales y/o de los Grupos Parlamentarios, tanto de las Cámaras de las Cortes Generales como de las Asambleas Autonómicas, que contribuyen a las finanzas partidistas (Cortés Bureta, 2003: 241-247).

Respecto a lo anterior, Castillo (1993: 63) señalaba que el proceso de fiscalización se agilizaría de manera considerable si los partidos estuvieran obligados a presentar balances contables previamente auditados, de forma que el Tribunal de Cuentas sólo interviniera en los casos conflictivos; aunque se puede señalar que esto no resolvería casos relevantes de financiación no reportada<sup>39</sup>, ni de cambios en la situación financiera partidista hechos para ajustarlos contablemente a aspectos no sancionados por las leyes.

---

los Partidos Políticos correspondiente al año 2001 fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en 2003; y el informe del Tribunal de Cuentas del año 2002 se presentó en 2005.

<sup>38</sup> Respecto a los gastos de publicidad en medios de comunicación del informe 1987, Castillo (1992: 165-166) afirmaba que los partidos debían usar la televisión para transmitir sus mensajes electorales para disminuir el costo de las campañas electorales, y se manifestaba en contra del desplazamiento de líderes en toda la geografía del país por el costo de recursos humanos y económicos de ese tipo de campaña, que es elevado y su rentabilización en términos de comunicación con el conjunto de electores es escasa, aunque consideraba que el uso de la televisión debía ser gratuito.

<sup>39</sup> Ejemplo de financiación no reportada son los casos de condonación de deuda bancaria que pasa a ser una aportación extraordinaria para el partido y que no está regulada expresamente en la ley orgánica. En noviembre de 2005, el Partit dels Socialistes de Catalunya consiguió que el Banco *La Caixa* le condonara el 45% de la deuda vencida que arrastraba desde 1994 y el resto (7,81 millones) fue renegociado, con un tipo de

Es importante destacar que el caso más relevante relacionado con la fiscalización del financiamiento y con la imposición de sanciones sobre el financiamiento ilícito es el denominado “*Filesa, Malesa y Time Export*”, porque estas empresas cobraron cientos de millones de pesetas por concepto de estudios de asesoramiento que nunca llegaron a realizarse, a bancos y empresas entre 1988 y 1990, y parte del dinero obtenido se utilizó para financiar la campaña electoral del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1989.

Entre las personas implicadas en esas operaciones ilegales de obtención de fondos se encontraban el senador socialista y diputado autonómico, Josep María Sala, el diputado del PSOE por Barcelona, Carlos Navarro, y el responsable de finanzas del partido, Guillermo Galeote. Además, fueron procesados los gestores de *Filesa*, Luis Oliveró y Alberto Flores, los empresarios Eugenio Marín y Francisco Molina, así como la Secretaria de Finanzas del PSOE, Aída Álvarez y su marido, Miguel Molledo. El caso se conoció en 1991 y llegó al Tribunal Supremo que dictó sentencia el 28 de octubre de 1997, condenando a ocho personas. Sala fue condenado a una pena de tres años de prisión, así como a una multa de 350,000 pesetas, por asociación ilícita y falsedad en documento mercantil, y tras permanecer 25 días en la cárcel fue puesto en libertad provisional y finalmente, se anuló la condena por falsedad en documento mercantil, y la pena total se situó en dos años de prisión. Al diputado Carlos Navarro y a los responsables de *Filesa*, Luis Oliveró y Alberto Flores, se les condenó a penas de 11 años de prisión, aunque no llegaron a cumplirlas de forma íntegra, ya que obtuvieron en diciembre del año 2000 un indulto parcial. El resto de los procesados pagaron multas y cumplieron penas menores (Expansión, 29/05/1991).

Es importante señalar que el Tribunal de Cuentas no tiene ningún instrumento eficaz para obligar a los partidos a que respeten las prescripciones legales sobre límites y prohibiciones en materia de financiamiento, ni para que cumplan con las obligaciones contables, pues

---

interés tres veces inferior al aplicable en 1994. En total, se trataba de 6,57 millones de euros perdonados. ([http://www.solidaridad.net/articulo654\\_enesp.htm](http://www.solidaridad.net/articulo654_enesp.htm)).

aunque la LOREG reconoce la existencia de delitos electorales, la Ley de financiación y el Código Penal no prevén un tipo de delito cuyo autor sea un partido político.

En 1995, el Código Penal fue reformado pero no se tipificó como delito el financiamiento irregular de los partidos y, lo más grave fue que se rebajó de cinco a tres años la prescripción de los delitos de cohecho y falsedad documental, estrechamente ligados al financiamiento irregular. Con esa disposición se facilita que los autores de delitos no puedan ser procesados ni condenados, ya que la lentitud del proceso de fiscalización puede permitir que al descubrirse un delito, éste ya haya prescrito.

Las dificultades del Tribunal para realizar su labor no sólo se han presentado por el hecho de que los partidos no cumplen sus obligaciones contables de una forma correcta, sino porque el Tribunal se enfrenta a una serie de limitaciones legales, cuya superación requiere el otorgamiento de atribuciones que fortalezcan sus funciones fiscalizadoras y su eficacia práctica no sólo para realizar el procedimiento de fiscalización ágilmente, sino para poder detectar si la información presentada por los partidos políticos es fidedigna. Jiménez de Parga (1993: 71-73 en Cortés Bureta, 2003: 236) afirma que las cuentas presentadas al Tribunal se falsean de manera generalizada, por lo que considera al control inútil e ineficaz, y señala que la responsabilidad por no presentar la documentación exigida abarca tanto a los partidos como a las empresas y bancos que trabajan con ellos; y Satrústegui Gil-Delgado (1996: 102) dice que es débil e insuficiente el sistema de control previsto en la Ley de financiación, por lo que la debilidad de la fiscalización radica en el diseño regulatorio.

Por su parte, Cortés Bureta (2003) al analizar las leyes y algunos procedimientos de fiscalización que competen al Tribunal de Cuentas dice que la doctrina no es optimista con relación al alcance y el resultado de esta fiscalización, y que los problemas provienen tanto del Tribunal de Cuentas, como de los propios partidos. En tanto, Castillo (1993: 248-249) sostiene que hay una pluralidad de causas que generan los problemas con los que el Tribunal ha tropezado a la hora de desempeñar su labor de fiscalización, los que en ocasiones se deben a una insuficiente regulación sobre la contabilidad que debían presentar

los partidos, y otras veces, a que los partidos habían incumplido, de forma generalizada y reiterada, la obligación de presentar documentos justificativos de las cuentas al Tribunal y, finalmente en otros casos, debido a razones de tensión política en el seno del Tribunal. Otro problema destacado es que el retraso con el que el Tribunal lleva a cabo el examen de las cuentas de los partidos podía ocasionar la pérdida o el olvido de datos y documentos necesarios para un eficaz control.

Con la auditoría del Tribunal de Cuentas sobre los ingresos y gastos de los partidos durante el año 2001, después de 14 años de la implantación de la fiscalización, se reveló que la cuarta parte de los ingresos de los partidos procedían de fuentes irregulares, donde proliferaron donaciones anónimas no controladas, lo que provocó la falta de transparencia en el manejo financiero partidista. A pesar de que los partidos políticos recibieron en 2001 fondos públicos por un importe global de 165,6 millones de euros, de los que 149,6 millones se dedicaron a su funcionamiento ordinario y los otros 16,1 millones constan como subvenciones electorales del año precedente, siguieron recurriendo a grandes contribuciones privadas. También, el manejo de los recursos era poco eficiente ante el incremento considerable de sus gastos, ya que la deuda vencida con la banca ascendía, al menos, a 36,9 millones de euros.

Por su parte, los bancos contribuyen a mantener la opacidad de sus relaciones con los partidos ya que no tienen la obligación de remitir información fidedigna a los auditores públicos, así lo demostró la revisión contable de 2001, ya que cuatro de ellos no remitieron la información solicitada por los auditores públicos y algunos enviaron datos equivocados. Lo anterior hace suponer que la Banca tiene una gran influencia sobre los partidos políticos y si éstos ejercieran algún tipo de acción en contra de sus intereses podrían ejecutar la deuda.

Otro problema al que se tienen que enfrentar fiscalización de las finanzas partidistas en España es la dificultad de supervisar el financiamiento de los gobiernos autonómicos, vasco y catalán, y por ello, el Tribunal de Cuentas insistía en la necesidad de llevar a cabo la

reforma de la Ley de Financiación de Partidos (Un informe del tribunal de cuentas descubre la corrupción en la financiación de los partidos políticos españoles ([http://www.solidaridad.net/articulo654\\_enesp.htm](http://www.solidaridad.net/articulo654_enesp.htm))).

También, en el informe del Tribunal de Cuentas del año 2002 sobre la contabilidad de los partidos políticos se destacan las irregularidades en las donaciones privadas vinculadas a los 9,6 millones de euros que recibieron los partidos, tanto nominativas, de personas físicas o jurídicas, como anónimas; la imposibilidad por parte del Tribunal de vigilar que las aportaciones anónimas no superasen los topes establecidos; y la dificultad de comprobar el cumplimiento de los límites individuales de donaciones anónimas, en el caso de 146,810 euros. El Tribunal reconocía la imposibilidad de la correcta fiscalización de aportaciones anónimas, que eran 8.8 millones de euros aproximadamente.

Es importante destacar que con el apoyo de los datos de los informes del Tribunal, la opinión pública que se expresa a través de la prensa ha retomado un aspecto central de la justificación de la fiscalización del financiamiento partidista, es decir, el hecho de que debe evitar que la relación entre el donante y receptor se base en la búsqueda de posibles contraprestaciones que beneficien sólo intereses personales o de grupos particulares<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Al respecto destaca el caso del Partido Popular (PP) que recibió donaciones de empresas a las que el Gobierno central, entonces en sus manos, dio subvenciones o a las que el partido facturó servicios electorales. Una de las empresas que donaron irregularmente dinero al PP es Tudela Veguin, que le aportó 36.000 euros el 3 de julio de 2002. Esa empresa, cabecera de un grupo cementero y minero asturiano, había sido beneficiada por dos subvenciones por parte del Gobierno del entonces Presidente José María Aznar. La primera se registró en diciembre de 1998 y ascendió a un máximo de 4,7 millones de euros, y con fecha 9 de mayo de 2000, le fue concedida una subvención de capital por el Instituto del Carbón, dependiente del Ministerio de Economía, por 1,05 millones de euros; en tanto, la sociedad Back RVS, que donó al PP 1.442 euros en 2002, figuraba como uno de los proveedores electorales del partido que incumplieron su deber de informar a la Cámara de Cuentas de Madrid tras facturarle 15.870 euros en las elecciones autonómicas madrileñas del 26 de octubre de 2003. (El país, 23 de noviembre de 2005: [http://www.elpais.es/articulo/elpporint/20051123elpepinac\\_15/Tes](http://www.elpais.es/articulo/elpporint/20051123elpepinac_15/Tes)).

### **2.4.2. Órgano fiscalizador: el Tribunal de Cuentas.**

La fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos políticos le corresponde realizarla al Tribunal de Cuentas. La configuración del Tribunal de Cuentas la determina la Constitución de España, que lo reconoce como el órgano fiscalizador supremo de las cuentas y de la gestión económica del Estado español, por lo que puede controlar y fiscalizar las cuentas de las organizaciones políticas por delegación de las Cortes Generales, de quienes depende<sup>41</sup> (Constitución de España: Artículo 136.1 y Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas: Artículo 1.1).

El control interno de las finanzas le corresponde realizarlo a los mismos partidos, y de su correcto desempeño depende en gran medida la tarea del órgano controlador externo, puesto que fiscaliza las cuentas que cada partido presenta. La LOREG exige que todas las candidaturas tengan un administrador electoral responsable de sus ingresos y gastos, de la contabilidad de los fondos depositados en las cuentas electorales y de su aplicación de acuerdo a los fines previstos. El administrador es común para todas las candidaturas que cualquier partido, federación o coalición presenten dentro de la misma provincia.

### **2.4.3. Instrumentos de fiscalización.**

Con la fiscalización que realiza el Tribunal se pretende comprobar que los estados financieros rendidos por los partidos reflejen la situación financiera y patrimonial de todas las sedes territoriales e institucionales de cada una de las formaciones políticas, verificar que los registros de contabilidad se ajusten a los principios del Plan General Contable, analizar y evaluar los sistemas de control interno, determinar el cumplimiento de las obligaciones legales, y verificar la integración de la contabilidad electoral en las cuentas anuales del partido (Cortés Bureta, 2003: 239).

Con la auditoría de los informes se pretende comprobar que el destino de los gastos de las organizaciones políticas sea el de atender principalmente las necesidades electorales; por lo que es importante la precisión de la naturaleza y la fecha del gasto, la entidad que realiza el servicio y el perceptor de esos fondos, debiendo estar perfectamente identificados, con la constancia de sus datos personales y fiscales, así como su firma, conforme a los requisitos contables, mercantiles y fiscales; debe quedar especificado el importe de la prestación que sea un gasto y la forma de pago, y comprobarse la liquidación de los impuestos correspondientes. Toda la información presentada debe quedar respaldada documentalmente.

La ley de financiación desglosa el contenido de los libros de Tesorería, Inventarios y Balances que los partidos han de llevar, e indica que deben seguirse los principios de contabilidad generalmente aceptados para todos los organismos que utilizan fondos públicos, cuando registren sus finanzas. Tanto las subvenciones como los gastos electorales deben integrar la contabilidad del partido. El contenido principal de los documentos contables consiste en el inventario anual de todos los bienes, la cuenta de ingresos, la de gastos y de las operaciones de capital.

#### **2.4.4. Procedimientos de fiscalización.**

La fiscalización tiene lugar después que ha concluido el periodo considerado para ejercer los recursos, y el procedimiento de fiscalización comienza con la entrega de la contabilidad de los gastos e ingresos por parte de los administradores de las candidaturas o generales al Tribunal de Cuentas.

El plazo para la presentación de informes correspondientes a los años electorales abarca entre los cien y los ciento veinticinco días posteriores a las elecciones, y la entrega de

---

<sup>41</sup> La fiscalización externa de la actividad económico-financiera del sector público se apega a los principios de legalidad, eficiencia y economía, y aunque los partidos políticos no forman parte del sector público se les

informes anuales debe hacerse dentro de los seis meses, una vez que ha concluido el ejercicio fiscal. El Tribunal tiene un plazo de doscientos días posteriores a las elecciones, para pronunciarse sobre la regularidad de las contabilidades electorales. La contabilidad de ingresos y gastos debe ser detallada y documentada, aunque la LOREG no especifica ni concreta los libros o las partidas contables que deben incluir los informes de los partidos.

El Tribunal puede solicitar aclaraciones y documentación suplementaria durante los treinta días posteriores a la presentación de los informes si lo considera necesario, y también puede realizar las comprobaciones en las sedes centrales de los partidos. En caso de apreciar indicios de conductas constitutivas de delito, el Tribunal debe trasladar su contenido al Ministerio Fiscal.

El Tribunal remite el informe de fiscalización a las Cortes Generales, en el que se hace constar el resultado de la revisión, incluyendo las infracciones, abusos o prácticas irregulares que se hayan apreciado, la responsabilidad en que se hubiere incurrido y las medidas para exigir la sanción. El informe es estudiado por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, y se publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

#### **2.4.5. Sanciones.**

La sanción más frecuente ante el financiamiento irregular es la imposición de multas. El incumplimiento de las prohibiciones establecidas se sanciona con el pago equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada. En el caso de un partido que recibe financiamiento público, la sanción ante un acto ilícito puede consistir en la cancelación de la entrega de este tipo de financiamiento.

También se contempla el castigo a los administradores que falseen las cuentas, aunque se destaca la no obligatoriedad de las firmas en las cuentas.



A los individuos involucrados en acciones ilícitas de financiamiento también se les puede sancionar con multas y con sanciones penales.

## **2.5. Chile.**

### **2.5.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.**

En Chile, los partidos políticos son reconocidos como asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica y su finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional. A estas organizaciones políticas se les reconocen como actividades propias las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular y comparten con los candidatos independientes la participación en los procesos electorales (Ley N° 18.603, Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, 2005: Artículos 1 y 2).

Los partidos tienen un régimen de financiamiento mixto. El financiamiento público se otorga para apoyar la realización de campañas electorales y entre sus objetivos se encuentran: fortalecer la autonomía económica de los partidos políticos de las grandes donaciones privadas, garantizar la igualdad de oportunidades y la competencia electoral, mejorar la organización y la estabilidad de los partidos políticos. En tanto, el financiamiento electoral con dinero privado se relaciona con varios derechos constitucionales relacionados con la concepción jurídica de los partidos políticos y con el derecho a la libertad de expresión de los individuos; dicho financiamiento está constituido por toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que se efectúe a un candidato o partido político, sea que se materialice bajo la forma de mutuo, donación, comodato o cualquier acto o contrato a título gratuito, destinado al financiamiento de gastos electorales (Ley No 19.884 Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, 2005: Artículo 8).

Las donaciones monetarias están normadas principalmente por la Ley N° 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, y por la Ley N° 19.885 que norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos. La introducción de los límites y las prohibiciones, y el control del gasto electoral en Chile están estrechamente relacionados con la búsqueda de la transparencia de las campañas electorales y la rendición de cuentas del financiamiento estatal.

El control del gasto de las campañas electorales inició en el año 2004 cuando entró en vigor la Ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral emitida en 2003<sup>42</sup> y entre sus objetivos se encuentran:

- disminuir la influencia del dinero en las opciones de los ciudadanos, haciendo más austeros los procesos electorales e imponiendo límites de gastos;
- introducir formas básicas de financiamiento público como una manera de garantizar un piso de igualdad de oportunidades de aquellos partidos políticos y candidatos independientes que aspirasen a la dirección de los asuntos municipales, parlamentarios y presidenciales,
- introducir mecanismos de transparencia que tendiesen a precaver futuras colusiones de intereses sobre la base de dar conocimiento a la ciudadanía de los aportes y también de evitar la extorsión y el soborno; e
- incorporar un mecanismo de control que permitiese la plena eficacia y eficiencia.

La Ley se dio como resultado del “Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” suscrito en enero de 2003<sup>43</sup> por

---

<sup>42</sup> Publicada el 5 de agosto de 2003 en el Diario Oficial, y aplicada por primera vez en las elecciones municipales de octubre del 2004.

<sup>43</sup> En el antecedente se encuentra en una propuesta del Centro de Estudios Políticos que fue revisada por la clase política chilena a principios de 2003, y dio origen al Pacto Lagos-Longueria del 30 enero 2003 y a la Comisión Bates, que estudió los detalles; después se incorporaron nuevos actores y se hicieron nuevas propuestas. La decisión final fue tomada por un grupo especial de 5 presidentes de partidos políticos y los

diversos sectores de la sociedad chilena, ante la consideración de que Chile debía adoptar un conjunto de medidas encaminadas a mejorar la regulación existente en el ámbito de las relaciones entre dinero y política<sup>44</sup>.

El Acuerdo incluyó 49 iniciativas, en el que había una agenda corta con 12 proyectos legislativos claves para avanzar en el corto plazo en reformas a la gestión pública, a la gestión de recursos humanos, a la gestión financiera del Estado, a la transparencia, a la promoción del crecimiento económico y al financiamiento de la política y, otra agenda larga con el objetivo de avanzar en el fortalecimiento del sistema democrático, consolidar las instituciones del sistema político y el Estado de derecho.

Cabe señalar que la oscuridad sobre los ingresos y gastos electorales era total, y los ciudadanos no tenían ninguna posibilidad de conocer los registros contables. Al discutirse sobre la transparencia del financiamiento electoral se argumentaba que hay un derecho de toda la sociedad de conocer la actividad política y la relación entre dinero y política, y que se debía asegurar un mínimo de equidad económica en las campañas y garantizar los fondos suficientes a cada candidato para ser oído, y para ello el financiamiento público desempeñaría un papel importante. Además, había una coincidencia en la necesidad de regular campañas electorales, que se consideraban excesivamente costosas, entre la mayor parte de los sectores políticos, y al mismo tiempo garantizar los principios de igualdad, libertad de expresión y transparencia.

En la Ley N° 19.884 quedó plasmada la preocupación por lograr una mayor transparencia de los procesos electorales para evitar los tráficos de influencias y los cobros de favores derivados de relaciones de financiamiento, de ahí que la atención se centrara no sólo en el control de los gastos sino también en el control de los ingresos de los partidos. Las

---

ministros de Interior y Hacienda. El asunto central era crear una posibilidad institucional para la relación formalizada y saludable entre dinero y política (Sierra, 2004).

<sup>44</sup> Se habían presentado denuncias de corrupción contra el Ministerio de Obras Públicas por sus formas de gestionar las concesiones a particulares para la construcción de carreteras y otras obras, el gobierno justificó las acciones y convocó a la oposición a pactar una salida a esos problemas.

donaciones se clasificaron en anónimas, públicas y reservadas<sup>45</sup>; y con ellas se intenta establecer un equilibrio entre los principios de libertad, transparencia e igualdad<sup>46</sup>.

Cabe señalar que la utilidad de las donaciones anónimas ha estado sujeta a críticas porque van en contra de la transparencia; además, se afirma que las donaciones anónimas se prestan para muchos fraudes, ya que se pueden inventar, dividir el monto entre varias personas, donar transversalmente entre todos los actores políticos de un proceso electoral, y generar una relación negativa entre un candidato y un posible donante por posibles presiones futuras. Se señala que este tipo de donación puede afectar al Estado en términos de ser demandante de bienes y servicios que proveen agentes privados, los cuales pueden hacer donaciones sin dar a conocer su identidad, y posteriormente afectar la transparencia de los actos administrativos públicos en la asignación de recursos estatales. Además, al desconocer la identidad del donante se abre la posibilidad de que se acepten flujos de dinero de dudosa procedencia; y que de mantenerse sería recomendable hacerse reservadas o públicas después de un plazo prudente. Similar propuesta se hace sobre las donaciones reservadas para hacerlas materia de escrutinio público, lo que constituiría un mecanismo disuasivo de potenciales irregularidades.

Respecto a las prohibiciones vinculadas al financiamiento de las campañas electorales, en la legislación se especifica que los partidos políticos sólo podrán tener ingresos de origen

---

<sup>45</sup> Inclusive el Párrafo 3° de la Ley No 19.884. Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral se denomina “De la transparencia del financiamiento”.

<sup>46</sup> En las donaciones anónimas sólo el donante y el receptor de los dineros saben de la operación, y a pesar de haber un registro contable de la donación no se publica a la ciudadanía, pero hay un límite para cada donación anónima individual y en conjunto no pueden superar el 20% del límite total que el candidato puede gastar en la campaña. Las donaciones con publicidad deben constar por escrito en documentos que consignen la identidad del donante y estar disponibles para los medios de comunicación y público en general, y su monto está limitado, aunque es mayor que el correspondiente a las otras donaciones juntas. En las donaciones reservadas, el donante entrega el dinero al Servicio Electoral que se encarga de registrar su identidad y a qué partido o candidato desea que se le entreguen los fondos; luego, la institución reúne todos los aportes que se han hecho en una semana por distintos donantes a un mismo beneficiario y le entrega el monto total, sin detallar quién donó y cuál fue la cantidad donada; también para este sistema se especifica un límite monetario, cuyo monto representa menos del diez por ciento del total de gastos que la ley autoriza a un candidato o partido político. La existencia de la donación reservada se justifica al concebirse como un medio que protege a la ciudadanía de extorsiones o tratos sucios entre políticos y donantes, pues para nadie hay manera de comprobar si hubo realmente una entrega de dinero (Ley No 19.884. Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, 2005: Artículos 16-23).

nacional y se detallan las prohibiciones. Están prohibidos los aportes de campaña electoral provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, con excepción de los efectuados por extranjeros habilitados legalmente para ejercer el derecho a sufragio en Chile; de los órganos de la Administración del Estado; de las empresas del Estado, y de aquéllas en que éste, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación; de toda persona jurídica que reciba subvenciones o aportes del Estado, y que rebasen los montos permitidos; de aquellas personas que contraten con el Estado ó sus órganos la provisión de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras y que rebasen el porcentaje de los montos establecidos; de las personas jurídicas que, durante la campaña electoral, se encuentren postulando a licitaciones públicas o privadas con algunos de los organismos señalados, según el monto de la licitación.

Para el control de esas prohibiciones, las personas jurídicas deben estar inscritas en el Registro de Contratistas dispuesto en el artículo 16 de la ley N 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios; y a requerimiento del Servicio Electoral, esas personas jurídicas y los servicios públicos deben proporcionarle todos los antecedentes que requiera para estimar el porcentaje de la facturación anual o bianual que está considerado en la ley. Tampoco podrán efectuar aportes de campaña electoral las personas jurídicas de derecho público y privado, sin fines de lucro, con excepción de los partidos políticos.

Para evitar el uso patrimonial de los recursos del Estado a favor de un partido político o candidato, los funcionarios públicos no podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado, ni usar su autoridad, el cargo o los bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones. Durante el período de campaña electoral, los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, las empresas públicas y las municipalidades, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquéllos que tengan por objeto informar a los

usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan (Ley No 19.884. Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, 2005: Artículos 24-27, 53).

Al Servicio Electoral le corresponde fijar el límite de gastos electorales que los partidos políticos y los candidatos pueden realizar en sus campañas. El gasto electoral contempla todo desembolso en que incurran los partidos políticos para el financiamiento de los equipos, oficinas y servicios de los partidos políticos y candidatos, con ocasión y a propósito de actos electorales. En la Ley No 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral se enlistan los gastos electorales y especifica el período de campaña electoral. Los candidatos no deben realizar gastos electorales de propaganda dirigida directa o indirectamente a promover el voto, antes del plazo que esta ley establece y especialmente 30 días antes de su vencimiento; de lo contrario el Servicio Electoral debe investigar las denuncias fundadas y computar los gastos dentro del monto establecido como límite en la ley.

Respecto a la publicidad de las finanzas partidistas se señala que las cuentas de los ingresos y gastos electorales presentadas ante el Director del Servicio Electoral serán públicas. El Director del Servicio Electoral deberá publicar en Internet las cuentas de las candidaturas a Presidente de la República, senador y diputado y de los partidos políticos. A medida que el Servicio Electoral proceda a la revisión de las mismas, deberá actualizar la información difundida en Internet indicando si tales cuentas son aceptadas, rechazadas u observadas. Los partidos políticos deben informar los ingresos y gastos de campaña electoral, tanto del propio partido como del total de sus candidatos, en sus balances anuales.

A pesar de que se reconocía el avance en el control de los recursos financieros de los partidos políticos, la Ley No 19.884 fue criticada; Fuentes (2003: 3-4) señalaba que si bien la fortaleza principal de la ley era el avance en el establecimiento de subsidios estatales, aproximadamente el 20% de los gastos totales de campaña, para generar una mayor igualdad de oportunidades entre los candidatos y, para evitar y controlar el posible abuso o extorsión de las grandes empresas contra los candidatos, la ley tenía bastantes debilidades

ya que limitaba la transparencia con las donaciones anónimas, colocaba un límite alto a contribuciones máximas, no imponía sanciones a los infractores, los mecanismos de control eran débiles, y los aportes de empresas y franquicias tributarias eran cuestionables. Y con ello, la ley contradecía el espíritu original del proyecto ya que limitaba la transparencia en la relación entre dinero y política, pues al menos en un 30% de las donaciones no se sabría su procedencia.

Es importante mencionar que Chile no se usa el término fiscalización del financiamiento sino control del gasto electoral, pero como éste se refiere al proceso de registro y contabilidad de los partidos políticos y al proceso de control del gasto de campañas electorales y se apoya en la auditoría, corresponde a la fiscalización. La palabra fiscalización es utilizada en la legislación electoral cuando se habla de la supervisión de los organismos encargados de inscribir a las personas y cancelar registros en el Padrón Electoral y se remite a la fiscalización de organismos electorales.

La elección municipal del 31 de octubre de 2004 fue la primera fiscalizada por el Servicio Electoral y su tarea consistió en revisar 7,438 campañas a alcalde y concejal. Respecto a ellas, la Corporación Tiempo 2000 (2004) en su primer estudio sobre gasto electoral que midió la publicidad en las calles de los candidatos a alcaldes<sup>47</sup> señalaba que la Ley de Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral no permitía conocer el origen del financiamiento, y que el Servicio Electoral no tenía recursos ni personal suficiente para llevar a cabo una fiscalización real del gasto en todas las comunas; decía que el monitoreo de gastos no sólo serviría para saber si se estaban pasando o no los límites de gasto y quiénes estaban gastando más, sino para demostrar que el Servicio Electoral no era capaz de realizar una eficaz fiscalización de los recursos, ante el hecho de que los monitoreos

---

<sup>47</sup> Es un centro de estudios ligado a la Concertación. Se hizo en 10 comunas de la Provincia de Santiago sobre la publicidad de los candidatos a alcaldes de la Alianza por Chile y la Concertación de Partidos por la democracia. Se señalaba que el alcalde y candidato a la reelección por Providencia, Cristián Labbé, estaba infringiendo la Ley de Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral. El director de la Corporación, Jorge Navarrete, señaló “Labbé ha gastado 33 millones de pesos en propaganda visual, sin contar otros costos”, que para la Corporación fueron calificados como “gastos ocultos, consistentes en llamados telefónicos, sueldos de campaña, reuniones y eventos masivos, publicidad en radio e inmuebles entre otros. Para Providencia la ley estipula un gasto que no exceda los 49 millones de pesos.” (Mardones, 2004).

efectuados no estaban bajo su cargo, ni contaba con los recursos para realizarlos, y consecuentemente tenía que confiar en los reportes de gastos hechos por los partidos políticos y por los candidatos.

La Corporación (2005c) insistía en que no obstante el progreso que representaba la Ley 19.884, el examen y monitoreo de la normativa en las últimas elecciones municipales de 2004 permitían sostener que existían serias deficiencias en la legislación aprobada, y la principal conclusión de fondo fue que el marco regulatorio era insuficiente, y que en la práctica no se lograba el correcto cumplimiento de los objetivos perseguidos. En su diagnóstico señaló:

“Respecto de la Transparencia: (1) no se logra conocer el origen del financiamiento, manteniéndose la opacidad de la relación entre poder económico y poder político; (2) la Ley no garantiza criterios de igualdad en la competencia electoral entre los distintos candidatos; (3) la Ley no obliga a divulgar la identidad de los donantes (salvo donaciones públicas) privilegiando las donaciones reservadas y anónimas. Respecto del Límite: (1) los candidatos no tienen incentivos para respetar la ley puesto que las sanciones son menores (multas); (2) la Ley puede ser burlada de múltiples maneras, dejando posibilidades para que los candidatos superen los límites máximos permitidos. Respecto del Control: (1) el Servicio Electoral no tiene recursos ni personal suficiente para llevar a cabo una fiscalización acuciosa de los gastos electorales; (2) se eliminó el registro público de proveedores, afectando la posibilidad de transparentar los costos reales; (3) no hay mecanismos efectivos que den garantía a los ciudadanos sobre la correcta utilización de los subsidios públicos a los candidatos; (4) la ciudadanía no tiene la posibilidad de fiscalizar y controlar los recursos públicos y privados involucrados: según el SERVEL, sólo los partidos y los candidatos independientes pueden denunciar infracciones a la Ley 19.884, siendo que en realidad debería tratarse de acciones populares.” (Corporación Tiempo 2 mil, 2005c: 6)



Se destacaba como un gran problema el hecho de que los partidos y los candidatos declarasen lo que quisieran y el Servicio Electoral no tenía forma de monitorear y comprobar los egresos declarados ni detectar los ingresos no declarados. Además, se señalaba que los límites a las donaciones individuales no dificultaban la influencia inadecuada del dinero sobre la actividad política, ya que los límites eran muy fáciles de evadir, ya que bastaba con subdividir las donaciones en muchas de tamaño inferior al límite, con donar a múltiples terceros que aparentasen no estar relacionados con el candidato pero que en realidad comprasen publicidad a favor del candidato o con adquirir medios de comunicación para usar las noticias y editoriales como propaganda encubierta.

La organización Participa (Sanhueza, 2005) también realizó monitoreos de gastos de campaña en 2004 y, señalaba que la equidad y la fiscalización eran los grandes pendientes en la Ley No 19.884 y que había un importante consenso respecto de la necesidad de perfeccionarla en dos aspectos claves: el financiamiento público entregado por el Estado a las diferentes candidaturas, y las atribuciones del Servicio Electoral; destacaba que la entrega de fondos públicos para el financiamiento de las campañas se debe a que los partidos políticos cumplen con la función de seleccionar candidatos para ocupar cargos públicos y agrupar preferencias de la sociedad; y la otra razón que parece ser tanto o más importante, es el deber del Estado de contribuir en la tarea de aumentar el grado de competencia política del país<sup>48</sup>; pero reconocía que el hecho de que el otorgamiento del dinero público con base en los votos obtenidos en la elección anterior no permitía una verdadera competencia entre candidatos.

Respecto de las funciones del Servicio Electoral, dicha organización insistía en la necesidad de ampliar sus atribuciones en materia de fiscalización de las rendiciones de cuentas, que

---

<sup>48</sup> Las cifras demostraban que la diferencia del aporte fiscal era enorme y que los candidatos que no pertenecían a los partidos que obtuvieron más votos en la elección anterior tenían escasas posibilidades de darse a conocer a la ciudadanía, por lo que mejorar la distribución del financiamiento público resultaba clave. Los partidos de la Concertación y de la Alianza por Chile recibían la mayor cantidad de financiamiento, a diferencia de los candidatos del Pacto Juntos Podemos, partidos regionales e independientes. Para la elección de Senadores 2005, el partido político que recibió el aporte fiscal anticipado más voluminoso fue la Unión Demócrata Independiente, con \$148.352.567, lo que se contrapuso con los \$21.796.016 que recibió el Partido Humanista y los \$3.109.909 recibidos por el Partido de Acción Regionalista de Chile.

entregaban candidatos y partidos 30 días después de ocurridas las elecciones, porque el Servicio Electoral no tenía la facultad de comprobar que los gastos declarados fuesen los reales, y al ser insuficientes los mecanismos de denuncia de quienes infringían la ley, a lo más que podía tener acceso el ciudadano era a las declaraciones de cuentas de ingresos y egresos de los candidatos y partidos políticos. Se insistía en que la dificultad de fiscalizar el gasto electoral podía convertirse en un incentivo muy fuerte para vulnerar la ley.

En el año 2005, la tarea del Servicio Electoral<sup>49</sup> implicó controlar 456 campañas electorales que incluyó las actividades de los 10 partidos políticos que participaron en los procesos electorales. A nivel desagregado, el total correspondió a 4 campañas presidenciales, 66 campañas senatoriales y 386 campañas a diputado (Servicio Electoral, 2005: 33 y 41). La revisión se hizo en 2006 e implicó la revisión de aproximadamente 205,000 documentos con los que se respaldaron los gastos.

El 11 de diciembre de 2005 se realizaron las elecciones presidenciales y parlamentarias. El límite de gasto<sup>50</sup> para cada candidato presidencial fue de \$4,292'165,204 en la primera vuelta y de \$1,430'721,735 en la segunda vuelta para cada uno de los partidos políticos que participaron en la elección: Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente, Partido Socialista de Chile y Partido Humanista. Los candidatos a la presidencia fueron: Sebastián Piñera por Renovación Nacional, Michelle Bachelet por la Concertación, Joaquín Lavín por la Unión Demócrata Independiente y Tomás Hirsch por Juntos Podemos.

Cabe señalar que la aceptación de la utilidad de los límites siguió cuestionada porque se decía que las campañas serían muy caras, ya que si los cuatro candidatos gastaban hasta el límite sumarían un poco más de \$16,880 millones, y esta cifra era mayor que los presupuestos de algunos organismos del Estado, y se comparaba con los \$13,438 millones del presupuesto del Ministerio del Trabajo para crear empleos en el 2005. La

---

<sup>49</sup> En 2004 revisó 7,438 campañas a alcaldes y concejales.

<sup>50</sup> En la determinación del límite al gasto electoral se utilizó el gasto del 2001 como criterio decisorio, pero se afirmaba que la cantidad era elevada. El límite estimado para Presidente depende del número de inscritos en el país.

argumentación contra los límites de gasto aumentaría no sólo porque eran altos sino por la sospecha de que no eran respetados.

En el monitoreo del gasto electoral del 14 de octubre al 8 de diciembre de 2005 sobre publicidad en radios, diarios y vía pública durante la primera vuelta electoral hecho por la Corporación Participa (2005)<sup>51</sup> se afirmaba que los cuatro postulantes a liderar el Poder Ejecutivo del país quebrantaron la norma legal que determina el tiempo permitido para realizar las campañas políticas<sup>52</sup>. Se afirmaba que aún cuando el monitoreo y la ley no permitían concluir a cuánto ascendía el total del gasto electoral realizado por los candidatos, pactos y partidos, los datos que tenían indicaban que los candidatos estaban gastando mucho dinero en las campañas electorales y sobrepasando los límites de gasto ya que habían empezado a gastar dinero antes del periodo señalado como el correspondiente a la campaña electoral que abarcó del 11 de noviembre al 9 de diciembre de 2005. Esa afirmación se respaldaba los monitoreos de gasto de publicidad en radios y calles hechos a partir del 14 de octubre al 10 de noviembre que correspondían a un periodo no permitido por la ley para realizar actividades de propaganda. Así, con los datos de las Corporaciones, Tiempo 2000 y Participa se demostraba que no se respetaba el periodo de campaña ni los límites de gasto.

La Corporación Tiempo 2000 (2005) señaló que había gasto en propaganda política durante el periodo de precampaña, por lo que no se respetaba la Ley 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios, que sólo autorizaba a los candidatos a hacer propaganda entre el 11 de noviembre y el 8 de diciembre, y la Ley sobre Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral establecía la licitud de la propaganda electoral sólo un mes antes de las elecciones. Además, se afirmaba que dado que sólo había sido posible evaluar algunos de

---

<sup>51</sup> También monitoreó 93 campañas de candidatos a parlamentarios, diputados y senadores por la Región Metropolitana.

<sup>52</sup> En el documento “Resultados. Vota por la Transparencia. Monitoreo Gasto Electoral 2005 del 14 de octubre al 7 de noviembre de 2005” se concluyó que la infracción mayoritaria fue a la disposición que señalaba que los candidatos no podían realizar gastos electorales de propaganda dirigida directa o indirectamente a promover el voto, antes del plazo establecido por la ley, ya que los presidenciables habían gastado en los medios monitoreados más de \$80 millones, Piñera había gastado \$40'748,490, Bachelet \$22'277,385, Lavín \$20'047,779 y Hirsch \$1'136,949.

los elementos que componen las estructuras de gastos electorales de las distintas candidaturas, todo indicaba que las cifras reales eran superiores a las observadas, ya que no se contabilizaban los gastos de mailing, papelería, llamadas telefónicas, eventos culturales y deportivos, transporte, inmuebles, regalos, recursos humanos (administrador electoral,...), agencia de publicidad, página web, encuestas, entre otros. La Corporación Tiempo 2000 sólo observó la publicidad radial e instalada en vías públicas durante el periodo de precampaña, y concluía que al menos un total de 1.179 millones de pesos (US \$2.2 millones) se habían gastado en el periodo en que estaba prohibido realizar actividades de precampaña, cuando el tope de gasto presidencial de campaña era de 4,292'165,204 de pesos.

Ante las limitaciones de la regulación y control del financiamiento partidista, la Corporación Participa también presentó sus propuestas para lograr un control efectivo del financiamiento, entre ellas:

- El aporte público debe ser establecido para lograr cierta equidad en el gasto de las candidaturas.
- Para obtener mayor transparencia y avanzar hacia un voto informado, es necesario conocer el origen de los fondos.
- Aumentar las atribuciones fiscalizadoras del Servicio Electoral.
- Aumentar las sanciones establecidas en la Ley para que fuesen efectivas.
- Las tarifas de los proveedores de servicios debían ser públicas.

La coincidencia en los diagnósticos y opiniones sobre la debilidad fiscalizadora del Servicio Electoral llevó a la insistencia en la necesidad de dotar al organismo electoral de mejores y mayores atribuciones y recursos para el control del financiamiento, Fuentes (2003: 7) afirmaba que la ley establecía mecanismos de fiscalización débiles, porque si bien al Servicio Electoral le correspondía realizar una serie de nuevas funciones, tales como velar por el cumplimiento de las obligaciones de los Administradores electorales y Administradores Generales Electorales, controlar que la información contable se ajustase a

lo estipulado por la ley, y establecer un sistema para conservar la información recibida y darla a conocer al público, era difícil imaginar que el Servicio Electoral con su composición organizacional pudiese realizar un análisis exhaustivo de las cuentas de todos los candidatos en sólo 90 días, ya que no contaba con los recursos ni el personal como para vigilar en terreno el fiel cumplimiento de la ley. En ese plazo, el Servicio Electoral lo que podía hacer era revisar si los balances presentados por los Administradores Electorales cuadraban con los recibos presentados. Además, la ley no especificaba mecanismos de fiscalización concretos para que el Servicio Electoral efectivizara el control de las cuentas.

Para Fuentes, pese a existir la regulación, no existía fiscalización real ya que el Servicio Electoral se veía superado ejerciendo las funciones de organizar una elección, ser contraparte y ser revisor del cumplimiento de normas contables; y opinaba que para subsanar los problemas mencionados se requería modificar la estructura del Servicio Electoral y profesionalizar las tareas de fiscalización, ya que la tarea de control requiere tener a disposición más recursos humanos, tecnológicos y financieros. Señalaba como ejemplo, el hecho que bajo el marco normativo aprobado, el Servicio Electoral no tenía la capacidad institucional para fiscalizar si los partidos estaban o no recibiendo donaciones desde el extranjero. En consecuencia, tal como lo señalaba la ley, lo que se había establecido era un sistema de control administrativo y de contabilidad, más que uno de fiscalización; además, faltaban recursos para generar mecanismos más estandarizados de control del sistema de campaña electoral, para la capacitación de los partidos políticos sobre estos asuntos y para la difusión a la ciudadanía.

Respecto a las limitaciones del Servicio Electoral, la Corporación Tiempo 2 mil (2005a) coincidía en muchos aspectos y decía “es necesario aumentar los recursos del Servicio Electoral, a fin de fortalecer una fiscalización integral y oportuna. Si bien el principal órgano fiscalizador es el Servicio Electoral, en la práctica dicha entidad no cuenta con los recursos ni el personal como para poder supervigilar en terreno el fiel cumplimiento de la ley. Se propone, en consecuencia, evaluar el costo que requeriría adecuar el funcionamiento de dicho organismo público a las exigencias de la legislación electoral. Lo anterior se

relaciona con la necesidad de aumentar los niveles de descentralización al interior del Servicio Electoral, con el objeto de permitir que los funcionarios encargados de conocer los antecedentes puedan efectivamente tomar las decisiones de rigor, evitando de esta manera que todas las resoluciones se canalicen únicamente a través del Director Nacional.”

También, entre las críticas al control del financiamiento de los partidos políticos, la Corporación Tiempo 2 mil (2005a: 6) señalaba que el Servicio Electoral no tiene los recursos ni el personal suficiente para llevar a cabo una fiscalización acuciosa de los gastos electorales; además, se eliminó el registro público de proveedores, afectando la posibilidad de transparentar los costos reales; no hay mecanismos efectivos que den garantía a los ciudadanos sobre la correcta utilización de los subsidios públicos a los candidatos y, la ciudadanía no tiene la posibilidad de fiscalizar y controlar los recursos públicos y privados involucrados y los espacios de fiscalización ciudadana son insuficientes, ya que el derecho para realizar denuncias ante conductas ilegales sólo lo tienen los partidos y candidatos.

Y concluía que la Ley, sobre control del financiamiento, es “una norma claramente insuficiente e incapaz de despejar la actual opacidad entre dinero y política, por lo cual se recomienda debatir y aprobar un conjunto de medidas que contribuyan a perfeccionar la normativa actual...Uno de los ámbitos respecto de los cuales se requiere mayor rigurosidad normativa es precisamente en la fiscalización y participación ciudadana. En efecto, los mecanismos actuales de control ciudadano en caso de infracciones a la Ley no 19.884 son mínimos. A lo más se podrá tener acceso a las declaraciones de cuentas de ingresos y egresos de los candidatos y partidos políticos. Para que el aporte de la fiscalización que la sociedad civil pueda hacer sobre el financiamiento político y los gastos electorales sea significativo, se requiere dotar de mayor publicidad a la información y fortalecer los registros y espacios públicos abiertos al escrutinio social.” (Corporación Tiempo 2 mil. 2005a: 21).

En 2006, el Servicio Electoral terminó la revisión de cuentas declaradas por los Administradores Electorales de cada una de las candidaturas y de los partidos políticos

intervinientes en el proceso electoral presidencial y parlamentario 2005 y las aprobó; lo implicó revisar cerca de 205,000 documentos que respaldaban los volúmenes de gastos declarados por cada uno de los participantes (Corporación Tiempo 2 mil, 2005c: 41).

Las cuentas aprobadas de los candidatos en la primera votación presidencial de 2005 correspondieron a Michelle Bachelet Jeria, La Concertación; Tomas Hirsch Goldschmidt, Juntos Podemos; Joaquín Lavín Infante, Unión Demócrata Independiente; y Sebastián Piñera Echenique, Renovación Nacional, y las cuentas aprobadas de los partidos en la primera elección presidencial de 2005 correspondieron a: Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente, Partido Socialista de Chile y Partido Humanista (Servicio Electoral Nómina de cuentas presentadas de candidatos y Nómina de cuentas presentadas de partidos. 20/01/2006).

Las cuentas aprobadas de los candidatos y partidos en la segunda votación presidencial de 2005 correspondieron a: Michelle Bachelet Jeria, Partido Socialista de Chile, Sebastián Piñera Echenique y Renovación Nacional (Servicio Electoral. Nómina de cuentas presentadas de candidatos y partidos. 24/02/2006).

Para resolver importantes vacíos de la Ley No. 19.884 el Congreso empezó a discutir su reforma del financiamiento electoral, y con ello se atendían también las recomendaciones de una comisión de expertos convocada por la Presidenta de la República, la que está vinculada a la agenda anticorrupción. Los aspectos principales de esa tercera ola de reformas son: suprimir las donaciones de personas jurídicas (o empresas con fines de lucro), establecer sanciones efectivas, generar un mecanismo de fiscalización y avanzar en un mecanismo de financiamiento de primarias.

Respecto a lo anterior, Fuentes (1/02/2007) dice que aunque el tema principal es técnico, es esencial para el fortalecimiento de la democracia, pues hay tres principios que están en tensión: la libertad de expresión de la ciudadanía de realizar donaciones, la igualdad de oportunidades que es necesaria para competir y la autonomía de los representantes para

tomar decisiones una vez que son electos sin ser objeto de presiones de intereses económicos. Y señala que aún, si se aprobaran los proyectos de ley en discusión, en el 2009 los electores todavía no podrán emitir un voto informado dado que el actual esquema permite que la ciudadanía se informe de los aportes sólo seis u ocho meses después de ocurrido el acto electoral, por lo que se requiere un sistema -técnicamente fácil de implementar- para que las donaciones se hagan públicas antes de la elección; si el objetivo es transparentar, entonces un elector al momento de votar tiene el legítimo derecho a saber quién financió las candidaturas en competencia, por lo que sería importante avanzar en un sistema de financiamiento electoral ex ante, donde exista un período acotado y previo a la elección para recolectar aportes, los cuales se harían públicos al menos un mes antes de la elección. Además, señala que se requiere un sistema de acceso a la información sobre los aportes públicos y privados que permita agregar y desagregar datos sin dificultad, ya que el sistema actual, aunque disponible en línea, es engorroso y poco amistoso.

Y, otro aspecto que no se debe dejar de considerar es el financiamiento de partidos en época no electoral y la definición de cuándo empieza el período electoral y su regulación, ya que con el surgimiento de primarias informales en Chile se da un proceso propagandístico de por lo menos 14 meses antes de la elección, lo que desgasta a los partidos y aumenta el costo de las campañas.

### **2.5.2. Órgano fiscalizador: el Servicio Electoral.**

El Servicio Electoral (SERVEL) es el órgano superior de la administración electoral en Chile, y se encarga de verificar el cumplimiento de las disposiciones vinculadas al control del financiamiento de los partidos políticos y de organizar, fiscalizar y vigilar todos los organismos y actos electorales.

El SERVEL es un organismo autónomo, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (2005, 1986), como continuador legal del



Conservador del Registro Electoral (1925-1962) y de la Dirección del Registro Electoral (1962-1973). El Servicio Electoral se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior, y su Director es nombrado y removido por el Presidente con acuerdo de la mayoría del Senado.

Respecto al control interno de los recursos financieros por parte de los partidos políticos, la legislación señala que éstos pueden formar entidades recaudadoras, cuyo único giro es la recaudación de donaciones y cotizaciones, con el objeto de ponerlas a disposición del partido que las hubiere formado, para el pago de sus gastos normales de funcionamiento. Los aportes mensuales que reciben los partidos políticos fuera del período de campaña electoral tienen el carácter de públicos y deben apegarse a los montos establecidos en la ley y ser notificados mensualmente al Servicio Electoral (Ley No 19.884. Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral 2003, 2005: Artículo 21).

A los Administradores Generales Electorales y a los Administradores Electorales, de los candidatos independientes, les corresponde rendir cuenta documentada de las sumas recibidas del financiamiento estatal. Los administradores tienen la obligación de llevar contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales, y después de la elección procederán a la presentación de las cuentas de ingresos y gastos, la que precisará el origen de la totalidad de los ingresos y del destino de cada uno de los gastos ante la autoridad correspondiente.

### **2.5.3. Instrumentos de fiscalización.**

Entre la documentación requerida para realizar el control de los recursos usados por los partidos políticos se encuentran: el libro general de ingresos y egresos, el de inventario y el de balance. El Director del Servicio Electoral, mediante consulta al Tribunal Calificador de Elecciones, dicta instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar esos libros y de efectuar el balance.

Los partidos políticos, así como los candidatos independientes, que participaron en las elecciones y realizaron gastos electorales en las elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales deben presentar el balance de sus finanzas, que debe incluir el monto total de los gastos electorales en que hubiere incurrido directamente el partido político, y el monto total de los ingresos para el financiamiento de gastos electorales percibidos por el partido.

Todo candidato, a través de su Administrador Electoral, está obligado a presentar una cuenta general de ingresos y gastos de campaña electoral, aun cuando no haya tenido ingresos o incurrido en gastos, dando relación de ello.

Los Administradores Electorales y los Administradores Generales Electorales deben llevar la contabilidad de los ingresos y gastos electorales, para cada uno de los candidatos y partidos políticos que representen, y deben registrar todos los aportes en dinero, especie y servicios que se destinen a una campaña electoral o se reciban para el financiamiento de los gastos electorales.

Los responsables del manejo de las finanzas deben conservar la documentación que respalde sus anotaciones, durante un año.

#### **2.5.4. Procedimientos de fiscalización.**

Los procedimientos más relevantes para la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos se encuentran en la Ley 18.603 Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (2005) y en la Ley No 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral (2005, 2003), y son los siguientes:

Procedimiento para la presentación y control de la contabilidad electoral de los ingresos y gastos electorales directamente recibidos y efectuados por cada partido político.

Procedimiento de revisión e inspección de libros y de documentación de las finanzas partidistas y electorales; mediante el cual el Director del Servicio Electoral solicita los libros y la documentación anexa para su revisión e inspección, por lo menos una vez en cada año calendario y mantiene copia de esos antecedentes, los que quedan a disposición del público para su consulta, de acuerdo con las normas que aquél señala.

Procedimiento para requerir información financiera por parte del Servicio Electoral a los organismos públicos competentes, para aclarar algún antecedente de las cuentas presentadas por el Administrador Electoral y el Administrador General Electoral.

Procedimiento para el pronunciamiento de las cuentas de ingresos y gastos electorales; mediante el que el Director del Servicio Electoral se pronuncia respecto de la cuenta de ingresos y gastos dentro de los treinta días siguientes de expirado el plazo establecido. Las alternativas del pronunciamiento son:

- dictar resolución por la cual se prorroga dicho plazo para hacer un examen más acabado de los antecedentes presentados. Una vez, y hasta por un máximo de quince días, y vencido el plazo, sin que el Director del Servicio se hubiere pronunciado sobre la cuenta, ésta se entenderá aprobada. En caso de no existir objeciones, o si fueron solucionadas, ordena publicar el balance en el Diario Oficial.
- observar la cuenta presentada y solicitar las aclaraciones, antecedentes o correcciones pertinentes, al Administrador Electoral o Administrador General Electoral, según corresponda, quien deberá presentar su respuesta dentro del plazo del decimoquinto día de ser requerido,
- rechazar la cuenta que no se ajuste a los documentos y comprobantes acompañados o contuviere errores u omisiones graves. La resolución del Director del Servicio Electoral que rechace una cuenta de ingresos y gastos electorales se notificará, mediante carta certificada, al Administrador General Electoral correspondiente o al Administrador Electoral, según el caso, y al

partido político y candidatos respectivos. Al Director del Servicio Electoral le corresponde determinar la cuantía de los gastos electorales no declarados.

Procedimiento de apelación por parte del partido ante el Tribunal Calificador de Elecciones por el rechazo de una cuenta de ingresos y gastos electorales por parte del Servicio Electoral.

Procedimiento de denuncia por parte del Director del Servicio Electoral ante los tribunales de justicia, por la presunción de la existencia de un delito vinculado al financiamiento.

Procedimiento para el reembolso de los gastos electorales a los candidatos y a los partidos, por parte del Fisco, una vez que ha finalizado el proceso electoral, y rendidas las cuentas de las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales.

Procedimiento de denuncia de hechos que puedan constituir infracción al límite de gastos electorales establecidos en la Ley No 19.884 ante el Servicio Electoral, por parte de los partidos políticos y los candidatos independientes que hayan participado en la respectiva elección, dentro de los quince días siguientes a la presentación de la cuenta de campaña. El Servicio Electoral, en ejercicio de sus facultades legales, debe realizar las investigaciones que resulten pertinentes.

#### **2.5.5. Sanciones.**

La Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral (2005) y la Ley N° 18.603 Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (2005) establecen las sanciones que pueden ser aplicadas por el Servicio Electoral a los partidos políticos y a los participantes en las contiendas electorales, y éstas son:

- Amonestación por escrito,
- Multa a beneficio fiscal,

- Comiso,
- Inhabilidad para ocupar cargos directivos en partidos políticos,
- Suspensión, por un término de seis meses a dos años, de todos los derechos que le correspondan en elecciones y plebiscitos, incluidos los relativos a propaganda y publicidad así como todos los beneficios y derechos legalmente reconocidos, y
  
- Disolución del partido.

Además, puede aplicarse como procedimiento de apremio, la suspensión de los derechos al afiliado y la suspensión de los derechos del partido político.

Según las características del delito se determina el grado y monto de la multa, que puede ser mínimo, medio y máximo, y cada una tiene un valor distinto en unidades tributarias mensuales. El monto de las multas se eleva al doble en caso de reincidencia; y en caso de reincidencia en las conductas sancionadas con una multa se puede aplicar la sanción de inhabilidad. Las faltas o infracciones prescriben en el plazo de un año contado desde la fecha de la elección, y toda infracción o falta de cumplimiento a las disposiciones de la ley que no tenga una pena especial se sanciona con multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales.

La contravención a lo dispuesto sobre los ingresos de los partidos políticos se sanciona con el comiso de los ingresos ilegales y con una multa de hasta un veinte por ciento del valor de los bienes corporales o incorporales involucrados, la que será pagada por el partido. En caso de reincidencia, se aplica como sanción la suspensión o disolución del partido. Además, los integrantes de la Directiva Central quedan inhabilitados, por el término de ocho años, para ocupar cargos directivos en un partido político, salvo que acrediten no haber tenido conocimiento del hecho o haberse opuesto a él, o no haber participado en la comisión de infracción.

Si un partido político no lleva libros de ingresos y egresos, de inventario, de balance, o no efectúa este último, es sancionado con una multa en su grado máximo. Si no conserva la documentación que respalde las anotaciones de esos libros, practica las anotaciones en forma indebida o no entrega un ejemplar del balance al Director del Servicio Electoral, se sanciona con multa en sus grados medio a máximo. Si el partido político no se ciñe a las instrucciones generales y uniformes que imparte el Director del Servicio Electoral sobre la forma de llevar aquellos libros, se le sanciona con multa en sus grados mínimo a medio. El rechazo de la cuenta por parte del Servicio Electoral es sancionado con multa a beneficio fiscal, equivalente al doble de la parte de los gastos electorales que hayan sido rechazados o que no hayan sido justificados. El Director del Servicio Electoral aplica esa multa al Administrador General Electoral o al Administrador Electoral, según el caso, y la no información mensual al Servicio Electoral, acerca de las donaciones que hubieren recibido los partidos políticos o la entidad recaudadora, es sancionada con multa a beneficio fiscal del triple de las cantidades no informadas.

La ley señala que sin perjuicio de la aplicación de la multa que corresponda al partido, si el Tribunal declara que esas infracciones han sido cometidas con negligencia inexcusable o con participación dolosa del presidente o del tesorero, esos quedan inhabilitados para ocupar cargos directivos en partidos políticos, por un término de tres años en el caso de negligencia inexcusable y de cinco años en el caso de participación dolosa.

Las infracciones de los partidos más graves son exceder los límites de gasto electoral y no informar de las donaciones recibidas.

Hay que señalar que en el año 2004 la Ley N° 19.963 reestableció las sanciones que la ley estableció en 2003 pero que habían sido suprimidas por el Tribunal Constitucional y eliminadas por el Ejecutivo, debido a la ausencia de un procedimiento administrativo que permitiera la aplicación de sanciones y defenderse adecuadamente a los afectados. La Ley N° 19.963 además de especificar los casos que ameritaban la aplicación de multas a

beneficio fiscal, creó el procedimiento administrativo, con una etapa de instrucción, uno de prueba y uno de resolución, para que el Servicio Electoral pudiese aplicar las sanciones.

## **2.6. Alemania.**

### **2.6.1. Introducción de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.**

Los partidos políticos desempeñan un papel central en la vida política de Alemania; en la Ley de Partidos Políticos son reconocidos como un componente básico del orden democrático establecido bajo la Constitución, y debido a su libre y continua participación en la formación de la voluntad política del pueblo realizan una función pública.

Los partidos son los medios principales a través de los cuales se eligen los gobernantes y se forma la representación popular, y son definidos como asociaciones de ciudadanos que ejercen influencia permanentemente o por largos periodos de tiempo en la formación de la voluntad política en los diferentes ámbitos territoriales; ejercen influencia en la formación de la opinión pública; inspiran y fomentan la educación política; participan en la formación de la voluntad política del pueblo en todos los ámbitos de la vida pública; promueven la activa participación pública en la vida política; capacitan a la gente para asumir responsabilidades públicas; participan en las elecciones federales, de los estados y gobiernos locales mediante la nominación de candidatos; ejercen su influencia en el Parlamento y el gobierno al participar en el proceso de formación de políticas y toma de decisiones nacionales, y sirven de enlace entre la gente y el Estado (Ley de Partidos Políticos, 1999, 1967).

Los partidos políticos se financian con recursos privados de los miembros, las donaciones de grupos corporativos y de interés, y con financiamiento público desde 1959. Sin embargo, fue hasta 1967 cuando la Ley sobre partidos empezó a regular el financiamiento.

Los partidos políticos reciben financiamiento público directo en periodos electorales y entre elecciones, además como financiamiento público indirecto tienen acceso a los medios de comunicación y un trato especial en el pago de impuestos. Los partidos deben hacer la declaración de sus cuentas financieras para recibir financiamiento público, pero la rendición de cuentas abarca tanto ese financiamiento, como los fondos propios y las donaciones privadas.

La regulación del financiamiento de los partidos políticos en Alemania ha puesto énfasis en dos cuestiones fundamentales: la entrega de fondos públicos y la transparencia, ya que se ha intentado reducir la importancia política de las donaciones privadas mediante la entrega de amplios fondos públicos y se ha buscado imponer requerimientos de transparencia a las transacciones financieras que impliquen a los políticos y a los partidos políticos. La regulación ha restringido las grandes donaciones individuales aplicando incentivos fiscales para promover pequeñas donaciones, pero se ha insistido en que los partidos no reciban más de la mitad de su ingreso de fuentes públicas.

La legislación alemana también contempla la prohibición de donaciones como un mecanismo de control del financiamiento; las prohibiciones están dirigidas a corporaciones públicas, facciones y grupos parlamentarios y de agencias municipales, de fundaciones políticas e iglesias u organizaciones similares.

A pesar de que se considera que dentro de los ordenamientos jurídicos relacionados al financiamiento partidista del conjunto de democracias occidentales, el alemán es el más completo, porque establece un detallado procedimiento para la puesta a disposición y control de los libros de cuentas de los partidos, fue hasta 1994 al aprobarse la Ley de Financiamiento de Partidos cuando se determinó la obligación de los partidos de difundir sus estados de cuenta, los que deben mostrar el origen y la utilización de los fondos que reciben cada año, así como de su patrimonio. Es importante señalar que los cambios en la legislación tratarían de contrarrestar prácticas ilícitas vinculadas con el financiamiento y



con la omisión de la declaración de las donaciones, que ya habían sido detectadas en los reportes de varios partidos políticos.

Uno de los casos más destacados de financiamiento ilegal se presentó a fines de la década de 1990 cuando se descubrió que el Partido de la Democracia Cristiana (CDU), que gobernó la República Federal Alemana de 1982 a 1998, había recibido donaciones ilegales y consecuentemente no las había reportado, lo que implicaba dos graves irregularidades financieras ya que la legislación señala que los partidos tienen que informar al Parlamento de todas las donaciones que reciben.

Cabe señalar que ese caso de financiamiento ilegal, considerado el más grave registrado en ese país, no se descubrió como resultado de la fiscalización del financiamiento sino por una investigación sobre evasión fiscal. Es importante mencionar que no era la primera vez que una situación de este tipo se presentaba, ya que en 1986 se abrió una investigación por falso testimonio al entonces canciller Helmut Kohl, debido a las millonarias donaciones recibidas por la CDU de parte del consorcio industrial Flick, pero en esa ocasión la investigación fue archivada dos meses después (Soriano, 2005).

Las discrepancias en los reportes financieros anuales de la CDU se descubrieron en noviembre de 1999 como subproducto de una investigación sobre evasión fiscal por parte de un vendedor de armas alemán, Karlheinz Schreiber, que fue arrestado en Toronto por la policía canadiense en nombre de las autoridades alemanas para interrogarlo por una posible evasión fiscal derivada de no declarar aproximadamente 14.4 millones de dólares que había recibido entre 1988 y 1993. Los medios de comunicación alemana descubrieron pistas sobre la existencia de una contabilidad paralela a disposición de Kohl, y se decía que ocho años atrás, el 26 de agosto de 1991, Karlheinz Schreiber entregó un millón de marcos<sup>53</sup> a Horst Weyrauch, asesor y amigo cercano del entonces canciller Kohl, y Walter Leisler Kiep, entonces tesorero del partido CDU, en un pueblo suizo y que unos días después el

dinero fue depositado en una cuenta secreta que uno de los dirigentes del partido CDU había abierto en Suiza.

En noviembre de 1999, en el Parlamento alemán se creó una comisión de investigación de las cuentas secretas de la CDU y Walter Leisler Kiep admitió públicamente haber recibido dinero de Schreiber y Heiner Geisser, el ex secretario general de ese partido, reconoció públicamente que habían existido esas cuentas secretas; en consecuencia Kohl se vio obligado a asumir la responsabilidad política de la contabilidad paralela y aceptó que había utilizado un sistema de cuentas secretas para recibir donaciones para su partido y que había recibido entre 1.5 y 2 millones de marcos (entre 700 mil y 1 millón de dólares) en donaciones entre 1993 y 1998. Kohl utilizó el dinero para apuntalar campañas electorales en el oeste, y transfirió 9,000 mil marcos, casi la mitad de la suma que recolectó entre 1993 y 1998, a una empresa de publicidad encargada de colocar grandes carteles para la CDU; sin embargo, rechazó haber recibido sobornos durante los 16 años que se desempeñó como canciller.

Las investigaciones parlamentarias sobre las cuentas secretas avanzaron y en enero de 2000 se formalizó el inicio de una investigación penal sobre las finanzas de la CDU. En noviembre de 2000, la Fiscalía de Bonn abrió otra investigación en contra de Kohl por su presunta responsabilidad en el cierre de una cuenta del grupo parlamentario de la CDU en el extranjero con un millón de marcos (medio millón de dólares), que entre 1997 y 1998 habían sido traspasados al partido, lo que no estaba permitido en la ley.

Cabe señalar que la aceptación de contribuciones no reportadas era una falta civil y no penal. A Kohl lo investigaron por abuso criminal de confianza, pero los cargos eran difíciles de probar y para librarse de los cargos sólo necesitaba una declaración de la CDU diciendo que las acciones del líder del partido no le habían ocasionado pérdidas institucionales.

---

<sup>53</sup> Posiblemente el dinero fue entregado como recompensa a la CDU por el permiso gubernamental para exportar tanques a Arabia Saudita y después que el grupo industrial Krupp vendió 36 carros de combate a ese

En marzo de 2001, las investigaciones penales en contra de Kohl fueron cerradas cuando éste aceptó pagar una multa de 300,000 marcos (150 mil dólares) por vulnerar la normativa sobre financiamiento de partidos y quedó sin antecedentes penales. El caso se archivó con el anuncio oficial de la Audiencia de Bonn, realizado el 2 de marzo, de que cerraba el caso de la presunta malversación de fondos, ya que no compensaba invertir tiempo y dinero en proseguir la investigación para demostrar lo Kohl ya había reconocido, es decir que entre 1993 y 1998 recibió cerca de un millón de dólares en donativos que no registró en la contabilidad del partido. Además, no había ningún indicio de que Kohl se hubiese enriquecido con ese dinero y tampoco había pruebas claras de cuáles eran los favores políticos que habían sido vendidos y comprados.

La investigación emprendida por el Parlamento alemán continuó abierta, y el Presidente de la Comisión de Investigación del Parlamento, el socialdemócrata Volker Neumann, esperaba que Kohl revelara el nombre de los donantes, pues ya no había posibilidad de imponerle un castigo penal al momento que la Fiscalía de Bonn archivó el caso, pero Kohl se negó nuevamente a revelar los nombres cuando compareció ante el comité parlamentario en diciembre de 2001.

Aunque la investigación de la comisión parlamentaria había revelado cuentas secretas, a nivel federal y estatal, descubrió financiamiento de campañas con fuentes no declaradas y puso en evidencia la elaboración de reportes financieros falsos por parte de la CDU, una corte de Berlín revirtió la multa impuesta por el Parlamento, argumentando que las leyes sobre el financiamiento de los partidos no contemplaban castigos o multas por reportes incorrectos. Pero, finalmente para castigar el ilícito y para reforzar la legitimidad del Parlamento, la Suprema Corte de Alemania ratificó la multa de 21 millones de euros que se había impuesto a la CDU por falsificar sus estados financieros en septiembre de 2004; así se decidió que el partido debía pagar una millonaria multa, que de acuerdo con la ley, debía duplicar el monto total de las donaciones ilegales recibidas en los años noventa.

A pesar de haberse demostrado la ilegalidad de los actos, Kohl calificó el trabajo del Comité del Parlamento como una campaña de difamación para desacreditar su trabajo de 16 años como canciller; sin embargo, se vio obligado a renunciar a su puesto como presidente honorario del partido y el 12 de septiembre de 2002 dejó su escaño en el Parlamento después de 26 años. Por otra parte, Wolfgang Schäuble renunció como presidente del partido y líder de la CDU en el Parlamento.

Otro caso de financiamiento ilegal en la CDE se hizo público en enero de 2000 cuando Manfred Kanther, líder de la CDU en el estado alemán de Hesse, admitió que a principios de la década de los ochenta utilizó cuentas secretas en Suiza y Liechtenstein, para traspasar varios millones de euros en donaciones políticas. El dinero fue invertido en la bolsa y generó más de 13.3 millones de dólares, y gran parte del dinero fue regresado a las arcas de la CDU en Hesse sin ser declarado. Supuestamente, el dinero fue utilizado para financiar campaña políticas entre 1982 y 2000, sin conocimiento de la ejecutiva del partido.

El financiamiento ilegal también se presentó en el Partido Social Demócrata (SPD). En marzo de 2002, la prensa alemana descubrió que el partido del entonces Canciller Gerhard Schroeder había violado la ley de financiamiento de partidos al no declarar algunas de las donaciones recibidas. El escándalo surgió en la oficina del partido en Colonia y se trataba de 228 mil dólares no declarados y de la falsificación de las declaraciones fiscales. El dinero fue donado por un empresario inmobiliario que se benefició de un contrato para la construcción de una planta incineradora. En enero de 2004, el SPD fue obligado a pagar una multa de 768 mil euros (casi un millón de dólares).

Es importante mencionar que, los casos demuestran que la fiscalización del financiamiento no permitió detectar esas irregularidades, ya que durante varios años los partidos habían entregado información incorrecta sobre sus finanzas, y que mientras los partidos debían pagar multas económicas por los errores en sus reportes financieros, la ley no tenía ninguna

disposición que hiciera responsables a los funcionarios de los partidos que entregaron reportes financieros que sabían que estaban incorrectos.

Para fortalecer la rendición de cuentas y la fiscalización, el Parlamento aprobó en abril de 2004 una legislación que endureció las regulaciones sobre el financiamiento de los partidos e introdujo penas de prisión para aquellos que las violen. Bajo esa legislación se debe declarar el nombre de las personas que realicen donaciones en efectivo de más de 10 mil euros, las donaciones de 50 mil euros deben ser reportadas al presidente del Parlamento federal y aquellos que falseen las declaraciones de ingresos de los partidos podrán ser castigados hasta con tres años de prisión. La ley también prohíbe que los partidos acepten dinero de un donante que espera recibir a cambio un favor político o económico.

### **2.6.2. Órgano fiscalizador: el Parlamento.**

El Parlamento (*Bundestag*) es el órgano encargado de la fiscalización de las finanzas partidistas y el Presidente del Parlamento debe examinar si la declaración de cuenta ha sido elaborada de acuerdo a las regulaciones establecidas, cada año; posteriormente reporta al Parlamento sobre la situación financiera de los partidos y de las declaraciones de las cuentas de los partidos.

La presidencia de cada partido es la responsable de presentar los informes de sus finanzas.

### **2.6.3. Instrumentos de fiscalización.**

Los partidos políticos alemanes deben rendir cuentas públicamente cada año mediante un informe o libro de cuentas, que debe especificar la procedencia y el empleo de sus recursos económicos y de su patrimonio. La declaración de sus cuentas debe incluir la cuenta de los ingresos, de los gastos y de los activos. La declaración completa de las cuentas de un partido político incluye las cuentas específicas por ámbito nacional, regional y local, y debe ser elaborada de acuerdo con los principios de la contabilidad aceptados y apegada a lo

establecido en la Ley de partidos. A la información de las finanzas en el ámbito de los estados y sus ramas regionales, el partido debe anexar una lista completa de todas las donaciones recibidas, junto con los nombres y las direcciones de los donantes (Ley de Partidos Políticos, 1999, 1967).

El informe contable de los ingresos de los partidos políticos debe incluir las cuotas de los miembros y contribuciones similares regulares, las donaciones de personas naturales, las donaciones de entidades legales, los ingresos de activos, los ingresos por eventos organizados, por distribución de material impreso y de las publicaciones y otras actividades asociadas con ingresos, los fondos del Estado y cualquier otro ingreso, las donaciones de las ramas del partido.

La cuenta de gastos debe incluir los gastos del personal, de operación, del trabajo político general, de las campañas electorales, el pago de intereses, así como los demás gastos que realicen. También debe incluir las transferencias a las ramas del partido.

La declaración de activos incluye los activos en propiedades, las deudas y el activo neto, ya sea positivo o negativo. Los activos en propiedades están clasificados de la forma siguiente: I. Activos fijos de Capital: Casas y propiedades inmobiliarias, Mobiliario de oficinas e Inversiones financieras; II. Fondo de operaciones: en las ramas del partido, en los fondos del estado, Activos monetarios y Otros activos; y III. Todas las propiedades. Y, las deudas están clasificadas de la forma siguiente: I. Fondos de reserva: 1) Obligaciones de pensión, 2) Otros fondos reservados; II. Responsabilidades: 1) Responsabilidades hacia ramas del partido, 2) Responsabilidades hacia las instituciones bancarias, 3) Otras responsabilidades; y III. Deudas totales.

La declaración de cuentas debe mostrar la cantidad total de donaciones hechas por las personas naturales, y ser precedida por una síntesis que debe incluir los ingresos totales del partido, desglosados y la suma total; los gastos totales del partido, desglosados y la suma total; indicar si tiene superávit o déficit en sus finanzas; el listado de todas las propiedades

inmobiliarias; las deudas totales del partido (fondos de reserva y todas las responsabilidades); los activos netos totales del partido (positivo o negativo); los ingresos y gastos totales, recursos sobrantes o déficit como activos fijos de los tres niveles organizacionales del partidos, nacional, estatal y regional. Cabe señalar que el partido puede anexar explicaciones breves en la declaración de cuentas sobre aspectos específicos. También debe indicarse el número de miembros del partido al fin del año.

#### **2.6.4. Procedimientos de fiscalización.**

Para el control de las cuentas el partido tiene que enviar el informe o el libro de cuentas a la Presidencia del Parlamento del Parlamento, antes del treinta de septiembre de cada año, aunque en casos excepcionales el Presidente puede prorrogar el plazo, tres meses más por causa justificada, a fin de que sea examinado por los auditores de cuentas.

Todas las cuentas de los partidos políticos deben ser verificadas por auditores independientes. Los auditores son designados por los partidos políticos y deben realizar su labor profesionalmente, ya que la contravención u ocultación de hechos, en el ejercicio de sus funciones, daría lugar a sanciones por parte de su corporación; además su estatuto profesional prevé responsabilidad penal para ellos. Los auditores deben observar si se respetan las prescripciones legales respecto al contenido del libro de cuentas, la regularidad de los gastos y los ingresos, las variaciones del patrimonio del partido y la posible obtención de donaciones ilegales.

Después de revisar las cuentas, se redacta un informe donde se refleja si existen o no objeciones. Si hay alguna irregularidad se deniega la conformación del libro de cuentas y si hay indicios de responsabilidad se lleva el asunto a la fiscalía para que sea atendido por los Tribunales penales. La regularidad de ese informe es verificada después por la Presidencia del Parlamento, y en caso de confirmación se expone ante el Congreso de los Diputados.

Finalmente, el Tribunal de Cuentas comprueba si la Presidencia del Congreso ha cumplido con su deber de revisión, su labor se limita a tal comprobación, puesto que no tiene atribuida ninguna función de control de la actividad financiera de los partidos.

#### **2.6.5. Sanciones.**

La sanción principal para la financiación ilegal es la aplicación de multas. En caso de recibir una donación ilegal o no reportarlas adecuadamente se les multa con una cantidad que representa el doble de la cantidad del dinero ilegal obtenido. La multa es de tres veces la cantidad recibida si se aceptan donaciones no permitidas y no se reportan al Presidente del Parlamento alemán. Las donaciones obtenidas ilegalmente deben entregarse en la oficina del Presidente del Parlamento alemán.

Si un partido no presenta el libro de cuentas o los auditores observan irregularidad, no se le pagan las asignaciones estatales, es decir, pierde su derecho al financiamiento estatal.



## Capítulo 3

### **La implantación de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos nacionales y los procesos electorales competitivos en México: 1993.**

#### **3.1. Antecedentes.**

##### **3.1.1. El reconocimiento legal de los partidos políticos en el Estado Mexicano posrevolucionario y la monopolización de la presentación de candidaturas en las contiendas electorales federales.**

Después del movimiento revolucionario de 1910 que puso fin al régimen dictatorial de Porfirio Díaz, el reconocimiento legal de los partidos políticos se efectuó en la Ley Electoral para la Renovación de los Poderes Federales emitida en 1911<sup>54</sup>, con la que se pretendía regular el proceso de selección de las autoridades políticas. Y, a pesar de que tuvieron que pasar varios años para que se restableciera el orden político en el país, esa ley determinó que el voto directo sería el medio a través del cual se seleccionarían a los representantes y gobernantes, y con ello los procesos electorales tendrían un papel fundamental en el régimen político democrático que debía mantenerse según la Constitución Política emitida en 1917.

La mencionada Constitución no estableció ninguna disposición en materia de partidos políticos, pero sí señaló que los puestos legislativos y de gobierno serían ocupados a través del sufragio popular. La organización de las elecciones estaba a cargo de las autoridades estatales y municipales, quienes contaban con amplias facultades para la administración de los comicios estatales y federales, incluida la determinación de los distritos electorales, la confección del padrón electoral, el registro de candidatos, la ubicación de las casillas y el

---

<sup>54</sup> Se publicó el 20 de diciembre de 1911 y sustituyó a la Ley Electoral para la Renovación de los Poderes Federales del 21 de diciembre de 1901. La ley incluyó un capítulo sobre los partidos políticos que estableció que debían constituirse mediante una asamblea, tener una junta directiva, un programa político y un órgano de difusión; además, presentar y registrar a los candidatos y representantes con anterioridad a la celebración de las elecciones.

cómputo de los votos. Ese sistema electoral descentralizado se correspondió con la existencia de poderes políticos regionalizados y con una atomización de partidos políticos en el país.

Los partidos políticos al igual que todo ciudadano que fuese registrado como candidato independiente tenían el derecho de participar en las contiendas electorales, y la participación electoral, de partidos políticos y candidatos independientes, era financiada con recursos privados. Destaca el hecho de muy pocos partidos políticos eran organizaciones permanentes, la mayoría se formaban en los períodos electorales y no tenían cobertura nacional, y sólo los partidos políticos que estaban vinculados con los gobernantes tenían mayores ventajas al contar con apoyos que provenían del ejercicio del poder político de sus patrocinadores<sup>55</sup>.

Debido a que en cada periodo de renovación de autoridades políticas federales se radicalizaba el enfrentamiento entre los múltiples grupos políticos existentes, tanto el día de las elecciones como durante los periodos de selección de candidatos, el grupo político que tenía el control del gobierno federal buscaría otros medios para acordar la transmisión del ejercicio del poder político antes de la realización del proceso electoral con el objetivo de mantener la estabilidad política en el país.

---

<sup>55</sup> Incluso el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido más importante desde la década de los 40's hasta los 90's del Siglo XX, nació como una federación de más de cien partidos políticos regionales, encabezados por caciques y caudillos locales, en 1929, y para convertirse en una organización de alcance nacional en la década de 1930 tuvo que contar con apoyos del gobierno federal. Lajous (1979: 86) señala que el PNR no fue un partido de masas sino de cuadros que reunió notables para preparar las elecciones, conducir las y mantener el contacto con los candidatos. Entre los apoyos que le permitieron convertirse primero en un partido político dominante y posteriormente en un partido hegemónico destaca el financiamiento, el que se fue modificando conforme el partido se fortalecía; al respecto Segovia (1993: 198) señala que “tan pronto como Portes Gil llega a la Presidencia de la República va a enfrentar el problema del financiamiento del partido con una fórmula que determina muy claramente cómo va a ser este partido. Lo que hace es quitarle los días 31 de cada mes del año a los funcionarios y con eso, crear el fondo para el partido –ni qué decir tiene que el partido nace en medio de una impopularidad extraordinaria-. Esta determinación no duró prácticamente ni un año porque hubiera terminado el partido y desde ese momento el financiamiento del PNR, PRM, PRI va a tener características totalmente diferentes.” En consecuencia, muchos de los recursos saldrían de los presupuestos públicos y de individuos y grupos privados cuyas actividades se vinculaban directamente con el sector público o que eran beneficiados por el Estado.

El asesinato del Presidente electo Álvaro Obregón, en 1928, justificó la propuesta del ex Presidente Plutarco Elías Calles de crear un partido político que reuniese a los principales actores y grupos políticos del país y en su interior se acordase el reparto de candidaturas. Con ello se pretendía evitar rupturas dentro del grupo que se consideraba heredero del movimiento revolucionario, ya que los individuos inconformes podían postularse como candidatos independientes o crear otros partidos políticos de forma inmediata ante los pocos requisitos legales que tenían que cumplir y, consecuentemente, la competitividad electoral se incrementaba a la par de los conflictos armados por las inconformidades ante los resultados electorales, cuando muchos candidatos participaban en las contiendas electorales.

El Partido Nacional Revolucionario se creó como respuesta a la problemática expuesta, es decir, para aglutinar a los distintos liderazgos políticos; pero la eliminación de los partidos políticos locales era indispensable para fortalecerle. Y, para debilitar a caciques y caudillos locales que impedían la concentración del ejercicio del poder político por parte de las autoridades federales, en 1933 se modificó la conformación del partido mediante la eliminación de los partidos políticos que lo integraban (Garrido, 1995).

Posteriormente se procedió a estipular la exclusividad de la participación de los partidos políticos nacionales en las contiendas electorales federales en Ley Federal Electoral de 1946, que estableció que los partidos políticos nacionales serían el único medio para que los ciudadanos pudiesen participar en las elecciones federales y, para respaldar su presencia, prohibió la participación de los candidatos independientes y de los partidos políticos locales y regionales en ese tipo de contiendas.

La reforma de 1946 pretendía propiciar la existencia de partidos políticos más estructurados, al establecer que debían contar con una organización interna permanente y con un mínimo de 30 mil asociados; pero sobre todo, el gobierno pretendía controlar el surgimiento de partidos políticos opositores fuertes al partido del gobierno, el que a partir de ese año se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es importante señalar que estas medidas se vincularon de manera directa con el proceso de concentración

de toma de decisiones en manos del titular del Poder Ejecutivo Federal que se había iniciado en la década de 1930.

En la ley electoral, los partidos políticos fueron reconocidos como asociaciones constituidas para fines electorales y de interacción política; y dado el reconocimiento de su naturaleza privada, la determinación de los asuntos vinculados con su estructura y funcionamiento quedaron reservados a sus miembros, aunque no se debe omitir que estuvieron influidos en gran medida por el tipo de relación que tuviesen con el gobierno, y de ahí que el partido del gobierno, el Partido Revolucionario Institucional, contase con mayores recursos y privilegios que los demás partidos políticos.

Como el control externo sobre los partidos políticos era indispensable para el gobierno y su consolidación autoritaria, el registro partidario fue el mecanismo usado para autorizar o prohibir la existencia de partidos políticos. Dicho registro se relacionó de manera directa con el hecho de que se considerasen un apoyo o una amenaza para el orden estatal y para el PRI, y no sólo con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley electoral.

Las disposiciones legales emitidas en 1946 fueron de gran utilidad para el control político del gobierno y para el proceso de dominio y hegemonización del PRI en el sistema de partidos<sup>56</sup>; y consecuentemente, se quedó atrás la oportunidad de conformar un sistema partidista y electoral competitivo, y de dar paso al control ciudadano sobre las instituciones políticas, aspectos fundamentales para la existencia de la democracia.

Entre las medidas centralizadoras del Estado, respaldadas mediante el sistema electoral, destaca el hecho de que la organización y vigilancia de los comicios se encargó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) que dependía del gobierno federal, por lo

---

<sup>56</sup> A partir de la emisión de la legislación electoral 1946 se registraron el Partido Acción Nacional, el Partido Popular, el Partido Democrático Mexicano, la Federación de Partidos del Pueblo, el Partido Nacionalista de México, el Partido Fuerza Popular, entre otros; pero el aumento de la importancia de ellos hizo que se modificara la ley electoral en 1954 con la finalidad de reducir las posibilidades de registro, ya que se exigió que contaran con un mínimo de 75 mil militantes en todo el país. Los efectos se evidenciaron pronto en el sistema de partidos, ya que entre 1946 y 1953 se concedieron 16 registros (10 transitorios y 6 definitivos), mientras que de 1957 a 1963, sólo se concedió un registro y a cambio de una cancelación.

que las autoridades estatales y municipales dejaron de participar en esas actividades, inclusive no se encargarían del empadronamiento. Los partidos políticos fueron incorporados a la CFVE como una forma de legitimar las decisiones que eran tomadas por la mayoría de los miembros del PRI. La CFVE después fue sustituida con la Comisión Federal Electoral al emitirse la ley electoral de 1951 y su operación se mantuvo hasta 1990.

Por otra parte, el sistema de escrutinio de mayoría relativa en distritos uninominales que se había establecido desde 1912 mantuvo su vigencia, y con él se apoyo el proceso de dominio político del PRI.

Como a fines de la década de los 50's del Siglo XX se fueron gestando una serie de movimientos independientes que manifestaban su inconformidad con las formas autoritarias de control del Estado<sup>57</sup> y de sus instituciones, éste dio paso a medidas liberalizadoras que permitieron la incorporación de otros partidos políticos a los procesos de toma de decisiones políticas y a las instituciones encargadas de formar la representación política. Ello tenía la intencionalidad de evitar conflictos violentos que pusiesen en duda la legitimidad del régimen político que se hacía llamar democrático, pero que en la realidad presentaba comportamientos y características autoritarias.

La introducción de medidas políticas liberalizadoras en el sistema de partidos incluyó el otorgamiento de apoyos a los partidos políticos para garantizar su existencia y su participación en los procesos electorales, ya que eran necesarios para legitimar los triunfos del PRI. Además, el control de los partidos era más conveniente para el Estado que la proliferación de grupos políticos cuyas acciones estuviera al margen de lo legalmente permitido y que provocaran desórdenes sociales.

---

<sup>57</sup> Un ejemplo de ello fueron las luchas del magisterio y de los trabajadores ferrocarrileros que se manifestaron en contra del control del Estado sobre las organizaciones sindicales, entre 1958 y 1959.

### **3.1.2. El financiamiento de los partidos políticos y el otorgamiento de las primeras prerrogativas estatales.**

Los primeros beneficios y privilegios especiales otorgados por el Estado a los partidos políticos fue una consecuencia de la reforma constitucional de 1962<sup>58</sup>, con la que se intentaba que los partidos opositores al PRI pudieran acceder a la Cámara de Diputados para dar vigencia al principio de representatividad, que era cuestionado intensamente, y para legitimar el funcionamiento del sistema de partidos.

Las primeras prerrogativas entraban dentro de la categoría de financiamiento indirecto, por no ser propiamente recursos asignados en forma numeraria o en especie sino a través de la utilización gratuita de servicios proporcionados por el Estado, y se caracterizaron por ser distribuidas de manera igualitaria, sin tomar en cuenta la membresía, fuerza electoral, antigüedad u otros factores.

La Ley Electoral Federal (LEF) del 28 de diciembre de 1963 exentó del pago de impuestos a algunos ingresos privados obtenidos por los partidos políticos nacionales legalmente registrados, y éstos fueron:

- Del timbre, que se causase en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación.
- Los relacionados con rifas, sorteos y festivales que tuviesen por objeto allegarse recursos. Esta exención apoyaba el autofinanciamiento partidista.
- Sobre la renta, que se causase sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por la compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas.

---

<sup>58</sup> Esta reforma introdujo la representación proporcional en la Cámara de Diputados y tuvo por objeto cambiar la imagen del autoritarismo por la de flexibilidad en el sistema político en un momento en el que la capacidad integradora del sistema político mexicano había empezado a ponerse a prueba. El sistema de representación proporcional se aplicó por primera vez en las elecciones del 5 de julio de 1964, y el Partido Acción Nacional obtuvo veinte diputados; el Partido Popular Socialista, nueve y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, cinco; y los escaños así concedidos fueron 32, lo que representaba el 15.3% del total efectivo de la

- El que se causase por la venta de los impresos que editaran, relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos y propaganda, y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma (LEF, 1963: Artículo 44 Bis).

Los ingresos privados de los partidos políticos<sup>59</sup> no estaban sujetos a ninguna regulación, ni a ningún tipo de control ni rendición de cuentas interna y externa. Al respecto, Lujambio (2003: 370-371) señala que “seguramente la reforma tuvo un impacto mínimo sobre las finanzas de los partidos, si bien la intención de la misma fue, evidentemente, reducir sus obligaciones fiscales y con ello fortalecer su capacidad económica. Es imposible, por lo tanto, conocer el impacto real que tuvo la reforma en cuestión ya que, al no estar obligados los partidos a presentar informes sobre sus ingresos y egresos, no quedaba registro oficial de las finanzas partidarias.”

En 1973 se efectuó una nueva reforma electoral y se otorgaron dos nuevas prerrogativas, que se unieron a la exención de impuestos establecida en 1963. La Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973<sup>60</sup> estableció que el Estado proporcionaría franquicias postales y telegráficas, y el acceso gratuito a la radio y la televisión a los partidos políticos. Esta última prerrogativa se circunscribió a los periodos de campaña electoral y se limitó a cinco minutos semanales en estaciones de radio y canales de televisión de cobertura nacional, con el propósito de que los partidos políticos difundieran sus tesis ideológicas y programas de acción.

El acceso gratuito a la radio y la televisión puede ser entendido como un incipiente reconocimiento de la importancia de los medios masivos de comunicación en la competencia electoral, y como un mecanismo de control del Ejecutivo Federal y del PRI

---

Cámara. Esas cifras se mantuvieron sin cambios radicales durante varias décadas, mientras duró el dominio y la hegemonía del PRI, hasta fines de la década de 1980.

<sup>59</sup> La presencia de dinero del presupuesto público en los partidos políticos siempre se evidenció como parte del apoyo de gobernantes y representantes, especialmente para el PRI que era el partido político hegemónico, pero como no estaba autorizada no hay registros de ese tipo de financiamiento.

<sup>60</sup> Aumentó de 20 a 25 el total de diputados de representación proporcional que podía obtener cada uno de los partidos minoritarios. Los distritos de mayoría eran 194.

sobre los demás partidos políticos, ya que las concesiones de los medios de comunicación las otorga el Estado mexicano.

Con la normatividad electoral de 1973 se reguló la contienda electoral presidencial de 1976, pero el hecho de que sólo participase el candidato del PRI y que tuviera a su favor todos los votos del electorado evidenció no sólo la posición hegemónica del PRI en el sistema partidista (Sartori, 1987), sino la debilidad organizacional de los partidos políticos de oposición, ya que no contaban con los elementos suficientes para competir en las elecciones. Y, todo ello reafirmaba que la democracia estaba en los discursos políticos pero no en la realidad mexicana.

Ante los problemas que podía generar el hecho de que no existiesen opciones políticas capaces de canalizar las demandas derivadas de la creciente pluralidad política y social, el Estado procedió a introducir otras disposiciones legales para incrementar los apoyos destinados a los partidos políticos, ya que era necesario contar con un sistema de partidos para legitimar los triunfos electorales del PRI y la acción de los gobernantes y representantes electos. Se debe señalar que la entrega de prerrogativas a todos los partidos no representaba ningún riesgo para la posición hegemónica del PRI dentro del sistema de partidos, ya que no sólo se beneficiaba con los apoyos estatales sino los recibía en mayor cantidad; además, por la ausencia de controles externos efectivos sobre el financiamiento podía ingresar todo tipo de recursos económicos y apoyos para financiarse, y manejarlos discrecionalmente.

### **3.1.3. La constitucionalización de los partidos políticos y el otorgamiento de financiamiento público.**



Ante los fuertes cuestionamientos sobre la falta de competitividad en las elecciones del año de 1976, al haberse registrado sólo el candidato del PRI en la elección presidencial, se introdujeron reformas a la Constitución Política<sup>61</sup> y se emitió otra ley electoral en 1977.

Lo más relevante de la reforma electoral de 1977 en materia de partidos políticos fue su reconocimiento como entidades de interés público, lo que condujo al otorgamiento de un mayor número de prerrogativas, entre las que destaca la entrega de financiamiento público directo.

A pesar de lo complejo que ha sido determinar el significado de esa concepción, lo cierto es que quedó atrás la concepción de los partidos como asociaciones privadas cuyos fines y acciones principales se realizan en el ámbito público. Alcocer (1993: 84) señalaba que el “carácter de entidades de interés público es un término que no se ha logrado definir desde el punto de vista jurídico. Algunos juristas opinan que es un concepto que por su naturaleza es equivalente a los sindicatos, lo cual resulta muy difuso, ya que su naturaleza sea la misma, sus finalidades son diferentes. En otros países los partidos políticos son concebidos como asociaciones privadas de interés público, lo cual los coloca en un espacio independiente del Estado, como instrumentos articuladores de interés de la sociedad frente al Estado.” Pero en México a raíz de la constitucionalización y de la concepción jurídica en la ley electoral, los derechos y las obligaciones de los partidos políticos aumentarían gradualmente así como las regulaciones sobre sus actividades.

En la justificación de la entrega del financiamiento público es importante destacar que se decía que “el carácter de interés público que la iniciativa reconoce a los partidos políticos hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana” (Diario de los Debates, 6 oct. 1977: 106 cit. Alcocer, 1993).

---

<sup>61</sup> La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977 amplió la Cámara de Diputados a 400 integrantes, 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 100 por

Con la constitucionalización de los partidos políticos, el Estado pretendía apoyar la creación de un sistema de partidos que era indispensable no sólo para la legitimación de los triunfos de los candidatos del PRI sino para la legitimación del régimen político. Alcocer (1993: 92) dice “que el subsidio público en diversos países democráticos tiene, entre otras finalidades, prevenir conductas antinacionales o compromisos indeseables al interés común. En el caso de México, más que un elemento preventivo, el financiamiento público se dio como resultado de una estrategia de apertura política sin riesgo para el partido en el poder”, ya que los partidos políticos opositores se enfrentaban no sólo a la hegemonía del PRI sino a su propia debilidad organizacional y al insuficiente financiamiento por parte de sus miembros, lo que no les permitía mantener estructuras burocráticas para realizar sus actividades y pagar campañas electorales con cobertura nacional.

Sin embargo, la falta de especificidad en las disposiciones legales relacionadas con la entrega de dinero público y con el control del financiamiento era una situación conveniente para el mantenimiento de la posición hegemónica del PRI, pues si bien, el artículo 41 constitucional determinó que en los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para realizar sus actividades tendientes a la obtención del voto popular y que los partidos tendrían derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, no se establecieron reglas de distribución de los recursos ni mecanismos de control de los recursos públicos destinados a los partidos políticos.

En la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, 1977: Artículo 48) se establecieron como prerrogativas de los partidos políticos:

- Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión.
- Disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales. Consistía en la entrega de papel a los partidos políticos para sus publicaciones y un número mínimo de carteles y folletos durante las campañas para que los partidos hicieran llegar información básica de los candidatos al electorado.

- Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular.
- Gozar de la exención de impuestos y de pago de derechos (no se modificó lo establecido en la legislación electoral de 1963).
- Disfrutar de franquicias postales y telegráficas, para su correspondencia oficial y para distribuir su propaganda y sus publicaciones periódicas.

Sin embargo, la entrega de financiamiento público no fue bien aceptada por todos los miembros de los partidos políticos porque era vista como un mecanismo para que los partidos perdieran su legitimidad como opositores al PRI y a las políticas estatales. El Partido Acción Nacional (PAN) señalaba que la aceptación de financiamiento en numerario o en especie ocasionaría la pérdida de la independencia y de la dignidad de los partidos; y consideraba que la entrega de financiamiento público no contribuía al fortalecimiento democrático ni a generar confianza en los electores; además, decía que en el país se evidenciaban grandes carencias económicas y por ello no debía otorgarse este tipo de subsidio, ya que quien lo pagaría sería el pueblo de México.

Además, los diputados panistas solicitaron que se suprimiera esa prerrogativa ante la discrecionalidad total en la entrega de recursos por parte de la Secretaría de Gobernación, y destacaron la imprecisión del párrafo que se refería a la entrega del financiamiento público, ya que no se especificó cómo se traducirían los mínimos elementos para las actividades de los partidos y a qué clase de elementos se refería; y decían que de entenderse los elementos como recursos para la participación de los partidos en la campaña, ¿a qué clase de recursos se refería?, ¿a recursos propios obtenidos por medios lícitos o recursos provenientes de terceros?; y señalaban que en el caso de tratarse de recursos propios se justificaba, lo que no ocurría en el caso de provenir de terceros o del Estado. Además, consideraban que era incongruente aceptar recursos de un sistema político que combatían y con esto lo que se estaba pretendiendo era concretamente institucionalizar lo que había sido una práctica común: que el Estado subsidiara a su partido oficial y a sus satélites (Diario de Debates, 20 octubre 1977: 38 y 39 cit. Alcocer, 1993: 85-87).

El PAN tampoco estaba de acuerdo con la prerrogativa que otorgaba “medios adecuados para las tareas editoriales”, y afirmaba que no era legítimo que un partido recibiera un subsidio para mantener sus órganos editoriales porque afectaba su independencia; a las prerrogativas que no se oponía eran a la que daba el acceso permanente a los medios masivos de difusión, a la exención de impuestos y al disfrute de franquicias postales y telegráficas porque consideraba que sí apoyaban el logro de los fines de los partidos (Alcocer, 1993: 85-87).

Sin embargo, una vez que fue aprobada la ley electoral, la Secretaría de Gobernación empezó a entregar recursos en efectivo a los partidos durante los procesos electorales, a pesar de que no se especificó la cantidad total de recursos a distribuir, el uso de una fórmula para hacer el cálculo del monto de recursos a entregar a cada partido político, ni la forma y periodicidad de la entrega de los recursos, la consecuencia inmediata fue que no aplicaron controles sobre el financiamiento ni se hicieron registros de los recursos entregados.

El PAN insistió durante varios años en la falta de garantías de equidad que la ley postulaba. Cabe señalar que la defensa de su autonomía tenía relación directa con su conformación como partido de cuadros, cuyos asuntos internos y en especial el financiamiento competían sólo a sus miembros. Finalmente, el Comité Ejecutivo Nacional del PAN decidió aceptar el papel y las cartulinas otorgadas como prerrogativas por la Comisión Federal Electoral el 24 de marzo de 1979, tras intensas discusiones en las que algunos miembros de ese partido sostenían que era inmoral aceptar las prerrogativas, cualquiera de ellas, tomando en cuenta la pauperización del pueblo, ya que esos recursos podían servir para menguar esa situación; mientras otros decían que lo inmoral radicaba, no en aceptarlas sino en cómo se usaban.

El 31 de marzo de 1979, los panistas acordaron rechazar toda ayuda a candidatos en campaña, todo pago de sueldos a redactores de revistas o empleados del partido, toda ayuda en vehículos a candidatos o ayudantes, ya fuesen en propiedad o alquilados, y toda participación en efectivo y por cualquier concepto. El PAN seguiría usando los servicios públicos de correos, telégrafos, televisión y radio para efectos políticos electorales, los auditorios del pueblo para hacer sus reuniones políticas, además aceptaría las cartulinas

para promover la participación ciudadana y el papel necesario para editar las publicaciones que la ley les exigía. Sin embargo, dejaron claro que el partido se reservaba modificar la decisión cuando el gobierno pretendiese aprovechar el cumplimiento de una función pública para restarle autonomía (*La Nación*, 1 de marzo de 1989: 4 cit. Alcocer, 1993: 88-89).

Por su parte, los defensores del financiamiento público señalaban que el Estado debía apoyar la existencia de los partidos políticos, no sólo porque son órganos a través de los cuales la sociedad canaliza su actividad política sino por el cambio en su concepción legal, que los convirtió de asociaciones privadas en entidades de interés público. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS), el PRI, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Comunista Mexicano (PCM), los tres últimos registrados en ese periodo, aceptaron el financiamiento público sin oponerse.

Se puede destacar que el aspecto más desfavorable de la entrega de financiamiento público para los partidos políticos opositores al PRI era la ausencia de un mecanismo claro de asignación de las prerrogativas, lo que en los hechos significaba que cada partido político tenía que gestionarlas ante el Presidente de la Comisión Federal Electoral, o sea con el Secretario de Gobernación, quien discrecionalmente decidía cuánto dinero le otorgaba a cada partido político.

En congruencia con la ambigüedad de las disposiciones vinculadas con el otorgamiento de las prerrogativas, la ley no estableció ningún tipo de control contable sobre los recursos otorgados a los partidos políticos ni ningún tipo de rendición de cuentas. Así, la discrecionalidad en el reparto de recursos y su gasto sin control caracterizaron el periodo de vigencia de la ley electoral de 1977. Lujambio (2003: 373) señala que “el primer mecanismo de financiamiento público, formal, legal, de los partidos políticos mexicanos, fue esencialmente discrecional, al tiempo que toleró la irresponsabilidad de los partidos que, siendo beneficiados por recursos estatales, no tuvieron que rendir cuentas de la

utilización a nadie. Por ello es que, por definición no se conocen los montos de financiamiento recibidos por los partidos como resultado de la reforma política de 1977.”

Por otra parte, los medios de comunicación empezaron a ser más importantes en las actividades de los partidos políticos, por lo que el acceso a tiempos subvencionados por el Estado en radio y televisión sería permanente y se incrementaba en los periodos electorales. Cabe señalar que la ley estableció que cada partido podía determinar de forma libre el contenido de las transmisiones, y con ello ya no se les limitaba a difundir sus tesis ideológicas. Sin embargo, la forma en que se otorgó la prerrogativa no fomentaba la equidad ni el control de su ejercicio, ya que tampoco se especificó cuál sería la cantidad de tiempo en los medios con la que contarían los partidos políticos en los periodos ordinarios ni en los electorales; así, el otorgamiento de la prerrogativa también quedó sujeto a la discrecionalidad de la Comisión Federal Electoral. Esta situación garantizaba las ventajas del PRI, por ser el partido hegemónico y por la gran influencia que ejercía en todas las decisiones que se tomaban en la Comisión Federal Electoral, debido a que el mayor número de miembros que la integraban pertenecían a ese partido político.

Sin embargo, conforme las medidas liberalizadoras permitían la incorporación de un número mayor de individuos y grupos opositores al PRI se cuestionaba con más intensidad el comportamiento autoritario del Estado mexicano, y los asuntos partidistas y electorales se centraban en el debate político como elementos fundamentales para lograr la democracia. La década de los 80's del Siglo XX fue muy importante para los partidos políticos y grupos opositores al PRI, ya que lograron activar la competitividad electoral, deteriorar la hegemonía de ese partido político y presionar para hacer cambios que mejorasen las reglas y condiciones de la competencia electoral. El partido opositor que más había logrado fortalecerse era el PAN al obtener triunfos en elecciones para cargos municipales y estatales.

En 1986, el sistema partidista se integraba con nueve partidos con registro y con presencia en la Cámara de Diputados, y éstos eran el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Mexicano

de los Trabajadores (PMT), el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; aunque los tres últimos se mantenían aliados al gobierno<sup>62</sup> y al PRI.

Otro aspecto que contribuyó al aumento de la competitividad electoral y al pluralismo partidista fue el hecho de que el PRI enfrentaba la disminución de legitimidad social y mostraba signos de deterioro ante la imposibilidad de atender todas las demandas sociales por la evidente reducción del gasto público, que era una consecuencia de la fuerte crisis económica por la que atravesaba el país; además afrontaba una lucha fuerte en su interior, protagonizada por su grupo dirigente por el desacuerdo en el procedimiento de designación de su candidato presidencial que participaría en la contienda electoral de 1988. La situación última repercutiría notablemente en el aumento de votos a favor de los partidos políticos opositores agrupados en el Frente Democrático Nacional que acogieron a los miembros disidentes del PRI y que postularon a un ex miembro del PRI, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, como candidato presidencial.

Ante el escenario de complejidad política y la necesidad de un mayor número de medidas liberalizadoras, que permitieran evitar conflictos políticos y que no pusieran en riesgo el control del régimen y su partido sobre el proceso electoral, antes de la elección presidencial de 1988 se procedió a una nueva reforma electoral y en 1987 se emitió otra ley electoral.

El Código Federal Electoral (CFE) de 1987<sup>63</sup> modificó un poco las condiciones de la competencia electoral pero no tuvo el propósito de que el Gobierno Federal cediera su

---

<sup>62</sup> El PARM había perdido su registro en las elecciones de 1982 y para 1985 lo había recuperado usando una serie de argucias legales, con el apoyo del gobierno y del PRI (Alcocer, 1993: 93).

<sup>63</sup> Fue aprobado en diciembre de 1986 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (D. O. F.) el 12 de febrero de 1987. La Cámara de Diputados aumentó a 500 diputados, 300 de mayoría y 200 de representación proporcional. El aumento en el número de diputados se justificó con la intención de permitir la representación de los grupos políticos minoritarios. La iniciativa que se aprobó fue propuesta por Miguel de la Madrid, el entonces Presidente de la República; aunque el 4 de noviembre de 1986 los grupos parlamentarios del PSUM, PAN, PMT, PRT y PDM presentaron una iniciativa de reformas a varios artículos constitucionales, incluido el 41, que pretendía introducir en la ley reglamentaria, mecanismos para la asignación y el uso de los recursos materiales y en efectivo que se otorgasen a los partidos políticos para la realización de sus actividades, así como sanciones para autoridades y partidos que dispusieran de recursos públicos distintos de los que las leyes

control sobre las elecciones, ya que la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones concebida como una función de orden público la seguía realizando la Secretaría de Gobernación (CFE, 1987: Artículo 162); sin embargo, sí se incluyeron algunos asuntos relacionados con el financiamiento partidista, y a 10 años de la emisión de la primera disposición legal que hizo que se considerara la entrega de recursos públicos como un elemento mínimo necesario para las actividades partidistas encaminadas a la obtención de votos, se estableció que el financiamiento público era una prerrogativa de los partidos políticos para complementar los otros tipos de financiamiento que tuviesen.

Las prerrogativas de los partidos políticos nacionales eran:

- Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión<sup>64</sup>.
- Gozar de un régimen fiscal especial<sup>65</sup>.
- Disfrutar de franquicias postales y telegráficas.
- Participar del financiamiento público (CFE, 1987: Artículos 39, 48).

En el aspecto normativo, la inclusión del término financiamiento público en la ley trajo consigo la posibilidad de empezar su reglamentación, al establecerse una fórmula para

les otorgaban de forma expresa o que los usaran para fines no autorizados; una de las principales intenciones de los partidos de oposición era dar mayor transparencia a la asignación de recursos y encontrar mecanismos que permitieran una mayor equidad en su distribución; pero esa iniciativa no fue aprobada en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (Alcocer, 1993: 96-98).

<sup>64</sup> El objetivo era la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulasen, la libre expresión de las ideas y las acciones que pretendiesen tomar para realizar sus principios y alcanzar sus objetivos, y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales. Para apoyar a los partidos se creó la Comisión de Radiodifusión, un organismo técnico que se encargaría de la producción y difusión de sus programas de radio y televisión, y de las aperturas de los tiempos correspondientes. Del tiempo total que le correspondía al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutaba de un tiempo mensual de 15 minutos en cada uno de estos medios de comunicación, y la duración de las transmisiones se incrementaba en periodos electorales. Los partidos políticos tenían derecho a participar conjuntamente, en un programa especial establecido y coordinado por la Comisión para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes (CFE, 1987: Artículos 49, 50, 52, 57, 58).

<sup>65</sup> Los ingresos de los partidos políticos que no estaban sujetos al pago de impuestos y derechos eran: los relacionados con las rifas y sorteos celebrados con autorización legal previa, y con las ferias, festivales y otros eventos que tuviesen como objetivo allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines; sobre la renta en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación o arrendamiento de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como por los ingresos provenientes de donaciones de bienes en numerario o en especie; y el relativo a la venta de los impresos que editasen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma (CFE, 1987: Artículo 62: I, II, III).



calcular el monto total de dinero que se entregaría a los partidos, un mecanismo de distribución de los recursos entre los partidos y una calendarización para la entrega del dinero.

Los partidos políticos seguían definidos como formas de organización política y como entidades de interés público, cuyo fin era promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulaban, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En el Código se señaló que para el cumplimiento de sus fines y atribuciones establecidas en la Constitución y en la ley electoral, la acción de los partidos políticos debería propiciar la participación democrática de los ciudadanos mexicanos en los asuntos públicos; promover la formación ideológica de sus militantes, fomentando el amor, respeto y reconocimiento a la patria y a sus héroes, y la conciencia de solidaridad internacional en la soberanía, en la independencia y en la justicia; coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos; fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos; y estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades (CFE, 1987: Artículo 24, 27). Estas funciones sustentarían la existencia y el financiamiento en forma permanente y en periodos electorales de los partidos políticos.

En México, la entrega de financiamiento público influyó positivamente en el fortalecimiento institucional de los partidos políticos (Panbianco, 1990) pero la repercusión negativa también se haría presente, es decir la reducción paulatina de la vinculación entre los militantes y los partidos políticos, y la transformación de éstos en partidos *catch all* (Kirchheimer, 1980) ante la búsqueda de un mayor número de electores

que sufragasen a su favor<sup>66</sup> y que les permitiesen obtener al menos el número de votos necesarios para mantener el registro partidario y seguir gozando de las prerrogativas disponibles. Alcocer (1993: 104) señala que el financiamiento público “en los hechos, para la mayor parte de ellos, con excepción quizá del PAN y el PRI, fue determinante para su permanencia en el escenario electoral. Este sistema de dependencia de los recursos estatales tiene el inconveniente de crear y reproducir estructuras partidarias burocratizadas, poco interesadas en estrechar su relación con la sociedad, y por tanto con pocas posibilidades de contar con un electorado con fidelidad partidista, fidelidad que se exprese en la voluntad de contribuir al sostenimiento económico de su partido.”

Y, hasta el PAN que se había negado a aceptar el financiamiento público lo aceptó el 29 de octubre de 1987, por 100 votos a favor y 66 en contra, en una sesión de su Consejo Nacional. Entre los argumentos en contra de su aceptación por parte de los Consejeros se manifestaba que el régimen trataba de legalizar el gran peculado que desde 1929 realizaba para sostener al partido del gobierno, que no se cumplía con la equidad en el reparto de recursos que señalaba la ley, que no habían indicios en la ley que se fuera a reducir la ayuda y los apoyos al PRI, e incluso que las reformas en la manera de financiarse le quitarían la imagen de independencia frente al gobierno. En tanto, quienes estaban a favor del financiamiento público argumentaban que éste era un derecho establecido en la ley y que el PAN al aceptarlo no disminuía su independencia, porque seguiría recibiendo cuotas de sus simpatizantes y obteniendo otros ingresos producto del autofinanciamiento (Alcocer, 1993: 99-100).

Es importante mencionar que no sólo para contrarrestar el reparto discrecional de los recursos sino para controlar posteriormente las finanzas de los partidos era indispensable que se introdujeran criterios claros para la asignación de los recursos y la regulación de los ingresos y los gastos. Un avance en ese sentido fue la introducción de la primera fórmula de asignación de recursos públicos; así, se estableció que en la determinación del monto de financiamiento que se entregaría a cada partido político, la Comisión Federal Electoral

---

<sup>66</sup> Para recibir financiamiento público, el umbral mínimo de votos obtenidos por el partido político debía corresponder al menos al 1.5% de la votación nacional (CFE, 1987: Artículo 61 VI).

calcularía el costo mínimo de una campaña electoral para diputado federal, y esa cantidad la multiplicaría por el número de candidatos a diputado de mayoría relativa registrados para cada elección; luego, la cantidad resultante se dividiría en dos mitades, una de las cuales se distribuiría de acuerdo al número de votos válidos que cada partido político hubiese obtenido en la última elección, a la fecha del cálculo, para diputados federales por mayoría relativa y, la otra mitad se distribuiría de acuerdo al número de diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección, por cualquiera de los dos sistemas (CFE, 1987, Artículo 61 I).

Pero como estas disposiciones estaban encaminadas hacia la liberalización del régimen político y no a su democratización, la asignación de recursos por parte del órgano gubernamental no debía perder su discrecionalidad, de ahí que mientras la distribución con base en los votos válidos obtenidos por los partidos se presentaba como un mecanismo de estricta proporcionalidad, la otra forma de distribución era discrecional en gran medida, porque la Comisión Federal Electoral estaba facultada para determinar si el dinero se distribuía en función de lo ocurrido en el sistema de los 300 escaños de mayoría o en función de la distribución de los 200 escaños de representación proporcional<sup>67</sup>, y esto se podía determinar según los resultados electorales obtenidos por el PRI.

La calendarización oficial de la entrega de recursos fue otro pequeño avance en materia de financiamiento, al establecerse que los partidos políticos recibirían el monto de su financiamiento en tres anualidades durante los tres años siguientes a la elección; y cada monto de financiamiento era distribuido conforme a un calendario aprobado anualmente (CFE, 1987: Artículo 61 V). Sin embargo, la Comisión Federal Electoral estaba facultada para determinar los incrementos en los montos del financiamiento público que considerase necesarios, en la segunda y tercera anualidades del ciclo trianual de financiamiento, y como no se establecieron criterios legales (como pueden ser la inflación, la modificación del

---

<sup>67</sup> El PRI recibía más financiamiento público en comparación con los demás partidos, porque los aventajaba en la obtención de escaños de mayoría relativa y en los de representación proporcional por la “cláusula de gobernabilidad”, aunque esta última era más equitativa que antes le permitía seguir sobrerrepresentado en la Cámara de Diputados. Además, el control del PRI en la Comisión Federal Electoral le reservaba la decisión de la distribución del financiamiento público en función de su conveniencia.

costo mínimo de campaña, entre otros) para determinar los incrementos en el monto de los recursos, se preservaba la discrecionalidad en la asignación del monto de los recursos.

Es importante recalcar que en la legislación no se consideró la implantación de ningún mecanismo de control sobre el financiamiento público ni mucho menos la obligación de rendir cuentas sobre el manejo de las finanzas partidistas; solamente se enunció que los partidos políticos justificarían el empleo del financiamiento público ante la Comisión Federal Electoral anualmente (CFE, 1987: Artículo 61 VIII). Además no existía ninguna regulación sobre el financiamiento privado. Tampoco se estableció ninguna obligación para la autoridad electoral que implicase la revisión de informes ni de documentación probatoria del ejercicio del financiamiento público por parte de los partidos políticos, y en consecuencia no había la posibilidad de detectar el uso inadecuado de los recursos públicos<sup>68</sup> y menos de sancionarlo.

En consecuencia, las finanzas de los partidos seguían siendo un asunto desconocido para la ciudadanía y la única mención sobre los gastos de los partidos era lo señalado en la ley, es decir que éstos debían efectuarse para cumplir con sus obligaciones de mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección nacional, estatales, distritales, y los municipales y regionales cuando lo establecieran sus estatutos; lo anterior implicaba el pago de salarios y la adquisición de suministros, editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra trimestral de carácter teórico, sostener un centro de formación política y, publicar y difundir la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostuviesen en las demarcaciones electorales en que participaran (CFE, 1987: Artículo 45 IV, VI-VIII).

---

<sup>68</sup> El Código mencionaba que correspondía a los partidos políticos solicitar ante la Comisión Federal Electoral, que se investigasen las actividades de otros partidos, cuando existiera motivo fundado para considerar que incumplían con alguna de sus obligaciones (CFE, 1987: Artículo 46). El Tribunal de lo Contencioso Electoral se encargaba de resolver los recursos de apelación y queja de los partidos políticos, pero nada tenía que ver con el financiamiento (CFE, 1987: Artículo 352).

Debido a la falta de controles del financiamiento público no se conocen los montos<sup>69</sup> correspondientes en los años 1987 y 1988, ya que los acuerdos mediante los cuales se determinaron los montos del financiamiento público no fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (D. O. F.). Así, a pesar de haberse especificado en la legislación electoral que los partidos políticos justificarían anualmente el empleo de los recursos ante la Comisión Federal Electoral, no quedó registro de la entrega de informes por parte de los partidos políticos, y lo que parecía el inicio de un ejercicio de rendición de cuentas no se concretizó y las elecciones de 1988, en especial la presidencial, se caracterizaron por la falta de transparencia en los mecanismos de financiamiento al no existir ningún control sobre los recursos utilizados por los partidos políticos (Lujambio, 2003: 376).

El único control externo sobre los partidos políticos seguía siendo el registro por parte de la autoridad electoral, lo que les permitía acceder al financiamiento público pero no implicaba la supervisión de las finanzas y ni el compromiso de transparentarlas. Las peticiones de reformas electorales más democráticas tendrían que empezar a atenderse por parte del Estado a raíz de que los comicios electorales del 6 de julio de 1988 fueron altamente competidos y la sociedad mostró su disposición para defender sus preferencias políticas.

La falta de legitimidad de los resultados del proceso electoral presidencial del año 1988<sup>70</sup> generó un conjunto de peticiones de cambios legales y estructurales en el sistema partidista y electoral, para poder garantizar la equidad y la imparcialidad en las contiendas electorales así como la certeza de los resultados electorales.

La reforma electoral de 1989-1990 se produjo como una forma de atender requerimientos urgentes como era la creación de un órgano electoral autónomo, imparcial e independiente que se encargase de organizar las elecciones, el levantamiento de un padrón electoral

---

<sup>69</sup> El artículo quinto transitorio señaló que se distribuiría a los partidos el financiamiento público tomando en consideración los candidatos registrados en 1985 (año de la elección legislativa anterior) y los resultados electorales de ese mismo año, a partir de la segunda anualidad del 30% correspondiente a 1987.

<sup>70</sup> En 1988, por primera vez, el PRI no contó con dos tercios de la Cámara de Diputados (obtuvo el 52% de los escaños) lo que le impedía aprobar solo las reformas constitucionales. En consecuencia, todas las reformas económicas y políticas requerían el acuerdo de dos o más partidos para llevarse a cabo; y la reforma electoral de 1989-1990 fue aprobada en el nivel constitucional por el PRI y una fracción, mayoritaria, del PAN.

confiable, el establecimiento de mecanismos que proporcionaran seguridad en el cómputo de los votos, y también la creación de un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral. El Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral fueron creados en este periodo como parte de los cambios importantes en el sistema electoral.

El IFE<sup>71</sup> se convirtió en el depositario de la autoridad electoral y en el órgano responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Y a partir de 1990 le correspondería resolver el otorgamiento del registro de los partidos políticos, definitivo o condicionado, y la pérdida del mismo, así como vigilar que en lo relativo a las prerrogativas, los partidos políticos nacionales actuaran con apego a la legislación electoral. Hay que señalar que para la transparencia y divulgación de los asuntos partidistas y electorales fue importante que se dispusiese que el Consejo General del IFE ordenaría la publicación de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronunciara y de aquéllos que determinara en el Diario Oficial de la Federación (COFIPE, 1990: Artículos 68, 81).

A pesar de que la reforma electoral de 1989-1990 no tuvo como aspecto central el financiamiento de los partidos políticos y mucho menos su fiscalización, hay que señalar que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), aprobado en 1990, aumentaron las disposiciones normativas que regulaban el financiamiento público<sup>72</sup>; aunque el financiamiento privado se mantuvo sin regulaciones. Lujambio (2003: 378) destaca el establecimiento de una nueva forma de repartir los recursos como uno de los aspectos más relevantes en el tema del financiamiento público de los partidos políticos, ya que la repartición del 90% de los recursos en proporción a los

---

<sup>71</sup> La sesión de instalación se efectuó el 11 de octubre de 1990. Los Consejeros Magistrados propietarios eran: Sonia Alcántara Magos, Manuel Barquín Álvarez, Luis Espinosa Gorozpe, Olga Hernández Espíndola, Germán Pérez Fernández del Castillo y Luis Tirado Ledesma.

<sup>72</sup> En el Artículo 36 1b del COFIPE (1990) estaba contemplado como uno de los derechos de los partidos políticos nacionales. Los rubros de gastos identificables según la ley eran la adquisición de bienes inmuebles (se garantizó como derecho en el Artículo 36h); mantener en funcionamiento sus órganos; editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral; sostener por lo menos un centro de formación política y publicar la plataforma electoral en las elecciones (obligaciones de los partidos políticos nacionales, Artículo 38 f, h, i, j).

votos obtenidos y el 10% restante de manera igualitaria introdujo mayor equidad en las contiendas electorales.

Respecto al control externo de los recursos financieros partidistas, lo único que se señaló fue que los partidos políticos informarían anualmente al IFE el empleo del financiamiento público (COFIPE, 1990: Artículo 49 5), y el cumplimiento de esa disposición quedó sujeto a la buena voluntad de los partidos políticos, ya que no existía ninguna sanción para castigar su incumplimiento ni lineamientos que determinaran el contenido de un informe de las finanzas partidistas. Un partido podía cumplir con la disposición al presentar una explicación breve o general en un par de cuartillas sobre el empleo del financiamiento público; tampoco se exigía el respaldo documental de los informes ni que se hicieran públicos los informes.

Como el órgano electoral carecía de facultades para revisar y comprobar si los informes sobre el destino de los recursos públicos presentados por los partidos eran fidedignos y tampoco contaba recursos técnico-contables, humanos y materiales para poder desarrollar funciones de supervisión y auditoría, tenía que confiar en lo informado por los partidos políticos. El IFE tampoco tenía posibilidad de conocer el origen y el destino del financiamiento privado, que continuó siendo una importante fuente de financiamiento de los partidos políticos, pues en el Código se especificó que los partidos políticos, adicionalmente a los ingresos que percibían por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tenían derecho a recibir financiamiento público para realizar sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas<sup>73</sup> otorgadas (COFIPE, 1990: Artículo 49 1), las que no cambiaron respecto de la ley electoral de 1987.

Es importante mencionar que por primera ocasión en la legislación electoral se hizo una clasificación de los rubros por los cuales se entregaría el financiamiento público a los

---

<sup>73</sup> Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión para difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales; gozar de un régimen fiscal especial; disfrutar de las franquicias postales y telegráficas y, participar del financiamiento público. A los partidos políticos con registro condicionado se les otorgaba el 50% del financiamiento público señalado para cada partido político nacional (COFIPE, 1990: Artículo 41, 34 d).

partidos políticos; dicha clasificación se relacionó con las actividades que están reconocidas en la ley:

- Por actividad electoral<sup>74</sup>.
- Por actividades generales como entidades de interés público.
- Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.
- Por actividades específicas como entidades de interés público (actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales).

Tiempo después, esta clasificación resultaría importante para establecer los rubros de control contable de los ingresos y los gastos, que posteriormente estarían bajo control de la autoridad electoral.

Por otra parte, aunque se establecieron reglas para la contratación de espacios en radio y televisión, especialmente que las tarifas que regirían para dicha contratación no podrían ser

---

<sup>74</sup> Para el otorgamiento del financiamiento por actividad electoral, el IFE se encargaría de calcular el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una campaña para senador, para después multiplicar cada una de estas cantidades, respectivamente, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores. Para ese cálculo, sólo se tomaban en cuenta a los candidatos de los partidos políticos que hubieren conservado su registro. La cifra total obtenida por diputados se dividía entre la votación nacional emitida para la propia elección y se determinaba el valor unitario por voto. A cada partido se le asignaba la cantidad que resultaba de multiplicar el valor unitario del voto por el número de votos válidos que hubiese obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa. En tanto, la cifra total obtenida por senadores se dividía entre la votación nacional emitida para la propia elección, y se determinaba el valor unitario por voto. A cada partido político se le asignaba la cantidad que resultase de multiplicar el valor unitario del voto, por el número de votos válidos que hubiese obtenido en la elección de senadores. Este tipo de financiamiento se calculaba una vez que las elecciones eran calificadas por los Colegios Electorales de las respectivas Cámaras. El financiamiento por actividades generales como entidades de interés público sería un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resultase según la fórmula para calcular el financiamiento para actividades electorales y se distribuiría anualmente por partes iguales a cada partido político. El financiamiento por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos se otorgaba anualmente, y la cantidad era equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hubiesen percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de cada grupo parlamentario por partido político (COFIPE, 1990: Artículo 49). El Consejo General del IFE determinó el costo mínimo de una campaña electoral para diputado para el trienio 1992-1994 y para senador, y los montos a distribuir a cada partido según los rubros del financiamiento público, el 31 de enero de 1992; aunque el 13 de enero de 1993 aprobó un incremento a la cantidad inicial.



superiores a las de la publicidad comercial, esto no fue de mucha utilidad porque si bien los partidos políticos podían comprar publicidad sin restricciones, la falta de equidad se presentaría en la contratación y en la venta de publicidad, pues los concesionarios privilegiaban las contrataciones del PRI sobre las de los demás partidos políticos. Reyes del Campillo (1992: 158) señala que en las campañas de 1991, que fueron las primeras realizadas con la nueva legislación electoral, “la posibilidad de acceso a la televisión fue sólo para el PRI, pero no sólo por su alto costo, pues el PAN pudo pagarlo, sino porque este medio no se abre para otros partidos. La oposición tiene que limitarse a los medios impresos y, en algunos casos, a *spots* publicitarios en radio.” Así, el tema de la equidad en las condiciones de la contienda electoral no sólo debía abarcar el reparto del financiamiento sino el acceso a los medios de comunicación.

La facultad reglamentaria del IFE sería de gran ayuda para el inicio de la fiscalización del financiamiento partidista, ya que a pesar de sus limitaciones tendría que establecer regulaciones para la comprobación de los gastos y el reembolso de recursos. La primera regulación del financiamiento público por parte de la autoridad electoral se emitió el día 20 de marzo de 1991, al aprobarse el “Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales, como entidades de interés público”<sup>75</sup> (D. O. F., 05/04/1991), que contempló las normas, requisitos y procedimientos conforme a los cuales se otorgarían recursos públicos para apoyar las actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales de los partidos políticos; también, estableció un procedimiento para determinar el monto del financiamiento que se entregaría a cada partido político<sup>76</sup> y la forma de su ministración.

Con ese reglamento se dio un pequeño avance en la implantación de los mecanismos de control de los recursos públicos por parte del órgano electoral, ya que el reglamento

---

<sup>75</sup> La propuesta se presentó desde el día 21 de diciembre de 1990 con la intencionalidad de que entrara en vigor en enero de 1991; sin embargo, su revisión retrasó su aprobación (IFE, 20/03/1991, 21/12/1990).

<sup>76</sup> Los partidos existentes eran el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido Popular Socialista, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

condicionó la ministración del dinero a la presentación de documentos y productos que comprobasen el gasto de los recursos en las actividades autorizadas.

El 13 de enero de 1993, el Consejo General del IFE modificó ese reglamento para incluir disposiciones relativas al financiamiento a los partidos políticos nacionales que obtuvieran su registro definitivo con posterioridad a las últimas elecciones federales efectuadas. El Artículo 6 del Reglamento introdujo el asunto de la equidad en el otorgamiento de estos recursos, al señalar que ningún partido político recibiría cantidad mayor a la que en su conjunto percibieran los demás partidos

### **3.2. La implantación de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: 1993.**

Ya para el año de 1993, los temas relacionados con el financiamiento de los partidos políticos se encontraban en el centro del debate político<sup>77</sup>, especialmente por las denuncias de la falta de equidad en las condiciones de la competencia derivada de la disparidad entre los recursos utilizados por el PRI con respecto a los demás partidos políticos; incluso el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, cuya elección en 1988 se había dado en condiciones de inequidad e ilegitimidad, había manifestado durante su penúltimo informe de gobierno, que entre los asuntos a atender en materia electoral se encontraban el tope a los gastos de campaña, el establecimiento de criterios de control sobre el financiamiento a los partidos políticos, y las condiciones de equidad en cuanto a las oportunidades de acceso a los medios de comunicación electrónica.

A pesar de que el ex Presidente Salinas nunca presentó una iniciativa al respecto, los debates sobre esos asuntos llegaron a la Cámara de Diputados y dieron paso a una reforma

---

<sup>77</sup> En la sesión del Consejo General del IFE del día 13 marzo de 1993 donde se discutía la aprobación del aumento al financiamiento público de las actividades específicas para ese año, el representante del PRD, Jesús Ortega Martínez señaló que solicitarían que se investigasen los orígenes de las finanzas y los métodos de financiamiento del PRI, ante el escándalo del “pase de charola” para obtener recursos económicos en una cena que organizó ese partido político con importantes empresarios. Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo, que era Consejero Senador, proponía la creación de un mecanismo de investigación del financiamiento del PRI, con la

electoral<sup>78</sup> que contempló algunos aspectos que serían indispensables para el inicio del proceso fiscalizador del financiamiento de los partidos políticos, para el mejoramiento de las condiciones competitivas de los procesos electorales y para el fortalecimiento de la democracia mexicana.

La introducción de prohibiciones y límites al financiamiento, la creación de un órgano encargado de revisar y dictaminar los informes de los ingresos y gastos de los partidos, el establecimiento de un calendario y los procedimientos para la entrega y revisión de informes del financiamiento de los partidos fueron las primeras disposiciones dirigidas a controlar las finanzas partidistas. El artículo 41 Constitucional y los artículos 49, párrafo sexto, y 49-A, párrafo primero, del COFIPE respaldarían la fiscalización del financiamiento.

La necesidad de transparentar el uso de los recursos de los partidos políticos comenzó a plantearse como una prioridad, ya que permitiría no sólo conocer las fuentes de los recursos y su destino, sino que se percibía como un elemento que apoyaría el mantenimiento de las condiciones de equidad en las contiendas electorales. Por otra parte, la publicidad de la información sobre las finanzas de los partidos políticos sería cada vez más importante no sólo para tener un conocimiento pleno sobre el funcionamiento del sistema partidista y electoral, sino para proceder a la corrección de todo aquello que le afectase.

### **3.2.1. Las disposiciones legales de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: 1993.**

#### **3.2.1.1. Las prohibiciones y los límites en el financiamiento partidista.**

---

posibilidad de que pudiese investigar las formas de financiamiento de los partidos, si lo consideraba necesario.

<sup>78</sup> La reforma fue aprobada por el PRI y por el PAN, que se mostró cohesivo en aquella ocasión. El 24 de septiembre de 1993 se publicó en el D. O. F. el decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones del COFIPE. Las reformas al artículo 41 Constitucional hechas en 1994, aprobadas por el PRI, el PAN y una fracción del PRD, no modificaron las disposiciones relativas al financiamiento y su control establecidas en la legislación electoral de 1993 (D. O. F. 19/04/1994).

Para realizar las actividades de fiscalización era indispensable que se establecieran de manera específica cuáles serían las fuentes autorizadas mediante las cuales los partidos políticos podrían obtener recursos para realizar sus actividades. La legislación electoral de 1993 es relevante en el aspecto de la especificación de las fuentes de ingresos, ya que hizo una clasificación de las modalidades del régimen de financiamiento de los partidos políticos (COFIPE, 1993: Artículo 41 1 a, b, c, d, e). A partir de ese momento quedó establecido que los partidos pueden obtener recursos a través del:

- Financiamiento público<sup>79</sup>.
- Financiamiento por la militancia.
- Financiamiento de simpatizantes.
- Autofinanciamiento.
- Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

A la clasificación del financiamiento público se le añadió el rubro: para el desarrollo de los partidos políticos<sup>80</sup>. En tanto los rubros de financiamiento por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y por actividades específicas como entidades de interés público se mantuvieron sin cambios con respecto a la legislación anterior (COFIPE, 1993: Artículo 49 7).

La fórmula para el cálculo del monto de los recursos que se otorgaban a los partidos para la actividad electoral no cambió, ni las disposiciones respecto a su ministración. Destaca el hecho de que se especificó que los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad se incrementarían tomando en consideración los índices de inflación que

---

<sup>79</sup> Se mantuvo la fórmula de la distribución del financiamiento público que correspondía al 90% proporcional de acuerdo a la votación obtenida y 10% igualitario.

<sup>80</sup> Consistía en un monto adicional equivalente al 5% de la cantidad total que resultase según la fórmula para el cálculo del monto destinado a la actividad electoral. Si el partido que tuviese derecho al financiamiento referido obtenía la votación por sí mismo se le incrementaba el monto que le correspondiese hasta en un tanto más; ningún partido podía recibir más de la quinta parte del porcentaje aludido, ni por más de tres años, y se distribuía anualmente por partes iguales entre los partidos con registro (COFIPE, 1993: Artículo 49 e I).

determinase la autoridad competente: el Banco de México (COFIPE, 1993: Artículo 49 7 a, 182-A).

Respecto al financiamiento proveniente de la militancia, la legislación especificó que estaría conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los afiliados de los partidos políticos, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportaran para sus campañas. Cada partido podía determinar libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportaran exclusivamente para sus campañas tendrían el límite que fijase el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido (COFIPE, 1993: Artículo 49 11 a, II, III).

Para la obtención de financiamiento por rendimientos financieros se estableció que los partidos podían crear fondos y fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que recibiesen (COFIPE, 1993: Artículo 49 11 d).

Se especificó que los partidos políticos recibirían las mismas prerrogativas<sup>81</sup>, tener acceso en forma permanente a la radio y televisión, gozar de un régimen fiscal especial, y disfrutar de franquicias postales y telegráficas, y del financiamiento público.

---

<sup>81</sup> En lo esencial, las disposiciones relacionadas con las prerrogativas no cambiaron con respecto a la legislación anterior, lo más relevante es que se introdujeron disposiciones que indicaban que los partidos políticos con registro condicionado sólo recibirían el 50% del financiamiento público señalado para cada partido político con registro definitivo por concepto de actividades generales, así como del financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos y respecto al acceso a la radio y televisión no se les incrementaría el tiempo en periodos electorales tomando como referente la fuerza electoral y limitaciones respecto a la contratación de tiempos. Además, se enunció como derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. La Dirección General del IFE se encargaría de solicitar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención para que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión nacionales como de cada entidad federativa le proporcionasen un catálogo de horarios y sus tarifas disponibles. Por su parte, los partidos debían comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tuviesen interés de contratar tiempos (COFIPE, 1993: Artículo 34 d, 34 c, 48 1, 48 2, 48 4).

Para contrarrestar la influencia de los grupos políticos que manejaban poderes y recursos públicos y que se decía que en gran medida beneficiaban al PRI se introdujeron prohibiciones en el financiamiento, por ello la ley enunció que bajo ninguna circunstancia podrían realizar aportaciones o donativos en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; y las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal (D. F.). Con estas medidas se trataba de evitar el traslado ilegal de recursos públicos de órganos gubernamentales hacia los partidos políticos, lo que se denunciaba de manera recurrente cuando se hablaba del financiamiento del PRI.

También se prohibió la aceptación de aportaciones provenientes de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivieran o trabajasen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil. De esta manera se buscaba eliminar la dependencia hacia grupos corporativos que pudiesen determinar la gestión y las políticas públicas, ya que los partidos políticos se encontrarían condicionados por los intereses privados a través del dinero. Además, los partidos no podían solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

La prohibición de la aceptación de recursos provenientes del extranjero se hizo para reafirmar los principios del nacionalismo que se manejaban en el discurso ideológico del Estado mexicano que era conducido por el PRI y la prohibición relacionada con los grupos religiosos se planteó en congruencia con los principios formales de laicidad del Estado mexicano.

La fiscalización del financiamiento se proponía para garantizar el mantenimiento de la equidad y para contrarrestar la desconfianza en el manejo de las finanzas partidistas; y por ello difícilmente se privilegiarían los argumentos sobre la defensa de la autonomía del

manejo de los recursos financieros de los partidos políticos y el derecho de libertad de expresión de los individuos, ya que la prioridad para los partidos opositores era transparentar el financiamiento del PRI y con ello apoyar el logro de la equidad electoral.

Cabe señalar que por primera ocasión los riesgos de la influencia del financiamiento privado no regulado fueron considerados, y se pusieron límites a este tipo de financiamiento. El financiamiento de los simpatizantes permitido se fijó en 1% del monto total del financiamiento a los partidos para una persona física a lo largo de un año y en 5% del mismo monto para personas morales facultadas para realizar aportaciones.

Para no inhibir las donaciones privadas de quienes no quisieran dar a conocer su identidad se garantizó la aceptación de las aportaciones anónimas, pero se limitó su monto y el lugar donde se podían recibir, ya que los partidos políticos sólo podían recibir anualmente hasta una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total del año correspondiente, el cual se podía recaudar en mítines y colectas públicas (COFIPE, 1993: Artículo 49 b I, III).

Otra medida para controlar el gasto de los partidos fue el establecimiento de montos máximos de gastos en periodos de campañas electorales; y al Consejo General del IFE se le encomendó determinar el tope máximo de gastos de campaña que podían erogar los partidos políticos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los valores que se tomarían en cuenta para la fijación del tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa (COFIPE, 1993: Artículo 82 1 m).

Los gastos de campaña de los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos que estaban comprendidos dentro de los topes de gastos eran:

- Gastos de propaganda: los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

- Gastos operativos de la campaña: los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
- Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión: los mensajes, anuncios publicitarios y otros similares (COFIPE, 1993: Artículo 182-A).

El Consejo General del IFE estableció los lineamientos para determinar por primera ocasión los topes de gasto de campaña de los partidos políticos para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos del año 1994, el día 23 de diciembre de 1993<sup>82</sup>. Para la determinación del tope de gastos de campaña que podía realizar cada partido político, coalición y sus candidatos en la elección de Presidente de la República se tomaron en cuenta los siguientes elementos:

- el valor unitario del voto de diputado fijado para efectos del financiamiento público por el trienio 1992-1994, que era la cantidad de n\$6.39.
- la suma de los índices de inflación señalados por el Banco de México para los meses correspondientes a los años de 1992 y 1993.
- el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993.
- el factor de 1.974 correspondiente a la duración de la campaña (la campaña para Presidente duraría 1.974 veces más que las de diputados)<sup>83</sup>.

El procedimiento para determinar el tope de los gastos de campaña fue el siguiente: al valor unitario del voto de diputados de mayoría relativa se le sumó la cantidad que resultó de aplicar al valor unitario del voto la suma de los índices de la inflación señalados por el Banco de México para los meses correspondientes a los años de 1992 y 1993; dicha

---

<sup>82</sup> También se aprobaron los topes de gasto de campaña de los partidos políticos para la elección de diputados y senadores, la metodología y los valores de las variables para la fijación del tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa y el procedimiento para el establecimiento del tope máximo de gastos de campaña para la elección de senadores (IFE, 23/12/1993). A las Juntas Distritales y Locales Ejecutivas del IFE les correspondía determinar el tope de gastos de campaña para diputados de mayoría relativa y para senadores, respectivamente.



cantidad se multiplicó por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y por el factor de 1.974<sup>84</sup>.

Cabe señalar que la aprobación de los lineamientos para determinar el tope de gasto de campaña presidencial y de los factores de cálculo, especialmente la duración de la campaña, estuvo sujeta a debates intensos en el Consejo General del IFE, ya que se consideraba que se aprobaría una cantidad sumamente elevada<sup>85</sup> y con ello se incentivarían campañas políticas dispendiosas, lo que no era aceptable para un país como México, que tenía grandes dificultades económicas y graves rezagos sociales. Así lo reflejaron las posturas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), del PAN, del PDM y del Partido del Trabajo (PT).

Los partidos anteriores también señalaban los efectos negativos que tendría la aceptación del establecimiento de topes de campaña tan elevados en la equidad y la competencia entre los partidos, especialmente si algunos partidos políticos no podían llegar a ese tope y otros sí, ya que esto mantendría las condiciones inequitativas de la competencia electoral. Y era evidente que la urgente y necesaria equidad de las condiciones de la competencia electoral no se lograría con topes de gastos tan elevados aún cuando fuesen completamente legales, y

---

<sup>83</sup> Para el caso de los topes de gasto de las elecciones de diputados se añadirían variables como el área geográfica salarial, la densidad poblacional y las condiciones geográficas (COFIPE, 1993: 182-A).

<sup>84</sup> La ley señalaba que las campañas electorales iniciarían a partir de la fecha de registro de candidatos para la elección respectiva y concluirían tres días antes de la elección; y para efectos del tope máximo de gastos de campaña en la elección de Presidente, las campañas iniciarían el día 15 de marzo y concluirían el día 17 de agosto; su duración sería de 156 días. El plazo para el registro de diputados de mayoría relativa fue del 15 al 31 de mayo, y las campañas iniciaron el 31 de mayo y terminaron el 17 de agosto; su duración era de 79 días.

<sup>85</sup> El cálculo preliminar del tope máximo para una campaña presidencial era aproximadamente 722'431,606.07 nuevos pesos, considerando que hasta el mes de noviembre de 1993 el valor unitario del voto era de n\$7,559.37 y el número de empadronados hasta el cinco de diciembre era de 48'413,222, según cifras del Registro Federal de Electores, lo que daba como resultado la cantidad de 365'973,457.99 nuevos pesos, que debía multiplicarse por los 77 días que representaba el 1.974 como el factor duración de campaña; lo que equivalía aproximadamente a 233 millones de dólares, sin considerar las posibilidades adicionales de ingresar contribuciones anónimas, y el acceso a los medios concesionados de comunicación social, básicamente radio y televisión. El representante del PRD, Samuel del Villar, señalaba que ese monto llegaba a ser del orden de 4 veces los montos o los límites establecidos para países más ricos, con una población y con un producto interno bruto 20 veces superior al de México, como era el caso de los Estados Unidos, que tenía una población que excedía en más de una y media veces la población de México. Además esa cantidad representaba 3.54 veces más el financiamiento público otorgado a los partidos políticos para 1994, y en la

se insistía en que un efecto inmediato de la inequidad legalizada sería el mantenimiento del dominio del PRI en el sistema de partidos.

Otros aspectos de importancia que se discutieron fueron el acceso y el gasto de los medios de comunicación y la equidad electoral, por la necesidad de que la cobertura de las campañas electorales se ciñese estrictamente a los principios de imparcialidad y de objetividad, para proporcionar un acceso igualitario a todos los candidatos en el proceso electoral de 1994. La petición de equidad se hacía en clara referencia a que las campañas de los candidatos del PRI tenían mayor cobertura que las de los demás partidos, y a que los gastos en propaganda en radio y televisión eran la parte más significativa de los costos de las campañas.

También, la determinación de la fórmula para el cálculo del tope de gastos de campaña produjo discusiones sobre la interpretación de las disposiciones legislativas respectivas y sobre la facultad discrecional del Consejo General del IFE para articular la fórmula que permitía fijar los topes de gastos.

Debido a que en la fecha en que se tomó el acuerdo sobre los factores y el procedimiento para el cálculo de la fórmula aún no se podía conocer el monto total que sería el tope de gastos porque no había concluido el año 1993, el Consejo General designó a tres Consejeros Magistrados, Luis Carballo Balvanera, Manuel Barquín Álvarez y Olga Hernández Espíndola, para que en el transcurso del mes de enero de 1994, una vez que se conocieran oficialmente el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal en todo el país y el índice de inflación proporcionado por el Banco de México, realizaran conjuntamente las operaciones aritméticas.

El 28 de diciembre, el PRD que estaba inconforme por la forma de articular los elementos en la fórmula, con la cantidad que arrojaba el cálculo preliminar del tope de campaña y con el procedimiento acordado que ponía en manos de tres Consejeros la realización de las

---

ponderación propuesta por la Dirección General para la resolución del Consejo General del IFE contribuía en casi el 50% de ese límite (IFE, 23/12/1993).

operaciones aritméticas para el cálculo del monto, promovió un recurso de apelación por escrito ante el IFE en contra del acuerdo del Consejo General del 23 de diciembre, con la finalidad que fuese remitido a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) para su substanciación y resolución.

La Sala Central del TRIFE, mediante resolución emitida el día 17 de enero de 1994, declaró fundado el recurso de apelación interpuesto por Samuel I. del Villar Kretchmar, en su carácter de representante suplente del PRD, y ordenó revocar el acuerdo tomado. La resolución del TRIFE precisó que las atribuciones señaladas en el artículo 182-a, párrafo 4, inciso a) del COFIPE constituían facultades discrecionales del Consejo General del IFE por lo que podía intervenir en la determinación de la fórmula y ante el hecho de los distintos representantes de los partidos políticos habían considerado que el tope de gastos de campaña al que se llegaría sería demasiado elevado, se propuso que al elemento duración de campaña se le asignara convencionalmente un valor, y éste fue 0.40.

El Consejo General sólo podía modificar el valor asignado convencionalmente al elemento duración de la campaña y la fórmula de articulación de tales elementos, ya que los criterios legales: valor unitario del voto para diputado fijado para efectos del financiamiento público, los índices de inflación señalados por el Banco de México, el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país y la duración de la campaña no podían cambiarse; así, el 27 de enero de 1994 aprobó el tope máximo de gastos de campaña de Presidente <sup>86</sup> y la cantidad fue n\$134'460,560.34. La suma de los topes de gasto de las campañas en 1994 fue n\$ 899'664,482.46, ya que el tope para las campañas de senadores fue n\$510'135,936.00 y de diputados n\$255'067,986.12.

---

<sup>86</sup> El cálculo se realizó de la manera siguiente: al valor unitario del voto de diputado de mayoría relativa adoptado en enero de 1992 que era n\$6.39 se le sumó la cantidad que resultó de aplicar al valor unitario del voto, la suma de los índices de inflación señalados por el Banco de México para los meses correspondientes a los años de 1992 y 1993 (19.1%) que era 1.22; el valor unitario del voto actualizado era n\$7.61 y se multiplicó por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993 que eran 44'172,326. Esas operaciones dieron como resultado n\$336'151,400.86. Esa cantidad fue multiplicada por el valor asignado convencionalmente al elemento duración de la campaña que era 0.40, lo que dio como resultado el tope máximo de gastos de campaña.

Es importante mencionar que la aprobación final del tope de gastos también estuvo sujeta a un intenso debate y fue aprobada por 12 votos a favor, 6 en contra y 2 abstenciones, ya que algunos partidos insistían en que la cantidad aún era muy elevada y que no debía aceptarse porque una cantidad tan grande de dinero en la contienda afectaría la equidad, además se debía evitar que hubiera financiamiento ilegal proveniente del gasto público a favor de un partido o candidato y que se aceptasen donaciones corporativas, ya éstas podían traer consigo la aceptación de compromisos que se contrapusieran al interés colectivo.

El PRD, a través de su representante Lucas de la Garza, proponía que se usase la misma fórmula, pero que el valor asignado convencionalmente al elemento duración de campaña fuese 0.20, lo que daría un monto de n\$67'230,280.17, que eran alrededor de 20 millones de dólares, y argumentaba que en América Latina el promedio de gasto en las campañas no excedía los 25 millones de dólares y, que en Estados Unidos y Canadá, la campaña presidencial era menos costosa, tomando en cuenta el número de habitantes y el ingreso per cápita; además señalaba que era muy difícil que algún partido de la oposición tuviese la oportunidad de conseguir ese dinero con las aportaciones de sus militantes o simpatizantes. Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo que era Consejero Senador, señalaba que el tope promedio en los países industrializados oscilaba entre 20 ó 25 millones de dólares, en Europa el promedio era 18, y los países latinoamericanos erogaban como máximo de dos a quince millones de dólares (IFE, 27/01/1994).

Sin embargo, no todos los miembros del Consejo General estaban en contra de los topes tan elevados, entre ellos la Consejera Magistrada Olga Hernández Espíndola, que decía que no necesariamente los partidos tenían que gastar la cantidad establecida como tope de gastos, y que al establecer topes elevados no se limitaban los derechos de los partidos políticos ni su libertad para captar ingresos de sus afiliados; además, esto serviría para desarrollar la capacidad de los partidos para penetrar de manera más amplia en la sociedad civil (IFE, 27/01/1994).

La primera fiscalización de los informes entregados por los partidos después del proceso electoral evidenciaría que los topes eran muy elevados; sin embargo, en el momento de

decidir el monto total de gastos permitidos para la campaña electoral de 1994 para los miembros del Consejo General, los integrantes de los partidos político y los ciudadanos en general, era difícil responder con exactitud cuánto gastaban los partidos políticos en las campañas electorales, al no haber ningún registro completo de dichos gastos.

Y antes del proceso electoral, las cantidades asignadas para gastos de campaña se anexaron a los recursos que recibieron los partidos políticos por concepto de financiamiento público anual, ya que el 7 de enero de 1994 el Consejo General del IFE aprobó un acuerdo sobre el financiamiento público que incrementó un 20% la cantidad de n\$85'028,131.85 establecida el 31 de enero de 1992 como monto del financiamiento público para los partidos políticos por actividad electoral para el año de 1994. El monto de financiamiento público a distribuir entre los partidos políticos en el año de 1994, fue n\$ 102'033,758.22.

La cantidad de n\$25'508,439.54 se determinó como el monto del financiamiento por actividades generales para los partidos políticos: PAN, PRI, PPS, PRD, PFCRN, PARM, PDM, PT y PVEM. Esa cantidad era equivalente al 10% del financiamiento trianual por actividad electoral determinado en sesión del Consejo General del IFE el 31 de enero de 1992 más lo correspondiente a los partidos políticos que obtuvieron su registro con posterioridad a las elecciones federales efectuadas en 1991. Dicha cantidad se distribuyó por partes iguales entre esos partidos políticos y le correspondió a cada uno la cantidad de n\$2'834,271.06.

La cantidad de n\$27'400,560.00 se determinó como el monto del financiamiento público por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y se distribuyó entre los partidos políticos durante el año de 1994, conforme al número de legisladores integrantes de su grupo parlamentario en ambas cámaras. La cantidad de n\$9'353,094.51 se determinó como el monto del financiamiento público para el desarrollo de los partidos políticos.

Parcialmente, se había determinado que n\$17'629,102.16 sería el monto del financiamiento público por actividades específicas de los partidos políticos; sin embargo, el Consejo

General del IFE acordó incrementar el monto a n\$19'383,047.78 el 28 de febrero de 1994. Ese monto era equivalente al 50% de las comprobaciones adicionales que fueron presentadas en conjunto por los partidos políticos hasta el 14 de enero de 1994. Los partidos políticos que presentaron documentación comprobatoria adicional de gastos por actividades específicas realizadas en el año de 1993 fueron: el PAN que presentó documentación por la cantidad de n\$2'552,488.22; el PRI por la cantidad de n\$9'644,473.68; el PPS por la cantidad de n\$948,196.93; el PRD por un monto de n\$10'308,061.17; el PFCRN por una suma de n\$9'186,512.18; el PARM por la cantidad de n\$2'277,623.14; el PDM por un monto de n\$3'399,192.24; el PT por la suma de n\$441,650.00 y el PVEM por la cantidad de n\$7,898.00.

Los datos del financiamiento público partidista correspondientes al año 1994 se presentan a continuación:

**CUADRO 1**  
**Financiamiento público partidista por rubros, 1994.**

Partido	Nº de legisladores	Actividad electoral	Subrogación del Estado	Desarrollo de los partidos políticos	Actividades específicas
PAN	90	n\$18'845,757.61	n\$4'076,700.00	n\$0	n\$1'276,244.11
PRI	381	65'553,759.81	19'080,240.00	0	4'822,236.84
PPS	12	2'112,540.65	539,280.00	1'700,562.64	474,098.46
PRD	43	8'423,748.25	1'996,620.00	0	5'154,030.59
PFCRN	23	4'806,519.58	1'033,620.00	1'700,562.64	4'593,256.09
PARM	15	2'291,432.32	674,100.00	1'700,562.64	1'138,811.57
PDM	0	0	0	1'417,135.53	1'699,596.12
PT	0	0	0	1'417,135.53	220,825.00
PVEM	0	0	0	1'417,135.53	3,949.00
Total	564	n\$102'033,758.22	n\$27'400,560.00	n\$9'353,094.51	n\$19'383,047.78

Fuente: IFE. (07/01/1994), Acuerdo sobre el financiamiento público a los partidos políticos en los términos del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; (28/02/1994), Acuerdo sobre aumento al financiamiento público por actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público.

El 3 de junio de 1994, el Consejo General del IFE modificó el calendario de ministración del financiamiento público a los partidos políticos correspondiente a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1994, ante la petición de los partidos políticos que planteaban la necesidad de afrontar erogaciones importantes y extraordinarias con motivo de las campañas políticas en las elecciones federales del 21 de agosto.

### 3.2.1.2. La regulación de los gastos en los medios de comunicación.

La regulación de los gastos en los medios de comunicación era indispensable para generar condiciones competitivas en las elecciones, Griner y Zovatto (2004: 315) señalan que “el tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democráticos-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la información. Por una parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, a sus candidatos, plataformas y programas electorales. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una “elección informada”.

En México, en la ley electoral se especificó que solamente los partidos tenían el derecho de contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas, ya que se pretendía evitar que los simpatizantes de los partidos y candidatos compraran *spots* directamente con los medios, y que no se cumplieran con las disposiciones relativas a los topes de financiamiento privado proveniente de simpatizantes y con los topes de gastos de campaña. Sin embargo, se requería más que la enunciación de la disposición legal para que se cumpliera por lo que la autoridad electoral tendría que implantar mecanismos para el monitoreo y control de los gastos en los medios de comunicación.

La disparidad en la contratación de la propaganda electoral de los partidos políticos en los medios de comunicación era un tema discutido intensamente<sup>87</sup>. Los partidos opositores al PRI se quejaban de la evidente inequidad en el acceso a los medios de comunicación, especialmente en la televisión, y pedían la imparcialidad de los programas informativos y que se acabase con el trato preferencial para el PRI, pues incluso en los noticiarios se daba más cobertura a sus actividades e información emitida<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> El 27 de enero de 1994 se suscribió el Acuerdo denominado "Pacto por la paz, la democracia y la justicia" por ocho de los nueve partidos políticos registrados ante el IFE, con el propósito de promover garantías de equidad en los medios de comunicación masiva a fin de que contribuyeran eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático mexicano.

<sup>88</sup> El representante del PRD, Lucas de la Garza González, (IFE, 07/01/1994) señalaba que Televisa había suspendido su programación comercial para cubrir el evento donde se nominó al candidato del PRI y que dicha televisora pasaba frecuentemente los *spots* del PRI y no había propaganda de los demás partidos, y si

El primer asunto atendido por el Consejo General del IFE relacionado con los medios de comunicación fue la publicidad de las tarifas; ello tenía la finalidad de transparentarlas para contrarrestar el trato desigual a los partidos políticos en el acceso a las compras de tiempo para la transmisión de la propaganda partidista, lo que no sólo incidía en los precios cobrados a los partidos políticos en el momento de comprar tiempos para propaganda sino con la posibilidad de que se difundieran sus actividades en los noticieros. El 7 de enero de 1994, el Consejo General del IFE entregó a los partidos políticos, el primer Catálogo de tiempos, horarios, tarifas, canales y estaciones de radio y televisión disponibles para la contratación de la transmisión de propaganda electoral del 15 de marzo al 15 de junio de 1994.

Los datos presentados en ese Catálogo generaron un intenso debate entre los representantes de los partidos políticos porque en los horarios de mayor audiencia, los llamados “horarios triple A” de los canales de la empresa privada Televisa, que tenía la mayor audiencia en el país, no había disponibilidad para difundir la propaganda de partidos políticos. Además, los partidos políticos de oposición argumentaban que aún cuando “los horarios triple A” estuviesen disponibles no podían pagar los precios fijados en el Catálogo. Sin embargo, el IFE no podía hacer nada al respecto, ya que sólo actuaba como un intermediario entre los permisionarios y los concesionarios de radio y televisión.

La autoridad electoral buscaría otros mecanismos para incentivar a los medios de comunicación a tener un trato más equitativo hacia los partidos políticos; por ello, la Comisión de Radiodifusión, por acuerdo unánime de los nueve partidos políticos existentes, entregó los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión el 15 de febrero de 1994; éstos consistían en nueve puntos, que eran sugerencias tendientes a garantizar un tratamiento equitativo a los partidos políticos y sus candidatos en los medios electrónicos

---

bien reconocían que el carácter privado de esta empresa le permitía vender el tiempo al aire como desease, su trato era preferencial para el PRI. El representante del PAN respaldaba esa argumentación.



de comunicación masiva: objetividad, calidad uniforme en el manejo de la información, posibilidad de aclaraciones, sección especial de las campañas políticas, manejo equitativo de los tiempos de transmisión, importancia de las noticias, responsabilidad de los partidos políticos y de los medios de comunicación electrónicos, especificación de las informaciones noticiosas pagadas, y respeto a la vida privada.

El día 28 del mismo mes, el Consejo General del IFE presentó un informe de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos sobre los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos; sin embargo, aún se enfrentaba el problema de la ausencia de acuerdos para determinar su instrumentación.

El Consejo General del IFE continuaría con sus intentos de transparentar los costos de la publicidad en los medios de comunicación y el 17 de marzo de 1994 entregó a los partidos políticos, el segundo catálogo de tiempos, horarios, tarifas, canales y estaciones de radio y televisión disponibles para la contratación por parte de los partidos políticos para la transmisión de propaganda electoral del 16 de junio al 17 de agosto de 1994.

Es importante mencionar que el IFE tendría que apoyarse en los monitoreos para obtener información sobre el manejo de la propaganda electoral en los medios de comunicación, y como la situación de inequidad no cambiaba, el Consejo General del IFE acordó formular exhortaciones y recomendaciones, en particular a los noticieros de radio y televisión, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos el 18 de junio de 1994. La intencionalidad era incentivarlos a cumplir con su función social de informar de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa sobre las actividades de campaña de los partidos políticos, atendiendo al interés general como condición necesaria para el avance de la democracia. Además, se insistía en que ello fomentaría el respeto del derecho a la información de los mexicanos, y como los partidos políticos son entidades de interés público, la difusión de sus actividades, ideologías y programas debía ser considerada como información de interés general.

El acuerdo se respaldó en la Ley Federal de Radio y Televisión que estaba vigente desde 1960 y señalaba que la función social de esos medios de comunicación era contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia social y a ese efecto debían procurar fortalecer las convicciones democráticas, y que las concesiones se sujetaban a determinadas condiciones impuestas por el Estado, entre ellas la satisfacción del interés público y el cumplimiento de una función social.

Además, se instruyó a la Comisión de Radiodifusión del IFE para que entregara, el 30 de junio de 1994 a más tardar, a los miembros del Consejo General, un informe sobre el monitoreo de los principales noticieros de radio y televisión que reflejase la manera en que estaban ofreciendo la información sobre las actividades de campaña de los partidos políticos, y a partir de esa fecha lo hiciese en forma quincenal hasta la conclusión de las campañas electorales.

La Comisión de Radiodifusión presentaría un informe consolidado de las actividades de monitoreo en cada sesión ordinaria del Consejo General, y se le autorizó para formular las recomendaciones conducentes para lograr los objetivos perseguidos con el acuerdo. Sin embargo, el gran problema que enfrentaba el cumplimiento de las recomendaciones hechas por parte de la autoridad electoral era que se debía contar con la buena voluntad de los medios de comunicación para acatarlas, ya que no había ninguna disposición que obligara a los medios y mucho menos que sancionara su incumplimiento.

El 20 de julio de 1994, la Comisión de Radiodifusión presentó al Consejo General del IFE el primer informe sobre el monitoreo de los noticieros de radio y televisión respecto de la cobertura y tratamiento de las actividades de campaña de los partidos políticos; también se aprobó un acuerdo sobre el comportamiento de los medios de comunicación electrónicos en la cobertura de las campañas electorales y de los partidos políticos, en el que el Consejo General demandaba de los concesionarios de radio y televisión, que en el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas y sus deberes sociales, contribuyeran al fortalecimiento de la integración nacional y a las convicciones democráticas y orientasen de manera equitativa a

la población con información sobre las campañas electorales, como condición necesaria para la transparencia y credibilidad del proceso electoral.

El Consejo General del IFE instruyó a la Comisión de Radiodifusión para que continuase su monitoreo y lo complementase con observaciones que permitieran un examen cualitativo, y no sólo cuantitativo, de las informaciones sobre las campañas electorales, en forma tal que se pudiera apreciar el cumplimiento de cada uno de los lineamientos acordados. La Comisión de Radiodifusión debía proporcionar a sus miembros el reporte quincenal de esas observaciones y producir un análisis global de la cobertura de las campañas electorales, que sería puesto a consideración del propio Consejo General en su última sesión previa a la jornada de emisión y recepción del voto; además debía difundir a través de medios impresos y electrónicos los resultados de sus monitoreos, con el fin de que la sociedad participase directamente en la evaluación de la forma en que se daba cobertura a las campañas electorales.

La Comisión de Radiodifusión entregó el primer "Reporte sobre el monitoreo de noticieros de radio y televisión de los lineamientos sugeridos por los partidos políticos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión", producto del monitoreo efectuado a cinco noticieros radiofónicos y ocho televisivos, los días 22, 23, 24, 27 y 28 de junio de 1994. El reporte evidenció el incumplimiento de los exhortos hechos por parte de la mayoría de los monitoreados, y ese incumplimiento mantenía latente la preocupación sobre el acceso inequitativo de los partidos políticos a los medios electrónicos y la deficiente cobertura informativa de las campañas, a excepción de las del PRI.

En tanto, la presión de la opinión pública siguió enfocada en el trato desigual de los partidos políticos en los medios, y cuando la Comisión de Radiodifusión presentó el primer informe quincenal sobre el monitoreo, que comprendió del 22 de junio al 5 de julio de 1994, el examen de sus cifras y el análisis comparativo de los dos reportes evidenció que había una mejoría en el equilibrio informativo respecto de las campañas de los diversos partidos. Sin embargo, subsistía una desproporción en la cobertura de los noticieros de televisión y radio, y el partido que recibía mayor atención era el PRI, ya que disponía del

41% del tiempo total de transmisiones, ese porcentaje era superior al que resultaba de la suma del tiempo que se le había destinado a los dos partidos que le seguían en la preferencia electoral<sup>89</sup> (IFE, 20/07/1994).

Finalmente, el 20 de julio de 1994, el Consejo General del IFE acordó la suspensión de la propaganda electoral partidaria pagada en los medios electrónicos de comunicación, 10 días antes de la jornada electoral, con excepción de la relativa a los actos de cierres de campañas de los candidatos a Presidente de la República, tal como lo disponía la ley electoral.

### **3.2.2. El Instituto Federal Electoral y sus funciones de fiscalización del financiamiento partidista.**

Al Instituto Federal Electoral se le encargó la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos a partir de la reforma electoral efectuada en 1993; y en la legislación electoral se dispuso la creación de un órgano responsable de la revisión de los informes que los partidos políticos debían presentar sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña.

Para atender su nueva responsabilidad, el Consejo General del IFE constituía anualmente una Comisión de Consejeros que se encargaba de la revisión de los informes financieros partidistas y entre sus facultades se encontraban: proponer la aprobación de disposiciones reglamentarias para ser observadas por los partidos en la conducción de su contabilidad y en la presentación de sus informes y, analizar y dictaminar las quejas que se presentaran contra los partidos que no cumplieran las disposiciones establecidas en el COFIPE.

---

<sup>89</sup> Se decía que los desequilibrios en la televisión eran un poco menos en proporción de dos a uno, en términos de los tres partidos políticos con más presencia electoral y, había entre uno de ellos y los dos restantes, una desproporción de un poco menos de dos a uno; mientras en la radio, prácticamente seis partidos políticos no tenían cobertura, o ésta era sumamente desequilibrada. El PARM era el partido con menos cobertura en los noticieros de televisión y radio. El 8 de julio de 1994, la empresa Televisa invitó a los nueve partidos y sus candidatos presidenciales a que desarrollasen tres programas especiales de quince minutos de duración cada uno, los cuales se repetirían cuatro veces, del 18 de julio al 13 de agosto del año señalado. Ocho candidatos a la Presidencia de la República habían firmado un acuerdo por la civilidad, la concordia y la justicia en la democracia en el afán de que la competitividad electoral se garantizara el 12 de julio.

Debido a que era necesario que la autoridad electoral se empezara a preparar para realizar las actividades de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, el 6 de agosto de 1994, el Consejo General del IFE aprobó convocar a la Comisión de Consejeros para que instrumentase lo conducente para la recepción, revisión y dictamen de los informes anuales y de campaña del proceso electoral federal del 21 de agosto de 1994, que deberían presentar los partidos políticos.

El Consejo General de IFE acordó la integración de la Comisión de Consejeros que se encargaría de la recepción, revisión y dictamen de los informes, el 8 de noviembre de 1993; y la Comisión se integró con los seis Consejeros Magistrados, Manuel Barquín Álvarez, Luis Espinosa Gorozpe, Olga Hernández Espíndola, Germán Pérez Fernández, Luis Tirado Ledesma y Luis Carballo Balvanera, y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que fungía como Secretario Técnico de la Comisión. La tarea inmediata de la Comisión fue elaborar los proyectos de lineamientos y formatos que los partidos políticos usarían para presentar sus informes anuales y de campaña para proponerlos al Consejo General, así como plantear y desarrollar conceptualmente un sistema integral de información del control del financiamiento de los partidos políticos y de sus informes anuales y de campaña.

Cabe señalar que uno de los efectos positivos de la introducción de la fiscalización externa del financiamiento fue la obligación de los partidos políticos de implantar mecanismos de control interno y efectuar cambios estructurales relacionados con el control del dinero partidista, ya que cada partido debía contar con un órgano responsable de la obtención y administración de su patrimonio y recursos financieros, y de la presentación de los informes de ingresos, públicos y privados, y egresos anuales y de campañas.

Como consecuencia de la renovación del Consejo General del IFE, una nueva Comisión de Consejeros se creó el 8 de noviembre de 1995 e instaló el 30 de noviembre de 1995. La Comisión de Consejeros se encargaría de presentar los resultados de la primera fiscalización del financiamiento partidista y de hacer la recepción, revisión y dictamen de los informes que presentarían los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos

anuales correspondientes al año 1995 (IFE, 08/11/1995), y su primera tarea fue realizar análisis e informes y presentar propuestas, al Consejo General, referentes a los mecanismos e instrumentos de verificación y control de los ingresos y gastos anuales y de campaña de los partidos políticos para fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de las finanzas de los partidos políticos.

La Comisión se integró con los Consejeros Ciudadanos, Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg Karakowsky y Fernando Zertuche Muñoz, y dos Consejeros Diputados propietarios, por la mayoría (PRI) y por la primera minoría (PAN), Ignacio Ovalle Fernández y Juan Antonio García Villa, respectivamente.

### **3.2.3. Los instrumentos de fiscalización.**

Para que el IFE pudiera hacer la fiscalización de las finanzas partidistas se estableció que los partidos políticos entregarían dos tipos de informes, los que correspondían a los ingresos y gastos de las campañas en años electorales y los que correspondían a sus ingresos y gastos relativos a su funcionamiento ordinario, cada año.

Los informes anuales eran presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio reportado e incluían los ingresos totales y gastos ordinarios efectuados. En tanto, los informes de campaña se presentaban por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, con la especificación de los gastos que el partido político y el candidato hubiesen realizado, dentro de los noventa días siguientes contados a partir de la jornada electoral. En cada uno de los informes se reportaba el origen de los recursos utilizados para financiar los gastos, así como el monto y destino de las erogaciones.

El órgano interno administración de las finanzas de cada partido debía controlar contablemente sus ingresos, y debía expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, y conservar una copia para acreditar el monto ingresado. Cabe señalar que el cumplimiento

de las disposiciones técnicas del registro de ingresos y de egresos no fue fácil para los partidos políticos, ya que el control contable de sus finanzas no había sido necesario anteriormente; y el manejo poco profesional de las finanzas quedaría demostrado con claridad cuando el órgano electoral hizo la primera fiscalización del financiamiento partidista correspondiente al año 1994.

Una vez integrada la primera Comisión de Consejeros, el Consejo General del IFE aprobó los lineamientos y los formatos que serían aplicados y utilizados en los informes anuales y de campaña por parte de los partidos políticos, el día 23 de diciembre de 1993. Los lineamientos, formatos e instructivos entraron en vigor a partir del día primero de enero de 1994. Sólo un formato y su instructivo quedaron pendientes de ser aprobados: el "IC-1", que se había diseñado para que los partidos informaran los gastos de campaña de manera desglosada. El formato no se aprobó porque se pedía reportar el financiamiento privado proveniente de "simpatizantes no identificados", y los representantes de los partidos argumentaban que era imposible técnica o contablemente identificar y relacionar las contribuciones que hicieran los simpatizantes anónimos. Además, afirmaban que la ley sólo había señalado un límite máximo de este tipo de financiamiento y no el reporte desglosado.

La discusión sobre el reporte de ese tipo de ingresos llevaba consigo la contraposición entre la garantía de los derechos individuales de expresión con la garantía del anonimato de los financiadores y la necesidad de la transparencia. Se reconocía la necesidad de que se conocieran todas las fuentes de donde provenían los ingresos de los partidos, pero también se aceptaba que la garantía del anonimato era importante para evitar que se inhibiera a algunos donantes a aportar recursos o que se emprendieran acciones de represalia contra ellos; esto último era una preocupación externada por los partidos opositores al PRI. Finalmente, el 28 de febrero de 1994, el Consejo General del IFE aprobó el Acuerdo por el que se adicionaron dichos lineamientos y formatos, y se determinó no incluir el formato "IC-1" y su instructivo en congruencia con la disposición del anonimato de los donantes.

#### **3.2.4. Los procedimientos de fiscalización.**

Respecto al procedimiento para la presentación y revisión de los informes, la legislación especificó que al Consejo General del IFE le correspondía convocar a la Comisión encargada, dentro de los quince días anteriores al período de presentación de los informes para que procediese a su recepción, revisión y dictamen. La Comisión contaba con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos, y tenía en todo momento la facultad de solicitar la documentación para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político.

Si durante la revisión de los informes, la Comisión advertía la existencia de errores u omisiones técnicas debía notificar al partido político que hubiese incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presentase las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes. Al vencimiento del plazo señalado o concedido para rectificar de errores u omisiones, la Comisión disponía de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que debía presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión.

El dictamen debía contener por lo menos: el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hubieran presentado los partidos políticos, en su caso la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos, y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaran los partidos, después de haberlos notificado con ese fin. En el Consejo General se daba a conocer el dictamen formulado por la Comisión, procediendo a informar, en su caso, a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral de las irregularidades señaladas en el dictamen para la aplicación de sanciones. Los partidos podían impugnar el dictamen ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral (COFIPE, 1993: Artículo 49-A 2 a, b, c, d, e, f, g).

### **3.2.5. Las sanciones.**

Las sanciones que podían ser aplicadas a los partidos políticos eran:



- Multa de 50 a 5 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les correspondiese, por el período que señalara la resolución.
- La supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que les correspondiese, por el período que señalara la resolución.
- La suspensión de su registro como partido político (COFIPE, 1994: Artículo 342).

Los partidos políticos podían ser sancionados cuando:

- no cumplieran con sus obligaciones,
- incumplieran con las resoluciones o acuerdos del IFE o del TRIFE,
- aceptaran donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estuvieran expresamente facultadas para ello,
- solicitaran crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades,
- aceptaran donativos o aportaciones económicas superiores a los límites establecidos,
- no presentaran los informes anuales o de campaña en los términos y los plazos previstos, y
- sobrepasaran los topes de gastos señalados.

A la Sala Central del TRIFE le correspondía resolver y fijar la sanción a las irregularidades cometidas por los partidos políticos, cuando eran informadas por el IFE (COFIPE, 1994: Artículo 343).

Es importante mencionar que el Consejo General del IFE propuso la creación de una fiscalía para atender los delitos electorales (D. O. F. 23/03/1994). El Poder Ejecutivo Federal retomó la propuesta y en julio de 1994 se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), un organismo especializado de la Procuraduría General de la República, (D. O. F. 19/07/1994), cuya responsabilidad es atender lo relativo a los delitos electorales federales contenidos en el Código Penal Federal.

### **3.3. La fiscalización del financiamiento partidista del año 1994.**

#### **3.3.1. La fiscalización de los informes de los gastos efectuados por los partidos políticos durante el proceso electoral federal de 1994.**

La revisión de los informes financieros de los gastos de campaña de los nueve partidos políticos que participaron en las elecciones de 1994 fue el primer paso en el intento de transparentar las finanzas de los partidos políticos mexicanos. La revisión de los informes se hizo siete meses después de concluida la elección y la Comisión de Consejeros presentó el informe y el dictamen relativo el 7 de abril de 1995.

Los partidos tuvieron como plazo para la entrega de los documentos para su revisión hasta el 18 de noviembre de 1994. El Partido Popular Socialista fue el único que no presentó en tiempo y forma sus informes, lo hizo dos días después de la fecha señalada, y esto implicó el incumplimiento de lo que la ley electoral disponía y lo hacía merecedor a una sanción (IFE, 07/04/1995), pero no fue posible imponerla ante la pérdida de su registro como partido político.

Después de la recepción de la documentación, la Comisión de Consejeros realizó una revisión rápida de los informes y procedió a contrastar lo dicho por los partidos con su propia documentación para poder notificarles los errores y las omisiones detectadas. Los objetivos que se perseguían con esa indagación eran contar con información ordenada y uniforme, propiciar la colaboración y el intercambio de información con los partidos, realizar estudios comparativos y verificar que los gastos declarados por los partidos tuvieran respaldo en los comprobantes.

Para la recién creada Comisión resultó muy difícil revisar todos los informes de las campañas entregados porque la cantidad era superior a tres mil. Los partidos habían entregado un informe por cada una de sus campañas: la presidencial, la de los 64 senadores, la de los 300 diputados y de los 40 asambleístas del Distrito Federal. Por ello, optó por

realizar la revisión de las campañas mediante la vía muestral; el muestreo tuvo como base un sorteo del cual se extrajeron 6 campañas de diputados, 3 de senadores y una de asambleísta, por todos y cada uno de los seis partidos que conservaron su registro: el PRI, PAN, PRD, PT, PFCRN y PVEM. Los tres partidos que perdieron el registro eran el PPS, PDM y PARM.

En el caso de la campaña presidencial, la Comisión sólo revisó el capítulo referido a los gastos de prensa, radio y televisión; y no revisó los gastos de propaganda y los gastos operativos de campaña. El informe elaborado por la Comisión de Consejeros contenía grandes agregados de la información que los partidos políticos presentaron, y aunque la fiscalización no fue completa y no se pudo detallar el manejo de las finanzas partidistas sí proporcionó una visión general de ellas.

La parte fundamental del informe presentado por la Comisión de Consejeros fue la presentación de un vaciado de las grandes cifras que proporcionó un diagnóstico general de las finanzas de los partidos políticos y de las condiciones en las que compitieron en la contienda de 1994. El gasto total de las campañas electorales federales de 1994 fue de n\$414'780,483, según lo reportado por los propios partidos políticos, y el 43.2% fue erogado en las campañas presidenciales, el 30.9% en las campañas para diputados, el 22.08% en las campañas para senadores y el 3.73% en las campañas de asambleístas.

Al revisar la distribución de los gastos por partido político se encontró que del gran total, el PRI gastó el 78.28%, que equivalía a 325 millones de nuevos pesos, por lo que la falta de equidad en las condiciones de la competencia electoral en muchas ocasiones denunciada quedó claramente demostrada, y lo relevante es que una autoridad externa lo afirmaba como resultado de la revisión de la información proporcionada por los partidos políticos.

En el apartado referente a los diversos orígenes de los recursos y sus respectivos montos, destacaba el hecho que las aportaciones de los partidos fueron los insumos fundamentales, en total 84.2%; de ellos, el 9.27% correspondió a las aportaciones de los candidatos; las

aportaciones en especie provenientes de simpatizantes y militantes fueron el 5.1% y 1.3% provino de otras fuentes.

Ninguno de los partidos políticos excedió, según sus informes, el tope de los gastos permitidos por ley, con lo que quedó plenamente demostrado que los topes de gastos de campaña eran muy elevados. Un solo partido político pudo haber gastado legalmente hasta n\$899'664,482.46, sin embargo, el gasto total de todos los partidos y los candidatos llegó a n\$414'780,483. Así, se evidenció que el establecimiento de los topes fue una formalidad y que no servían para regular el gasto de los partidos políticos, por lo que era urgente hacer ajustes en materia de financiamiento para lograr la equidad y la transparencia.

La revisión de los informes de gastos mostró una gran asimetría en los gastos que se tradujo en la inequidad en la competencia electoral, ya que el PRI concentró el 71.4% de los gastos en la campaña presidencial, el 72.25% en las campañas para senadores, el 81.24% en las campañas para diputados, y casi el 78% por ciento en las campañas para asambleístas.

Se calculó que el gasto promedio en la campaña para Presidente de la República fue de 20 millones, 160 mil por senador y alrededor de 43 mil nuevos pesos por diputados; y, se afirmaba que este promedio podía servir como un punto de referencia para fijar los topes de gastos de campaña de las siguientes elecciones<sup>90</sup>.

En el rubro de gastos en medios de comunicación, el PRI también concentró el 77.23% del gasto, contra el 21.09% del partido que le siguió en gasto, y cada uno de los demás partidos gastó menos del 2%. En el rubro de gastos en medios de comunicación para la campaña presidencial, que era uno de los asuntos polémicos de la competencia electoral, los partidos políticos asignaron en promedio el 25.26% de sus recursos; y de ellos, el PRI gastó el 41.8%.

---

<sup>90</sup> El entonces Consejero Ciudadano Santiago Creel consideraba que el gasto promedio de 20 millones de nuevos pesos con algún multiplicador y con alguna indexación para efectos de la inflación, se podría tomar como referencia para fijar nuevos topes (IFE, 07/04/1995).

Destaca el hecho que en general, los partidos no gastaron todo el dinero público que recibieron para las campañas electorales, y el dato era importante porque muchos de los candidatos se quejaban de no tener dinero suficiente para sus campañas, por lo que se podía concluir que tenían problemas de administración interna de sus finanzas. Además se evidenció que los partidos políticos no distribuían adecuadamente los recursos económicos que estaban a su disposición entre los candidatos.

En síntesis, la primera fiscalización consistió en la revisión de los informes de campaña de los partidos políticos por parte de la Comisión de Consejeros para hacer un informe consolidado de los datos desagregados que cada partido presentó y determinar si se ajustaban los informes a lo que la ley y los formatos establecían, ya que las facultades de fiscalización eran muy limitadas. El IFE sólo revisó el 16.15 % de los recursos ejercidos en las campañas electorales de 1994; tal como se presenta a continuación:

CUADRO 2

Fiscalización de gastos partidistas reportados en los informes de campañas, 1994.

Partido	Gastos realizados	Gastos revisados	% revisado
PAN	n\$43'000,758.00	n\$11'753,888.50	27.33
PRI	324'681,340.00	48'685,647.00	14.99
PRD	19'616,700.00	680,534.42	3.47
PT	4'637,703.00	1'809,532.00	39.02
PVEM	3'349,219.00	1'644,400.00	49.10
PFCRN	4'223,591.00	2'396,345.74	56.74
PPS	6'286,604.00	0.00	0.00
PDM	3'662,530.00	0.00	0.00
PARM	5'319,506.00	0.00	0.00
Total	n\$414'780,951.00	n\$66'970,347.66	16.15

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas del IFE (1994\_2003.pdf). <http://www.ife.org.mx>.

A pesar de no haberse revisado el origen de los ingresos de los partidos políticos usados en las campañas de 1994, destaca el hecho de que los partidos registraron que recibieron aportaciones por un monto de n\$39'359,267.00 proveniente de candidatos, n\$357'564,258.00 proveniente de los mismos partidos, n\$21'809,976.00 por aportaciones en especie y n\$5'782,721.00 como recursos provenientes de otras fuentes de recursos. La

suma de las cantidades mencionadas da un total de n\$424'516,222.00 y no todo fue gastado según sus reportes.

**CUADRO 3**  
Ingresos de los partidos políticos según aportaciones de candidatos, en especie y otros ingresos, 1994.

Partido	De candidatos	En especie	Otros ingresos
PAN	n\$1'333,900.00	n\$78,599.00	n\$578,200.00
PRI	31'467,325.00	21'731,377.00	5'204,521.00
PRD	5'847,325.00	0	0
PFCRN	529,184.00	0	0
PARM	18,064.00	0	0
Total	n\$39'359,267.00	n\$21'809,976.00	n\$5'782,721.00

Fuente: Dictamen que presenta la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los informes de gasto de campaña de los partidos políticos. (D. O. F. 11/12/1995).

Por ser la primera experiencia en materia de revisión de los informes, tanto la Comisión encargada de revisarlos como los partidos políticos se enfrentaron a distintos problemas, principalmente de tipo operativo y contable derivados de la propia inexperiencia en esta materia, tales como la falta de uniformidad en los informes presentados y el desorden en la presentación de la información. En algunos casos, la Comisión se encontró con formas demasiado centralizadas de presentar esa información, ya que los partidos habían prorrateado los gastos entre todas las campañas que realizaron. Además, se detectó la presentación de comprobantes impropios. Cabe señalar que muchos de esos problemas tenían su origen en la ley electoral, ya que no obligaba a los partidos a contar con estructuras contables profesionales ni a llevar sus cuentas en libros contables, y en la costumbre de manejar discrecionalmente las finanzas partidistas.

Entre las irregularidades que se destacaron se menciona que el PRD presentó de manera deficiente los informes y no siempre se sujetó a los lineamientos y formatos autorizados por el Consejo General en los gastos correspondientes, y con frecuencia dichos gastos no fueron referidos dentro de los tiempos y territorios pertinentes de la campaña electoral que se informaba; además presentó varios comprobantes de gastos de manera duplicada y algunas alteraciones en los documentos de soporte.

Por su parte, el PT presentó inadecuadamente los informes, ya que no hizo una clasificación precisa de sus egresos y no proporcionó comprobación que justificara gastos y confundió diversos rubros de erogaciones en su contabilidad; en tanto el PVEM presentó de modo inadecuado el informe al inscribir de manera errónea los gastos correspondientes a ciertos rubros en otros renglones, y con ello dificultó el análisis y posibilidades de comparación. Y, el PFCRN no logró contar con información sobre el origen de los recursos operados en campaña en el rubro aportaciones de candidatos, y no presentó comprobación de acuerdo a los lineamientos establecidos.

Otro problema grave detectado fue la falta de colaboración de los candidatos de diferentes partidos para realizar las tareas de control e información del manejo de los recursos a su disposición, y como el COFIPE no dispuso que los candidatos estuviesen sujetos a alguna obligación en materia de ingresos y egresos durante las campañas, ellos aprovecharon el vacío legal para manejar discrecionalmente los recursos. En consecuencia, no se podía conocer y mucho menos fiscalizar las finanzas de los actores que llevan a cabo una gran parte de las actividades de campaña y que aportan un gran número de recursos para sus propias campañas electorales.

La falta de especificidad de los gastos también se hizo evidente, ya que los distintos rubros de aportaciones y gastos señalados en los formatos que aprobó el Consejo eran demasiado generales. Eso quedó reflejado en el rubro contable "Aportaciones de los partidos políticos a las campañas" que concentró alrededor del 84.22% de todo el gasto que se erogó en las campañas políticas, pero que no permitía saber de donde venían los recursos, y, para poder identificarlos era necesario analizar detalladamente los informes anuales para poder comparar el origen y destino de los recursos. En consecuencia, con la fiscalización de los gastos efectuada no se podía dar respuesta a las preguntas relacionadas con el asunto de quién financia las campañas y mucho menos sugerir qué esperaban a cambio los patrocinadores de los partidos políticos y candidatos.

Por otra parte, la centralización en la supervisión de los ingresos y gastos fue otro problema para lograr la fiscalización completa por parte de la autoridad electoral, ya que era

imposible que la Comisión o el Consejo en pleno pudiera hacer la revisión puntual de los tres mil 631 informes que recibieron inicialmente. Esta situación evidenciaría la necesidad de crear una estructura burocrática dentro del órgano electoral para realizar las actividades de monitoreo y auditoría de las finanzas partidistas y de destinar más recursos económicos para contar con los elementos necesarios para poder realizar la fiscalización.

La situación anterior aumentaría los costos económicos de la fiscalización y daría argumentos favorables para quienes se oponen a ella; sin embargo, la evaluación de los costos económicos requiere también la comparación con los beneficios que se obtienen, y para la democracia mexicana, como para cualquier otra, la transparencia en asuntos financieros partidistas y electorales que apoye la equidad electoral es fundamental. A lo que se añade la necesidad de la rendición de cuentas de una gran cantidad de recursos públicos a los que tenían acceso los partidos políticos.

A las limitaciones legales y operativas de la fiscalización del financiamiento hay que añadir la poca efectividad en la aplicación de las sanciones y el hecho de que sólo iban dirigidas hacia los partidos, lo que permitía que muchos individuos y organizaciones pudiesen intervenir en el financiamiento partidista y electoral. Hay que señalar que incluso el Tribunal Federal Electoral tenía una gran discrecionalidad en la determinación de las sanciones porque no se habían establecido criterios claros al respecto.

La determinación y aplicación de las sanciones a las irregularidades detectadas en los informes del PRD, PT, PVEM y PFCRN provocó un debate intenso en el Consejo General del IFE, a pesar de que la Comisión de Consejeros señalaba que las irregularidades, con excepción de las del PPS, no merecían sanción según lo establecido en el artículo 342 de la ley electoral, ya que los partidos no reportaron en sus informes que hubieran aceptado donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estuvieran expresamente facultadas para ello o que solicitaran crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni que aceptasen donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados, y que sobrepasaran los toques a los gastos señalados. Lo que obviamente no iba a ser reportado en caso de ocurrir.



Aunque se reconocía que la Comisión no había realizado auditorías completas de las finanzas partidistas y que no se podía tener certeza sobre la información proporcionada por los partidos se tenía que aceptar como verídico lo declarado por ellos, ya que así lo había determinado la ley y los resultados de la fiscalización realizada. En consecuencia, lo siguiente para el Consejo General del IFE era determinar si el dictamen debía comunicarse a la Sala Central del TRIFE, y mientras unos miembros argumentaban que debía informarse al Tribunal sobre lo dictaminado para cumplir con la disposición legal respectiva, otros decían que no debía enviarse el dictamen debido a que no encontraron las irregularidades tipificadas en el Código. Finalmente, los miembros del Consejo General acordaron el envío del dictamen para que la Sala Central del Tribunal Federal Electoral determinase si las irregularidades detectadas se debían sancionar o no.

Como el dictamen no precisó cada una de las irregularidades en que incurrió cada partido político, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral requirió, por auto de 26 de abril de 1995, a la Comisión de Consejeros para que en un término de 20 días hábiles cumpliera con dicho requisito, y como el requerimiento no fue satisfecho el juez instructor del Tribunal Federal Electoral encargado de sustanciar el expediente, acordó notificar a los partidos PRD, PFCRN, y PVEM para que en un plazo de 5 días contestaran por escrito sobre las supuestas irregularidades que podían deducirse del dictamen de la Comisión de Consejeros.

La Sala Central del Tribunal Federal Electoral emitió la resolución final el 4 de agosto de 1995 y absolvió a todos los partidos de las irregularidades señaladas en el informe de gastos de campaña para las elecciones federales de 1994, por falta de documentación fidedigna. Con la resolución del Tribunal se reafirmaba que la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos era débil. Las dificultades técnicas que había enfrentado el órgano electoral para realizar el primer ejercicio de revisión habían influido en gran medida para que no pudieran hacer la revisión de todo lo informado por los partidos políticos y no pudiese presentar la información que le fue requerida; y el envío del dictamen al Tribunal sólo significó el cumplimiento de una formalidad.

A pesar de que las atribuciones que la ley le otorgaba al órgano electoral eran insuficientes para poder fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, hay que destacar que la primera fiscalización proporcionó información no sólo sobre la forma en que los partidos políticos manejaban sus finanzas sino sobre los alcances y limitaciones del modelo de fiscalización implantado con el respaldo de la legislación de 1993. El fortalecimiento de la fiscalización del financiamiento era necesario para apoyar el mejoramiento de las condiciones competitivas de las contiendas electorales y, la determinación y aplicación de sanciones fuertes eran necesarias para incentivar a los partidos a ordenar su manejo financiero y para no cometer irregularidades en el manejo de sus finanzas.

La Comisión de Consejeros presentó siete recomendaciones al concluir con la revisión de los informes, ya que se consideró que era necesario propiciar condiciones más equitativas para el desarrollo de la competencia político-electoral, ya que esas condiciones eran un requisito básico en el proceso democratizador. También era necesario hacer públicas las finanzas de cada partido con la intención de transparentarlas, lo que apoyaría la generación de condiciones de equidad electoral, ambos aspectos necesarios para la democracia<sup>91</sup>. La rendición de cuentas también empezó a considerarse relevante para la democracia, ya que se afirmaba que se estaba transitando de la idea de que los partidos eran una especie de corporaciones sin responsabilidad pública en materia de finanzas, a la noción de que al ser beneficiarios del dinero público tenían responsabilidades igualmente públicas. La necesidad de la rendición de cuentas se profundizaba ante la evidencia de un manejo muy poco profesional del dinero por parte de algunos partidos políticos.

Otra consecuencia positiva de la fiscalización fue que a partir de ese año, los partidos políticos tuvieron que prestar atención al registro de sus ingresos y egresos, y permitir la intervención externa sobre ellas. Además, la experiencia de revisión y análisis de las finanzas de las campañas de 1994 serviría como un referente para modificar las políticas de imposición de topes a los gastos de campaña, ya que éstos no habían sido útiles. Y como

los topes genéricos eran techos demasiado amplios y difíciles de supervisar se propuso la implantación de topes específicos que debían enfocarse a la publicidad pagada en radio y televisión o en la de prensa, entre otros, lo que no sólo serviría para acotar los gastos, sino que eventualmente podían permitir una mejor fiscalización de los recursos usados en las campañas.

Se recomendaba que en lo sucesivo, los partidos presentasen un informe previo de sus ingresos y gastos antes de la jornada comicial, ya que la información no resultaba valiosa para la toma de decisiones de los electores al presentarse una vez que terminaba la contienda, ni para la imposición de sanciones a las irregularidades de los partidos que habían perdido el registro. También, se recomendaba que se obligase a cada partido a mantener un libro contable de sus movimientos financieros y que se permitiese la realización de auditorías. Con ello se intentaba no sólo que la autoridad electoral pudiera superar algunas de las limitaciones que había enfrentado en su tarea de revisión de los informes, sino que el registro de las finanzas partidistas fuese adecuado.

Por último, se recomendó descentralizar la labor revisora y fiscalizadora para volverla más eficaz y viable; eso implicaba incorporar a los consejos locales y distritales en esa labor, ya que toda esa tarea recaía en el Consejo General del IFE, el cual no contaba con los recursos necesarios para poder efectuar la revisión de toda la información que se estaba generando<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Los consejeros habían rendido un informe al Congreso de la Unión, no como informe del Consejo General, donde señalaron los defectos que en materia de equidad tuvo el proceso electoral de 1994 y su propuesta de una agenda para una nueva reforma electoral.

<sup>92</sup> El entonces Consejero Ciudadano Santiago Creel señalaba la necesidad de hacer una reforma profunda en el rubro de gasto y proponía: 1) regular las actividades financieras que los candidatos llevaban a cabo durante las campañas, tanto en materia de aportaciones como en materia de gastos; 2) revisar el esquema de financiamiento público para promover la equidad, que tendría que darse no solamente en el efecto del gasto, sino también en materia de la aportación de recursos a los partidos políticos, de las donaciones y en la fijación de topes adecuados, de tal suerte que la inequidad no se disparase; 3) las aportaciones en especie deberían regularse, ya que no había justificación para que no estuviesen reguladas y además careciesen de topes; 4) para las aportaciones de personas físicas y morales debían de establecerse topes que se ajustasen a la realidad económica mexicana; señalaba que el tope existente en México para personas físicas era 600 veces mayor que el tope que se daba en los Estados Unidos de Norteamérica, lo que era un exceso dadas las asimetrías que existían en las dos economías; 5) que se prohibieran las aportaciones anónimas; ya que los negocios ilícitos podían tener penetración en los procesos electorales; 6) regular los gastos indirectos de personas físicas y morales que beneficiaran o perjudicaran a algún candidato o partido en la contienda electoral. No sólo las aportaciones en especie no estaban reguladas, sino aquellas actividades que tendían a favorecer o a perjudicar a los candidatos o a un partido, y que implicaba una erogación de gasto en materia de procesos electorales; 7)

Sin embargo, más adelante, con la reforma electoral de 1996 la facultad fiscalizadora del financiamiento no se le quitaría al Consejo General, por el contrario se le darían más atribuciones y recursos para lograr una fiscalización más eficaz. Cabe señalar que, las recomendaciones no tenían un carácter imperativo, dada la falta de atribuciones de la autoridad electoral sobre ese tema, a pesar de que había un reconocimiento generalizado de que el control del financiamiento era uno de los asuntos pendientes para mejorar la equidad y la transparencia en los procesos electorales.

Es evidente que el ejercicio de revisión de los informes presentados por los partidos en 1994 permitió confrontar la utilidad de las normas electorales con la realidad, y si bien, la Constitución Política desde 1977 señaló que en los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales debían contar en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular, quedó demostrado que hasta el proceso electoral de 1994 no se cumplió con ese precepto constitucional.

Y, la no modificación de las normas electorales garantizaría la permanencia de un sistema injusto y no democrático, en el que se corría el riesgo de que la inequidad siguiese favoreciendo al PRI, pues de cada peso gastado por los nueve partidos en el proceso electoral de 1994, casi 80 centavos fueron ejercidos por el Partido Revolucionario Institucional. Sólo en el renglón de prensa, radio y televisión, el PRI gastó más que el costo total de la campaña del PAN, que era el segundo partido con más recursos, y la suma total del gasto de los siete partidos restantes juntos era igual a la del rubro priísta citado. No se puede ignorar el hecho de que el PRI tenía grandes ventajas por ser el partido en el gobierno desde hacía mucho tiempo atrás, pero si se seguían considerando los resultados electorales previos conseguidos como base para calcular el financiamiento público se mantendría la inequidad durante mucho tiempo. Este aspecto ponía en riesgo los avances

---

establecer mecanismos más eficientes de revisión, que incluyeran la práctica permanente de auditorías directas a la contabilidad de los partidos, para verificar que los recursos se obtuviesen lícitamente y se destinaran únicamente al cumplimiento de los objetivos de los partidos; y 8) establecer mecanismos más ágiles para la revisión de las finanzas de campaña que permitieran, en caso de haber sanciones, que éstas incidieran en la validación de los procesos electorales (IFE, 07/04/1995).

que se habían logrado para garantizar la realización de elecciones transparentes e imparciales, entre los que destacaban el hecho de contar con un órgano electoral más autónomo e imparcial y con un padrón electoral más confiable.

Es importante mencionar que no hay un registro de discusiones relevantes respecto a la defensa de la autonomía de los partidos políticos en el asunto del manejo de sus finanzas, y esto en gran medida se puede atribuir al hecho de que el problema mayor que enfrentaban los partidos opositores al PRI era la gran disparidad en los montos de los recursos que eran usados en las contiendas electorales, lo que afectaba las condiciones de equidad en la contienda y la falta de transparencia de sus ingresos y gastos. En consecuencia, la regulación y la implantación de mecanismos de control se concebían como medios que debían mejorar la competitividad electoral y evitar los compromisos con donadores particulares cuyos intereses atentaran contra la democracia; aspecto que incluso era más importante y urgente que la rendición de cuentas de los recursos públicos utilizados por los partidos políticos.

Los datos presentados en el dictamen de fiscalización confirmaban que era necesario efectuar una reforma político-electoral para corregir las situaciones de inequidad y las limitaciones a las que se había enfrentado la autoridad electoral en el ejercicio de revisión de las finanzas de los partidos. Además, como la preocupación de la equidad seguía acompañada de la idea de que las campañas electorales no debían costar demasiado ante los graves rezagos económicos y sociales existentes en el país, el tema del control del financiamiento de los partidos continuaría en el centro del debate político.

La toma de conciencia sobre el hecho de que los partidos políticos monopolizan la formación de los gobiernos y la representación, y de que los recursos públicos otorgados a los partidos políticos provienen del dinero de los contribuyentes y que no debía ser utilizado de manera irresponsable tendría un papel importante en las peticiones de transparencia, rendición de cuentas y publicidad de las finanzas partidistas en México y de fortalecimiento de la fiscalización considerada como una herramienta útil para ello. Si bien, tuvieron que pasar 17 años después del reconocimiento de los partidos políticos como

entidades de interés público para que estas organizaciones políticas empezaran a someter sus finanzas al escrutinio público y aunque la fiscalización era débil, su implantación fue importante para mejorar las condiciones competitivas de las contiendas electorales.

Se reconocía como una necesidad que en la siguiente reforma se propusiera la presentación y publicación de informes previos o preliminares de los gastos que hasta un momento determinado hubieran erogado los partidos políticos, y que no toda la información quedase disponible para la autoridad 90 días después. Esto podría servir inclusive para sancionar a los partidos que durante las campañas excedieran los topes de gastos, y con ello, las sanciones podrían ser más útiles para disuadir la violación de las reglas de la óptima competencia electoral.

Y, para que la tarea de fiscalización fuese relevante se aceptaba que era necesario establecer sanciones efectivas, ya que las existentes sólo recaían sobre los partidos una vez concluidos los procesos electorales y en ocasiones su enunciación era totalmente ineficaz; como en el caso del PPS que no cumplió con la entrega de los informes dentro del plazo establecido y según el artículo 342 del COFIPE merecía una sanción pero no había posibilidad de sancionarlo al haber perdido su registro; es claro que si se hubieran detectado más irregularidades tampoco se le hubiera podido sancionar. La pérdida de registro era la máxima sanción que hubiera podido imponerle el Tribunal Federal Electoral por ese incumplimiento, pero el registro lo perdió al no obtener la votación mínima exigida.

### **3.3.2. La reapertura de la fiscalización del financiamiento de las campañas electorales de 1994 en 1998.**

Es importante señalar que la fiscalización de los recursos de las campañas electorales de 1994 volvió a estar en el centro del debate sobre el control del financiamiento partidista en 1998, cuando se hicieron del conocimiento público unas supuestas donaciones privadas que no fueron registradas en el informe de la campaña presidencial del PRI.

El 10 de septiembre de 1998, Silvia Lorena Villavicencio Ayala, representante propietaria del PRD ante el Consejo General del IFE, presentó una queja por presuntas irregularidades y faltas administrativas del PRI que se vinculaban con omisiones al rendir informe de gastos de campaña y con aspectos relativos a restricciones en el financiamiento de los partidos políticos. Las irregularidades eran consideradas graves por el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales respecto del financiamiento privado otorgado en su favor durante los años de 1993 y 1994. Además, el PRD señalaba que ello había afectado la equidad, la legalidad y la certeza, e insistía que las aportaciones debieron generar compromisos que el PRI debía cumplir porque su candidato llegó al gobierno y, cuestionaba sobre qué compromisos se habían pactado entre el candidato y después Presidente Zedillo y los empresarios que presuntamente aportaron grandes cantidades de dinero a su campaña.

La atención de este asunto no fue fácil para el IFE, no sólo porque debió combinar la normatividad de la fiscalización emitida en 1993 que era limitada con la de 1996 que había fortalecido considerablemente la fiscalización del financiamiento partidista, sino porque implicaba establecer un procedimiento adecuado para darle trámite y para determinar posibles sanciones.

La Junta General Ejecutiva del IFE admitió la queja del PRD, JGE/QPRD/CG/006/98, el 11 de septiembre y el 15 de septiembre solicitó al PRI información sobre el financiamiento que denunciaba el PRD. El 23 de septiembre de 1998, el PRI contestó que ese financiamiento ya había sido fiscalizado y argumentó, primordialmente, la excepción de cosa juzgada y el principio de irretroactividad de la ley, aunque sin aportar ningún medio probatorio.

Luego, en medio del debate procedimental respecto a la admisión y atención de la queja en el IFE, la Junta mediante un acuerdo emitido el 13 de noviembre de 1998 se declaró incompetente para conocer la queja interpuesta por el PRD, decretó la nulidad de todas las actuaciones posteriores a su admisión e instruyó al Secretario de la misma para que remitiese el expediente y las constancias del mismo a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, para los efectos legales a que hubiese

lugar. Al aprobarse el acuerdo respectivo, tanto el PRD como el PRI manifestaron su inconformidad e interpusieron recursos de apelación el 23 de noviembre de 1998.

Entre los principales agravios expuestos por el PRD (SUP-RAP-024/98) destacaban que el acuerdo carecía de fundamentación y motivación, que la Junta General Ejecutiva del IFE no contaba con facultades expresamente previstas en la ley para declararse incompetente para conocer de la queja administrativa y remitir el expediente respectivo a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y que no estaba facultada para realizar anulación de sus propios actos.

En tanto, para el PRI (SUP-RAP-023/98) los agravios se originaban en el acuerdo de la Junta al instruir al Secretario de la misma para que remitiese el expediente y las constancias del mismo a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para los efectos legales a que hubiese lugar, ya que con ello, entre otras argumentaciones, se violaba el principio de irretroactividad de la ley, porque la orden de remitir el expediente a la Comisión de Fiscalización equivalía a que se dieran acciones de fiscalización en contra de actos que fueron debidamente analizados, regulados, aprobados y sancionados de conformidad con las normas jurídicas vigentes en aquel entonces.

El PRI decía que se exponía a que en su contra se aplicase una normatividad que no prevalecía en 1994 ni en 1995, ya que la reglamentación de esa época en lo tocante a la fiscalización de los informes de gastos anuales y de campaña de los partidos políticos era substancialmente diferente a la que persistía en 1998. También se trasgredía el principio de irretroactividad al permitir la injerencia de autoridades creadas con posterioridad a la realización de los informes, ya que los actos que se mencionaban en la queja fueron resueltos en definitiva por las autoridades existentes en 1995 cuando se revisó el informe financiero del PRI, y ante las cuales los partidos políticos tuvieron la posibilidad de expresar sus inconformidades y si no la emplearon en su oportunidad, las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal Electoral habían adquirido estado firme e inatacable.



El PRI afirmaba que la Junta General Ejecutiva debió rechazar la queja interpuesta por la representante del PRD ya que tenía facultades para determinar la improcedencia y desechar las quejas que resultasen notoriamente frívolas o absurdas.

Después de revisar el caso, el TEPJF resolvió confirmar el acuerdo del 13 de noviembre de 1998 dictado por la Junta General Ejecutiva del IFE, por virtud del cual se declaraba incompetente para conocer la queja del PRD y decretaba la nulidad de las actuaciones practicadas con posterioridad a la recepción de la queja. Y respecto a los argumentos del PRD señalaría lo infundado de los agravios expresados en torno a la falta de fundamentación y motivación del acto, y la ausencia de facultades de la Junta para hacer tal declaratoria; sobre temas de competencia similares la Sala Superior se había pronunciado en los asuntos registrados como SUP-RAP-010/97, SUP-RAP-016/97 y SUP-RAP-002/98, ya que la competencia de la Comisión de Fiscalización no se encontraba refutada.

El TEPJF afirmó que en el asunto el único acto que legalmente subsistía era la presentación-recepción del escrito de queja presentada por el PRD en contra del PRI, “respecto de hechos que, si bien se afirma acontecieron en los años de 1993 y 1994, es hasta este año cuando se presentó la queja respectiva y lo único decidido es respecto de la autoridad a quien se considera competente para conocer sobre ella, con plenitud de jurisdicción, pudiendo, por ende, de acuerdo a sus propias atribuciones, proveer lo que estime pertinente acerca de un desechamiento o de ser el caso, de su admisión, trámite y demás actos que le toque realizar. Sin embargo, aquel solo acto, de manera alguna puede significar la aplicación retroactiva de la ley, sino que, se sustenta exclusivamente en la normatividad legal aplicable al momento de presentarse la susodicha queja; ello, con independencia de que, según se desprende del contenido del acuerdo impugnado, en el mismo se alude exclusivamente a disposiciones legales, que bien pueden considerarse como adjetivas, por cuanto a que su finalidad es hacer posible la realización de las finalidades por las que fue creada la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, al establecer los pasos procedimentales que deben llevarse a cabo para alcanzar el objetivo pretendido; de suerte tal que, si los dispositivos legales invocados

en aquella determinación, gozan de esa naturaleza, es evidente que no se aplican de manera retroactiva como se pretende”.

En consecuencia, la Comisión de Fiscalización analizó la queja del PRD sobre el financiamiento del Partido Revolucionario Institucional en 1993 y 1994 (EXP. N°. Q-CFRPAP-01/98/PRD vs PRI).

El PRD le imputaba al PRI nueve hechos que consideraba contravenían las disposiciones del financiamiento partidista y su control; alegaba que el PRI omitió informar a la autoridad electoral la totalidad de sus ingresos y egresos en 1993 y 1994, ya que recibió unas supuestas aportaciones de personas físicas, cuyos montos habrían rebasado el límite de aportación individual que era n\$2'013,080.02, así como de empresas de carácter mercantil, en contravención a la prohibición absoluta; además, que la existencia del compromiso de aportaciones millonarias de diversos hombres de negocios que públicamente se comprometían a financiar al PRI y las grandes donaciones privadas no reportadas incidiría en el rebase los topes de campaña, en especial en la campaña de Presidente de la República.

El PRD decía que el PRI podría haber ocultado un monto de 2'504,800.00 pesos, como resultado de las sumas que realizó de las supuestas aportaciones de personas físicas, fideicomisos y otros, y esa cantidad representaba 4.69 veces el monto total nacional del tope de gastos de campaña que un partido pudo haber gastado en 1994; además afirmaba que el PRI estaba plenamente enterado de la magnitud de las infracciones cometidas, por lo que en sus informes de financiamiento omitió referirse a las supuestas aportaciones que fueron apareciendo con posterioridad.

Para sustentar su queja, el PRD presentó un conjunto de elementos que consideraba eran pruebas y solicitaba que el IFE realizara una investigación al respecto; aportaba copias fotostáticas de oficios y de publicaciones en periódicos y revistas como pruebas documentales privadas; asimismo, solicitó se requiriese la compulsión y certificación de documentos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a las instituciones bancarias; incluyó información derivada de una averiguación previa formada con motivo de una

denuncia interpuesta por el PRD, vinculada a las supuestas irregularidades del PRI que estaban en la queja, ante la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Además solicitaba que la autoridad electoral se allegase del expediente del juicio civil Aeroméxico vs. Gerardo de Prevoisin y G.P. Investments, que afirmaba se seguía en la Corte de Distrito en la Ciudad de San Antonio, Texas, en los Estados Unidos de América. Por último, apeló a la prueba presuncional legal y humana.

Por su parte, el 29 de enero de 1999, el PRI en contestación al requerimiento de información del IFE afirmó, entre otras cosas, que la queja debía desecharse porque era completamente ambigua al no señalar con precisión si los hechos que denunciaba se referían a supuestas irregularidades en su informe anual de ingresos y egresos o al informe sobre gastos ejercidos en la campaña política federal, ambos correspondientes al año de 1994. Para el PRI, la queja debía ser declarada totalmente improcedente para no afectar la definitividad de resoluciones anteriores de la autoridad electoral y vulnerar de esa manera el principio de cosa juzgada, y afirmaba que el PRD pretendía que se le enjuiciara dos veces por los mismos hechos, como lo eran los informes anuales y de campaña de 1994.

Añadía que los partidos políticos contaron con el derecho para impugnar el dictamen consolidado ante la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral, dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que concluyó la sesión del Consejo General donde se dio a conocer el dictamen, y el PRD no lo hizo aún cuando tuvo conocimiento de los informes rendidos por el PRI y de los dictámenes consolidados de la Comisión de Consejeros; decía que el PRD tuvo dos oportunidades procesales para impugnar los dictámenes y al no hacerlo precluyó en forma definitiva ese derecho. Inclusive argumentaría en contra del PRD que sus informes de financiamiento correspondientes al año 1994 tenían deficiencias que fueron destacadas en el dictamen correspondiente a la revisión de sus gastos de campaña, y que nunca fueron subsanadas y mucho menos castigadas.

El PRI insistía en que si se llegaba a considerar que cometió las irregularidades que se le imputaban no podría aplicarse ninguna pena, pues las mencionadas conductas estaban sancionadas en el artículo 343 del código electoral que fue derogado en 1996 y no se previó ningún artículo transitorio en el que se estableciera que se seguirían aplicando dichas sanciones; por lo tanto, no se podía sancionar la conducta porque el principio general de derecho determina que no hay pena sin ley. Además, el artículo 269 del COFIPE que estaba vigente al discutirse la queja no podía aplicarse, debido a que no estaba en vigor en la época en que presuntamente sucedieron los hechos.

El PRI durante toda la investigación negó todas las acusaciones hechas por el PRD, afirmó en todo momento que no recibió ninguna aportación de empresas mercantiles o de personas no autorizadas y que las aportaciones recibidas no excedieron en ningún caso a los límites establecidos, ya que se cercioraba de que proviniesen de personas autorizadas para ello y expidió comprobantes por todas y cada una de las aportaciones que recibió. Adicionalmente manifestó no tener la documentación correspondiente a los informes de 1994, ya que ésta sólo debía conservarla durante un año, y ese plazo había vencido el 11 y 13 de diciembre de 1996 para el dictamen sobre informes de gastos de campaña y el anual, respectivamente. Por lo tanto, no había forma de hacer una auditoría.

Con respecto a las pruebas que el PRD presentaba en la queja, el PRI señaló que no eran pruebas sino copias fotostáticas que carecían de fuerza probatoria y que, en definitiva, no constituían medios de prueba, ya que sólo se basaban en rumores que se habían publicado en diversos medios de información y en declaraciones de personas que afirmaban haber entregado determinadas cantidades, lo cual no implicaba que en realidad las hubieran aportado.

Una vez revisada la queja del PRD contra el PRI, el Consejo General del IFE en su resolución determinó que resultaba parcialmente improcedente la queja e infundada y por ello ordenó el archivo del expediente, como asunto total y definitivamente concluido (IFE, 25/05/1999).

Cabe señalar que el dictamen y la resolución se aprobaron con cinco votos a favor y cuatro en contra de los consejeros electorales José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas y Emilio Zebadúa. Lujambio, entonces Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Fiscalización, (IFE, 25/05/1999) señaló que declarar totalmente improcedente la queja, tal como pretendía el PRI “implicaría que la autoridad electoral no podría ni siquiera entrar al estudio del fondo de su contenido; es decir, no podría analizar los hechos que se le plantean para resolver sobre la culpabilidad o inocencia del denunciado, al existir un obstáculo legal que le impediría iniciar cualquier procedimiento respecto de tales hechos.” Afirmaba que a juicio de la Comisión de Fiscalización al PRI le asistía la razón, sólo en parte, cuando afirmaba que los informes que en su momento rindió a la autoridad electoral ya eran cosa juzgada y que las resoluciones que emitió en su momento el entonces Tribunal Federal Electoral, con base en los dictámenes correspondientes, eran definitivos e inatacables y que la Comisión de Fiscalización no podía reevaluar o alterar y así, dejar sin efecto un dictamen que ya había sido aprobado por el Consejo General. Pero dejaba claro que no podía haber definitividad sobre lo que no se había informado; así sobre lo que presuntamente no se informó, no pudo recaer un dictamen definitivo ni una resolución inatacable.

La Comisión determinó que era parcialmente improcedente la queja presentada, al concluir que el PRI no omitió informar con oportunidad algunos de los nueve hechos que le imputaba el PRD, y ello lo determinó con base en el Dictamen consolidado correspondiente a los informes de campaña de 1994 que alcanzó plena firmeza jurídica y cuyos términos no podían ser desconocidos. Señalaba que si con la información a la que tuvo acceso en ese momento, que era precisamente a la que se hacía referencia en un apartado de la queja en estudio, la autoridad no señaló irregularidades, o si, habiéndolas señalado, no se impuso sanción alguna en el procedimiento correspondiente, no se podía entrar al estudio de hechos que fueron efectivamente conocidos y dictaminados por la autoridad. Por ello, debía declararse la improcedencia del estudio de los hechos que, de la sola lectura de los informes rendidos a la autoridad, o de los dictámenes emitidos por ésta, se concluyera que fueron efectivamente reportados, ya sea que hubieren sido sujetos a revisión por parte de la autoridad, o simplemente que constasen en los informes correspondientes.

Pero, la Comisión no consideró que fuese apegado a derecho declarar la total improcedencia de la queja, pues juzgaba que el simple hecho de que cualquier partido hubiese presentado sus informes y que a estos hubiese recaído un dictamen de la autoridad, no quería decir que sólo por ello ese partido quedase exento de cualquier sanción, si y solo si con posterioridad existía prueba fehaciente e indubitable de que en realidad tales informes no incluyeron la totalidad de los ingresos o egresos que estaba obligado a reportar.

Es importante destacar que entre otras causales de improcedencia de algunos asuntos contenidos dentro de la queja se encontraba el hecho que el artículo 14 de la Constitución Política dispone que a ninguna ley puede dársele efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, por lo que la Comisión juzgó improcedente entrar al estudio de supuestos hechos que hubieran sido ilegales a la luz de normas nuevas, pero que habían ocurrido, según los datos aportados por el propio quejoso, con anterioridad a la entrada en vigor de la normatividad supuestamente infringida. Así, resultó improcedente analizar hechos y actos anteriores al 24 de septiembre de 1993, ya que no se encontraban sujetos a la normatividad que entró en vigor a partir de esa fecha. Antes del 24 de septiembre de 1993, la Ley electoral vigente no establecía mayor regulación en materia del financiamiento de los partidos políticos, y en particular no establecía montos máximos de aportaciones privadas, ni prohibiciones respecto de las aportaciones a los partidos políticos por parte de personas morales de carácter mercantil, ni tampoco reglas respecto de su registro o la obligación de informarlos a la autoridad electoral. La única obligación al respecto era la de entregar un informe anual exclusivamente sobre el empleo del financiamiento público.

Por otra parte, respecto de los hechos cuyo estudio no se consideró improcedente, la Comisión determinó realizar su análisis, lo que implicó determinar si existieron los hechos que se imputaban al PRI; después y sólo en el caso de que existiera prueba fehaciente e indubitable de que esos hechos ocurrieron, la Comisión procedería a determinar si tales hechos efectivamente habían sido omitidos en los informes correspondientes, con lo que se hubiere acreditado un incumplimiento a la obligación a cargo de los partidos políticos de informar sobre la totalidad de los ingresos y egresos en sus informes, según lo establece la

ley electoral; y por último, en caso de que se hubiese acreditado la existencia de los hechos imputados y la omisión de información habría que determinar si tales relaciones ameritarían la imposición de una sanción y cual sería ésta y por qué monto.

La Comisión consideró para su análisis la supuesta entrega de ocho millones de dólares, un millón cada mes durante ocho meses, por parte de Gerardo de Prevoisin y/o de la aerolínea Aeroméxico, cuyo Consejo de Administración presidía. El PRD decía que de ese dinero tres millones habían sido destinados a fideicomisos del PRI y los otros cinco millones no se aclaraba el destino que les dio el citado instituto político; además de la entrega de 1,500 boletos, así como el préstamo de un avión para el apoyo de la campaña presidencial del PRI en el año de 1994. Lo anterior se desprendía, al parecer, de declaraciones realizadas por Prevoisin, y el PRD afirmaba que los datos mencionados fueron detectados por los auditores de la aerolínea.

Sin embargo, esa parte de la queja resultó infundada, como todo lo que el PRD sustentó en publicaciones en los periódicos o revistas, porque carecen de valor probatorio dentro de cualquier procedimiento, ya que únicamente acreditan que fueron publicadas en el modo, tiempo y lugar que de las mismas aparezca, mas no demuestran que los hechos hayan ocurrido. También se desechó la supuesta prueba ofrecida vinculada al expediente del "juicio civil Aeroméxico VS Gerardo de Prevoisin y G.P. Investements número 4:95-CV-98, ya que la Comisión consideró que sólo se trataba del ofrecimiento de una prueba documental y no se cumplió con el requisito de exhibir la prueba, ni copias certificadas de la misma, y tampoco acreditó su imposibilidad de acceder al original de los documentos ofrecidos. Cabe señalar que respecto de la solicitud de investigación sobre este asunto formulada por el PRD, la autoridad electoral señalaría que esas facultades de investigación se encuentran circunscritas al ámbito de los partidos políticos y no puede allegarse de pruebas si éstas se encuentran en esferas ajenas al instituto o a los propios partidos políticos.

Otro aspecto de la queja analizado tuvo que ver con las supuestas donaciones efectuadas, consistentes en el pago de la renta de uno de los edificios del comité de finanzas del PRI,

una donación de alrededor de dos millones de pesos, y el pago de la póliza de seguros de alrededor de un millón de dólares de la campaña presidencial de 1994 del PRI, por parte de Ángel Isidoro Rodríguez Sáez, ex presidente del Consejo de Administración del grupo financiero Asemex-Banpaís.

Para acreditar los hechos mencionados, el PRD presentó reproducciones de diversas publicaciones periodísticas, copias fotostáticas de lo que, según afirmaba, era la versión estenográfica de la comparecencia de Rodríguez Sáez ante la Subcomisión de Seguimiento de los Programas de Saneamiento Financiero de la Cámara de Diputados, y de una versión estenográfica de una entrevista concedida por dicha persona a diversos medios de comunicación, también entregó documentos de supuestas averiguaciones previas en trámite ante la PGR y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que solicitó fuesen compulsados y certificados. Sin embargo, lo anterior se añadiría para determinar la improcedencia porque el PRD no señaló en qué aspectos lo contenido en tales averiguaciones previas podría estar relacionado con los hechos que se imputan al denunciado, ni tampoco estableció qué partes de tales averiguaciones tendrían relación con el objeto de su queja; es decir, la prueba no se encontró debidamente relacionada. Además, la Comisión de Fiscalización reiteraría que no tenía facultad para solicitar documentación para la integración de un expediente relativo a una queja administrativa a dependencias ajenas al propio IFE, dentro del procedimiento establecido.

Y respecto a la queja sobre la existencia de diversos fideicomisos, alimentados por una cuenta concentradora, de la cual salieron fondos para apoyar al PRI por una cantidad aproximada de 30 millones de pesos a través de "créditos cruzados" otorgados a empresas "canalizadoras", irregularidades vinculadas con diversas averiguaciones previas de la PGR, seguidas en contra de Carlos Cabal Peniche que era accionista mayoritario del Banco Unión, la Comisión de Fiscalización señalaría que sólo tenía facultades para requerir información o documentación que se encontraba en poder de instancias del propio IFE e insistiría en la falta de valor probatorio de los documentos presentados por el PRD, por lo que la queja resultó infundada.



### **3.3.3. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al año 1994.**

El 29 de septiembre de 1995<sup>93</sup>, la Comisión de Consejeros presentó el Dictamen consolidado sobre los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos, correspondientes a 1994, y el procedimiento de revisión fue el mismo que se siguió para revisar y elaborar el dictamen de los gastos de campañas.

A pesar de que la revisión de los informes de ingresos y gastos correspondiente al año de 1994 también tenía como objetivo transparentar las operaciones financieras de los partidos, igualmente como había sucedido con la revisión de los informes de campaña, la Comisión tuvo que confiar en los datos informados por los partidos políticos, ya que no estaba presentando una indagatoria autónoma ni una auditoría, sino simplemente una revisión y un análisis de lo que los partidos políticos decían que gastaban y de los ingresos que recibían.

La revisión del informe anual de ingresos obtenidos por los partidos políticos tampoco abarcó la totalidad de los recursos que los partidos políticos reportaron, que ascendió a la cantidad de n\$817'662,443.00. El financiamiento de simpatizantes fue el de mayor cuantía respecto a las otras fuentes de ingresos, ya que ascendió a n\$239'989,795.00. El PRI dispuso de recursos equivalentes al 73.33% del total, en tanto los ocho partidos políticos que conformaban el sistema partidista dispusieron del 26.67% de ingresos, y los datos evidenciaban que la competencia era imperfecta.

Es importante mencionar que contrario a lo que cierto sentido común suponía, el financiamiento público no era el rubro que más recursos les aportaba al conjunto de los partidos, sino las aportaciones de simpatizantes; y a pesar de que el PRI recibió casi el 50% del financiamiento público, éste fue el rubro menos inequitativo respecto a las demás

---

<sup>93</sup> En esa misma sesión, el Consejero Ciudadano Santiago Creel propuso la creación de una Comisión, de carácter permanente, que se integraría con los seis Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE y con dos Consejeros del Poder Legislativo para que realizara análisis, informes y propuestas referidas a mecanismos e instrumentos de verificación y control de los ingresos y gastos anuales y de campaña de los partidos políticos. Sin embargo, no se aprobó su creación (IFE, 29/09/1995).

fuentes de ingresos de los partidos políticos, ya que su financiamiento privado y su autofinanciamiento superó considerablemente al de los demás partidos políticos. A continuación se presentan los datos sobre los ingresos de los partidos políticos correspondientes al año 1994:

CUADRO 4  
Ingresos de los partidos políticos según origen, 1994.

Partido	Financiamiento público	Militantes	Simpatizantes	Autofinanciamiento
PAN	n\$28'966,249.00	n\$3'783,147.00	n\$22'409,237.00	n\$6'120,049.00
PRI	99'424,469.00	65'215,241.00	214'615,886.00	60'398,481.00
PRD	20'713,984.00	6'507,325.00	0	0
PT	5'977,382.00		2'541,321.00	0
PVEM	5'635,551.00	0	0	1'000,000.00
PFCRN	15'324,400.00	787,723.00	413,534.00	0
PPS	9'131,216.00	0	0	0
PDM	6'349,692.00	0	9,817.00	925,154.00
PARM	9'939,139.00	181,064.00	0	0
Total	n\$201'462,082.00	n\$76'474,500.00	n\$239'989,795.00	n\$68'443,684.00

Fuente: Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes a 1994. (D. O. F. 13/12/1995).

Es importante destacar que no todos los partidos cumplían completamente con las disposiciones legales y reglamentarias que sustentaban el control financiero de los recursos privados, ya que se detectó la falta de documentación de aportaciones en el caso del PAN, la falta de controles adecuados de los recibos emitidos por aportaciones de militantes y simpatizantes en el caso del PRI, la falta de sustento documental de eventos realizados para obtener recursos en el caso del PVEM, el PAN y el PRI. Sin embargo, el caso más grave fue protagonizado por el PRD que no proporcionó la documentación de soporte de su informe anual ni respondió a los requerimientos de aclaraciones que le solicitó la Comisión fiscalizadora. Además para la Comisión era muy difícil conocer el manejo financiero de los recursos a disposición de los comités estatales de los partidos políticos, ya que los comités ejecutivos nacionales no tenían control sobre ellos.

La Comisión sólo revisó el 41.50% del total de los ingresos obtenidos por los partidos políticos. Al PRI que fue el partido que reportó más ingresos apenas le revisó el 37.04%, al PAN que era el segundo partido con mayores ingresos obtenidos sólo le revisó el 53.89% y, a los partidos que perdieron su registro, PPS, PDM y PARM, no les revisaron sus ingresos.

Los porcentajes de revisión de los ingresos obtenidos por el PRD, PT, PVEM y PFCRN fueron mayores pero la cantidad era muy pequeña con relación a los ingresos reportados por el partido dominante, el PRI.

CUADRO 5

Fiscalización de ingresos partidistas reportados en los informes anuales, 1994.

Partido	Ingresos obtenidos	Ingresos revisados	% revisado
PAN	n\$118'111,790.00	n\$63'644,918.00	53.89
PRI	599'565,527.00	222'076,765.00	37.04
PRD	28'074,309.00	21'517,984.00	76.65
PT	9'173,156.00	8'524,460.00	92.93
PVEM	7'394,088.00	6'896,897.00	93.28
PFCRN	16'817,398.00	16'690,655.75	99.25
PPS	17'340,723.00	0.00	0.00
PDM	10'089,685.00	0.00	0.00
PARM	11'095,737.00	0.00	0.00
Total	n\$817'662,413.00	n\$333'351,679.75	41.50

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas del IFE (1994\_2003.pdf). <http://www.ife.org.mx>.

Los egresos totales realizados en 1994 por los partidos políticos según sus reportes ascendieron a la cantidad de n\$788'711,168.00. El PRI erogó el 74.47% del total de egresos y n\$404'275,659 fueron destinados a las campañas políticas.

En el caso de la revisión del informe anual de gastos de los partidos políticos, los gastos revisados representaron sólo el 1.88% del total de gastos reportados como se muestra a continuación.

CUADRO 6

Fiscalización de gastos partidistas reportados en los informes anuales, 1994.

Partido	Gastos realizados	Gastos revisados	% revisado
PAN	n\$60'154,954.00	n\$2'061,676.80	3.43
PRI	262'679,036.00	2'874,339.00	1.09
PRD	17'386,334.00	0.00	0.00
PT	7,407,058.00	333,317.61	4.50
PVEM	4'032,656.00	415,713.00	10.31
PFCRN	13'431,487.00	1'532,425.00	11.41
PPS	7'914,449.00	0.00	0.00
PDM	5'653,504.00	0.00	0.00
PARM	5'776,231.00	0.00	0.00

Total	n\$384'435,709.00	n\$7'217,471.41	1.88
-------	-------------------	-----------------	------

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas del IFE (1994\_2003.pdf). <http://www.ife.org.mx>.

En este ejercicio de fiscalización destacan los bajos porcentajes de revisión, sobre todo la correspondiente al PRI que era el partido que había reportado más gastos y sólo se le revisó el 1.09% del total, el incumplimiento del PRD en la entrega de la documentación de respaldo y la imposibilidad de revisar las finanzas de los partidos que perdieron su registro, PPS, PDM y PARM.

Cabe señalar que la separación de los gastos de campaña con los gastos ordinarios anuales en periodos electorales no es fácil de hacer y de comprobar para los partidos políticos si no cuentan con un sistema contable adecuado.

La Comisión concluyó que todos los partidos habían cometido errores de presentación o de ordenamiento. Por supuesto que los errores o irregularidades eran de diferente magnitud o naturaleza, pero no había un informe que no presentase algún error o que no señalase algún defecto en la transparencia. Seis puntos de los nueve que conformaron las conclusiones de la Comisión se referían en específico a diversos problemas encontrados en la contabilidad de los partidos y quizá eso podía ser explicado por la falta de tradición de los propios partidos frente al tema crucial de sus finanzas. Esto era trascendental en la labor de fiscalización. Es importante destacar que se reconoció la necesidad de establecer sistemas nuevos de administración, y de capacitación en las estructuras partidistas para realizar ese ejercicio de revisión.

Aún cuando el ejercicio de revisión fue limitado, la Comisión detectó las irregularidades siguientes:

a) El PRD presentó en tiempo el informe anual sobre el origen y monto de los ingresos recibidos por concepto de financiamiento y su destino, y como al resto de los partidos, la Comisión de Consejeros le solicitó aclaraciones o rectificaciones a diversas observaciones que se le dieron a conocer y se le indicó un plazo para la entrega, pero el PRD omitió presentar la documentación para revisión y sus aclaraciones o rectificaciones. Una vez

vencido el plazo otorgado, la Comisión de Consejeros le envió un oficio recordatorio, firmado por sus integrantes, pero tampoco lo atendió. Para la Comisión de Consejeros no fue posible efectuar la revisión que tenía encomendada por el incumplimiento de las obligaciones del partido.

b) El PFCRN presentó en tiempo su informe anual, pero al efectuar la revisión de sus aportaciones de militantes verificaron depósitos por n\$787,723 en cuatro cuentas bancarias, que no estaban a nombre del partido, sino a nombre de Teresa Pandura que era la Secretaria Nacional de Finanzas del PFCRN y Rafael Aguilar Talamantes que era el Presidente Nacional de ese partido y el beneficiario de las cuentas<sup>94</sup>.

Esa situación evidenciaba el uso patrimonial del partido político, por tal motivo el hecho de tener cuentas personales no fue considerado un error u omisión técnica sino una irregularidad de fondo, ya que la ley señalaba que los partidos políticos debían tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de los recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes (COFIPE, 1994: Artículo 49-A).

c) Al revisar el informe del PRI no se encontró el control de folios de los recibos de aportaciones de militantes y simpatizantes presentados por montos de n\$65'215,241 y n\$214'615,886 respectivamente.

d) En la revisión del informe del PAN se encontró que no documentó, en recibos, aportaciones por la cantidad de n\$532,799 que recibió de sus candidatos para campañas.

---

<sup>94</sup> El representante de dicho partido, Juan Manuel Huezo Pelayo, manifestó que no estaban de acuerdo con el dictamen porque la ley en la materia no definía explícitamente las modalidades de administración de los recursos financieros, y argumentaba que no se examinaban a fondo las cuentas para ver qué estado guardaban y qué uso había tenido; además decía que el informe era impreciso, vago, tendencioso y reiterativo, y no tipificaba los problemas derivados del examen de los informes partidistas, no ofrecía alternativas para su mejor presentación, no contenía recomendaciones a los partidos políticos en el manejo de sus informes financieros, y no desprendía lecciones políticas que sirvieran para la reforma legislativa ni a la mejora de los procedimientos de revisión y a modificaciones institucionales (IFE, 29/09/1995).

e) El PAN, el PRI y el PVEM<sup>95</sup> no presentaron el sustento documental los ingresos que obtuvieron de eventos que realizaron para allegarse recursos.

Sin embargo el dictamen no proponía sanciones y así fue comunicado a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral que lo confirmó.

Y por segunda ocasión por la débil fiscalización, la Comisión sólo realizó la comparación de las cantidades reportadas a partir de declaraciones hechas por los partidos. Se reconoció de nuevo que si bien la Comisión examinaba las finanzas de los partidos no era una comisión fiscalizadora, porque no disponía de los instrumentos que le otorgarían ese carácter; la aplicación de la ley le aproximaba a una tarea de fiscalización pero no correspondía al espíritu de auditoría o de comprobación de los gastos de los partidos, principalmente porque sólo disponían de la información que los partidos quisieran proporcionar. En consecuencia, era necesario superar las restricciones, las limitaciones legales e inclusive metodológicas con los que operaba esa Comisión.

#### **3.4. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al año 1995.**

El 10 de octubre de 1996 la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE aprobó el Dictamen consolidado sobre los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes a 1995, que correspondieron al Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México.

---

<sup>95</sup> El representante del PAN, Humberto Aguilar Coronado, señalaba que de las conclusiones del informe de los consejeros ciudadanos se desprendía que ese partido llevaba un adecuado control de sus operaciones y que las pequeñas observaciones que se hicieron a sus operaciones se refirieron a pequeños errores u omisiones que por su cuantía resultan aceptables en términos de una auditoría. El PVEM, a través de María Cristina Moctezuma Lule, señalaba que no habían incluido toda la documentación sobre un sorteo que estaba autorizado por la Secretaría de Gobernación porque no lo consideraron conveniente (IFE, 29/09/1995).

Todos los partidos políticos presentaron sus informes de ingresos y egresos y se insistía en lo valioso que era este ejercicio para la transparencia de la vida política y la equidad financiera, que seguían siendo necesarias para la consolidación de un régimen de partidos plural y para la democracia; al respecto, Woldenberg Karakowsky (IFE, 10/10/1996) señalaba “quizá el valor más importante de estas revisiones, es que estamos creando la rutina de sacar a la luz pública, información financiera relevante de los partidos, esta información era hasta hace algunos años, absolutamente desconocida, creo que esto sirve para crearles un contexto de exigencia a los propios partidos políticos, pero sirve también para que los propios partidos políticos, puedan responder con cuentas más claras y ordenadas ante la exigencia de que siendo entidades de interés público, sus finanzas igualmente, son del interés público. Creo incluso que estos ejercicios pueden servirles a los propios partidos como un diagnóstico para conocer la madurez de sus estructuras financieras y las dificultades que afrontan para realizar sus trabajos y las formas como responden a sus propias metas y tareas. La práctica de la revisión ha hecho visible, sin duda, la disparidad y ha proporcionado por primera vez, datos aproximados de la inequidad en la competencia electoral.”

Además, se consideraba que la información acumulada con las revisiones efectuadas serviría como insumo para la reforma electoral que se estaba trabajando y que contemplaba la necesidad de fortalecer la fiscalización del financiamiento partidista.

El dictamen tenía como fundamento, al igual que los anteriores, las cifras y los datos declarados por las propias organizaciones políticas, lo que si bien era una virtud también era una enorme limitación ya que no se realizaba una auditoría propiamente dicha y en algunos casos la revisión fue muestral.

Entre los avances del trabajo de fiscalización se destacaba que hubo uniformidad en la presentación de los documentos, no hubo el desorden en la presentación de información ni casos de comprobantes impropios, y que tampoco faltó la colaboración de los responsables de las finanzas de los partidos; aspectos que en el pasado se habían derivado, en buena

medida, de la inexperiencia. Sólo en el caso del PVEM, la falta de conciliaciones bancarias denotaba que no contaba con sistemas contables adecuados.

Sin embargo, existían irregularidades en la comprobación de las cuentas del financiamiento público, ya que seguía faltando la declaración sobre el financiamiento público que recibían a nivel estatal por parte de todos los partidos, y los partidos seguían afirmando que los comités estatales no proporcionaban esa información a sus comités nacionales, con lo que se evidenciaba los problemas de control financiero de los partidos políticos.

Entre las conclusiones relevantes derivadas de revisión de la información relacionadas con la equidad se destacaba que el 57% del financiamiento de los partidos políticos con registro, PAN, PRI, PRD, PT, PFCRN y PVEM, había sido público. El financiamiento público, en sus cinco variantes, ministrado en 1995 ascendió a \$171'609,858.00 y al PRI le correspondió el 42.24%, al PAN 21.31%, al PRD 15.40%, al PT 8.12%, al PFCRN 6.62%, y al PVEM 6.31%. Así, tres partidos, PRI, PAN y PRD, recibieron el 78.95% del financiamiento público, mientras el 21.05% lo recibieron los tres partidos restantes. El PRI redujo casi siete puntos porcentuales su participación en el financiamiento público con respecto al año 1994, cuando recibió el 49.35% de este tipo de financiamiento, mientras el PAN había recibido el 14.38% y el PRD el 10.28%. El resto de partidos ganaron en participación (a excepción del PFCRN, que perdió un punto porcentual). Estos datos resaltan cómo el financiamiento público en 1995 se convirtió en un elemento equilibrador entre los tres primeros partidos y en un mecanismo de compensación muy relevante para las organizaciones políticas con menor número de votos.

El ingreso total de los partidos en 1995 ascendió a \$300'318,943.00, que comparado con el ingreso total de 1994 sólo representó el 36.7%, ya que en 1994 los partidos políticos reportaron la cantidad de \$817'662,443.00 como ingresos.

En 1995, el PRI dispuso recursos que equivalían a más de la mitad del total manejado por el conjunto de partidos, 54.95%. No obstante, en el grupo de partidos más grandes disminuyó sensiblemente la desigualdad en relación a los ingresos del año anterior, y el PRI disminuyó



su participación 18.38 puntos, el PAN la aumentó 9.36 puntos al lograr el 23.81% y el PRD también aumentó 5.77 puntos al obtener el 9.20%.

El 43% del financiamiento partidista provino de fuentes privadas, pero el financiamiento privado tuvo una reducción respecto al del año 1994, lo que se relacionaba con el hecho de que 1994 fue un año electoral que incluía la elección presidencial.

Donde la desigualdad volvió a aparecer con fuerza fue en el rubro del financiamiento por simpatizantes que fue por la cantidad de \$52'520,226.00, ya que el PRI obtuvo el 91.7% de los ingresos totales y el PAN el 5.52%, el PFCRN el 2.09, el PT el 0.69, mientras el PRD y el PVEM declararon no obtener recurso alguno por ese concepto. Este tipo de financiamiento privado equivalía al 30% del financiamiento público y se puede apreciar que en 1995 este rubro encontró un solo depositario: el PRI.

El financiamiento obtenido por aportaciones de militantes fue del orden de \$11'014,478.00 en 1995 y mostró un comportamiento diferente al de simpatizantes. El PAN recibió por ese concepto el 46.83% del total y el PRI el 48.66%. Es decir, recibieron prácticamente lo mismo, más de 5 millones de pesos. El PRD reportó el 4.48% de las aportaciones totales por la vía de militantes y el PFCRN sólo el 0.03%. En tanto, el PT y el PVEM declararon no haber tenido ingresos en este rubro.

En el autofinanciamiento, los partidos políticos obtuvieron ingresos por \$26'279,088.00. El PAN y el PRI concentraron el 98.08% del total, ya que al PRI le correspondió el 86.33%, al PAN el 11.75%, al PRD el 1.16% y al PVEM el 0.76%. El PFCRN y el PT no obtuvieron recursos en este rubro.

Respecto al financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, los ingresos recibidos fueron \$6'326,752.00. Dos partidos, el PAN y PRI, absorbieron el 76.61% del total, ya que al PAN le correspondió el 54.48%, al PRI el 22.13%, al PVEM el 10.50%, al PT el 8.03%, al PRD el 3.73% y al PFCRN el 1.13%. El PAN duplicaba al PRI en los depósitos bancarios a cuenta de la organización.

En el renglón de otros ingresos, los partidos políticos reportaron ingresos por \$7'533,250.00 y dos partidos, PAN y PRI, concentraron el 81.74% de este rubro, ya que al PAN le correspondió el 45.85%, al PRI el 35.89%, al PT el 10.81%, al PVEM el 2.49%, al PRD el 2.48% y al PFCRN el 2.48%.

Los ingresos de los partidos políticos en 1995 se presentan a continuación:

#### CUADRO 7

Ingresos de los partidos políticos según origen, reportados en los informes anuales, 1995.

Partido	Financiamiento público	Militantes	Simpatizantes	Autofinanciamiento
PAN	n\$36'567,706.00	n\$5'158,222.00	n\$2'897,349.00	n\$3'086,878.00
PRI	72'494,788.00	5'359,034.00	48'161,547.00	22'686,736.00
PRD	26'420,342.00	439,721.00	0	304,479.00
PT	10'688,283.00	0	361,863.00	0
PVEM	10'832,363.00	0	0	200,000.00
PFCRN	11'355,528.00	3,501.00	1'099,467.00	995.00
Total	n\$168'359,010.00	n\$10'960,478.00	n\$52'520,226.00	n\$26'279,088.00

Fuente: Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del IFE respecto de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 1995. (D. O. F. 31/10/1996).

El gasto de los partidos en 1995 fue del orden de \$293'132,114, poco menos de la tercera parte del que ejercieron en 1994, cuando el gasto total reportado en ese año electoral fue \$788'711,168.00. El PRI efectuó el 59.18%, \$173'464,069.00, del total de gastos reportados por los partidos en 1995, no obstante haber perdido un porcentaje significativo de su participación en relación al año anterior. El PAN ganó participación por casi siete puntos y el PRD, el PFCRN, el PT y el PVEM realizaron más gastos con respecto a 1994. Estas cifras demostraron que la desigualdad, aunque atemperada, siguió presente.

En 3 casos, el PRI, el PFCRN y el PT declararon haber tenido egresos mayores a sus ingresos, mientras el PAN, PRD y PVEM declararon mayores entradas que gastos.

Luego de la revisión de los informes de los ingresos y gastos de los partidos se sostenía que la inequidad de los recursos seguía siendo un rasgo distintivo del sistema de partidos visto

en conjunto, ya que el PRI en 1995 dispuso del 54.9% de los ingresos y erogó el 59% de los gastos. Sin embargo, el año 1995 resultó con una inequidad mucho menor que la vivida en 1994, año en el que el PRI obtuvo el 73.3% de los ingresos totales y gastó el 74.4%; así, a pesar de que subsistió la desigualdad, en 1995 la inequidad retrocedió en casi 20 puntos porcentuales.

También esa situación hacía que se reconociera que no habría posibilidad de equidad en el asunto del financiamiento, si no había contraloría efectiva de los gastos aunque estuviese bien hecho el informe. Ortiz Pinchetti (IFE, 10/10/1996) señalaba que “no se puede llegar a conclusiones como que sea mejorado ya el desequilibrio en las enormes diferencias que hay en materia de financiamiento. No tenemos elementos para confirmarlo ni para comprobarlo, infortunadamente la ley que todavía hoy está en vigor, nos impedía, nos ponía valladares para hacer esa contraloría.”

Sin embargo, había que reconocer un avance en el manejo de las finanzas partidistas, por lo menos de profesionalización, y en la transparencia de las finanzas partidistas. Y así quedó señalado en el dictamen donde se dice que “El resultado final de esta segunda revisión de ingresos y egresos anuales de los partidos, muestra un significativo avance en el control y la transparencia con que esos organismos manejan sus recursos. Aunque los mecanismos de administración interna y los sistemas contables deben ser todavía mejorados, en comparación con el año anterior se verifica un cambio en el sentido correcto.”

Los resultados de la fiscalización de los ingresos y egresos partidistas correspondientes al año 1995 se presentan a continuación:

CUADRO 8  
Fiscalización de ingresos partidistas reportados en los informes anuales, 1995.

Partido político	Ingresos Obtenidos	Ingresos Auditados	% Revisado
PAN	\$71'517,899.00	\$64'244,528.67	89.83
PRI	165'011,013.00	138'345,233.30	83.84
PRD	27'641,639.00	27'641,639.00	100
PT	12'372,806.00	12'372,806.00	100
PVEM	11'893,894.00	11'893,894.00	100
PFCRN	11'881,692.00	11'881,692.00	100

TOTAL	\$300'318,943.00	\$266'379,792.97	88.70
-------	------------------	------------------	-------

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE.

### CUADRO 9

Fiscalización de egresos partidistas reportados en los informes anuales, 1995.

Partido político	Gastos Realizados	Gastos Auditados	% Revisado
PAN	\$56'890,275.00	\$19'968,486.52	35.10
PRI	173'068,229.00	90'843,513.40	52.49
PRD	27'450,337.00	8'921,359.52	32.50
PT	12'593,628.00	2'706,370.65	21.49
PVEM	9'848,956.00	4'273,462.00	43.39
PFCRN	12'591,419.00	4'187,905.95	33.26
TOTAL	\$292'442,844.00	\$130'901,098.04	44.76

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE.

Las irregularidades identificadas fueron cuatro errores contables del PVEM en la presentación de la información en el informe de sus ingresos y egresos, y de información que no fue posible verificar debido a las limitaciones originadas por el procedimiento y por las facultades otorgadas al órgano electoral para revisar los informes.

Las limitaciones para la revisión eran evidentes, inclusive el PAN argumentaba que se revisaba de diferente manera los informes de los partidos, al PAN detallado y al PRI superficial, sin embargo esto se debía en gran medida a la insuficiencia legal para el examen de las cuentas y al privilegio de la autonomía de los partidos para presentar las cuentas, es decir si presentaban la información de manera general según los rubros indicados o de manera detallada. Al respecto Granados Chapa (IFE, 10/10/1996) señalaba "Está la Comisión atendida a lo que los partidos dicen. Los partidos tienen distintas maneras, como se ha visto en las observaciones formuladas, distintas maneras de expresar como gastan, como pagan a su personal los salarios y no hay posibilidad, no está en el espíritu de la ley y no estuvo en el ánimo de la Comisión, verificar si los partidos cumplen las leyes fiscales y laborales; no sería posible que lo hicieran, lo más que pueden hacer es hacer constar el modo en que se reportan los pagos correspondientes y en eso también tiene razón el representante de Acción Nacional, no se deriva de la simple observación o el registro de, no digamos irregularidades porque la palabra irregularidades tiene un peso específico en la

ley, sino de inconexiones expresadas por los partidos, no se deriva ninguna consecuencia jurídica.”

Las limitaciones en el ejercicio de fiscalización hacían más compleja la aplicación de sanciones e incrementaba las argumentaciones sobre la aplicación de sanciones políticas por la imperfección del régimen de sanciones. Inclusive se reconocía la necesidad de remediar las lagunas o de insuficiencias en la legislación inmediatamente por venir, ya que la Comisión sólo estaba capacitada para solicitarle a los partidos que presentasen los documentos que comprobaran sus dichos y el problema mayor de esa fórmula de supervisión o fiscalización de las finanzas de los partidos es que todos y cada uno de ellos presentan los gastos o ingresos que juzgan pertinentes y los que no, pues no.

De las experiencias fiscalizadoras se desprendía la necesidad de una legislación que permitiera a la autoridad electoral realizar auditorías externas a las finanzas de los propios partidos. Además, se requería el registro patrimonial de los partidos políticos, para que la ciudadanía supiera cuales eran los bienes de los partidos políticos y se planteaba la necesidad de que los estados financieros de los partidos políticos se publicaran en forma anual y durante los periodos de campaña. Por otra parte, se reconocía que los partidos debían de contar con departamentos de contabilidad y administración, con una infraestructura humana y material suficiente para poder llevar a cabo una buena contabilidad y un buen seguimiento de sus finanzas partidarias.

### **3.5. Las propuestas y la reglamentación de la Comisión de Consejeros para fortalecer la fiscalización del financiamiento partidista.**

Es importante destacar, entre las aportaciones hechas por la Comisión de Consejeros del IFE, que empezó a trabajar el 30 de noviembre de 1995, el informe sobre los trabajos realizados a partir de su constitución y la propuesta para reformar y adicionar los lineamientos, formatos e instructivos para la presentación de los informes anuales y de campaña de los partidos políticos hecha el 12 julio de 1996.

El objetivo de la propuesta de la Comisión de Consejeros era subsanar las lagunas legales y las insuficiencias operativas identificadas en el trabajo de revisión de los informes anuales y de campaña correspondientes al año 1994, para tratar de superar los obstáculos que impedían llevar a cabo una eficiente verificación del origen y gasto de los recursos de los partidos políticos. Los partidos políticos participaron en la elaboración de la propuesta y el dictamen preliminar aprobado por la Comisión se puso a consideración del Instituto Mexicano de Contadores Públicos y de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para certificar que los instrumentos técnicos contables propuestos fuesen los de mayor utilidad para la fiscalización.

Es importante mencionar que se reconocía que este asunto eminentemente técnico tenía fuertes repercusiones políticas, en la sesión de aprobación del 10 de octubre de 1996, Granados Chapa (IFE, 10/10/1996) señaló “no obstante que el contenido tiene una sustancia esencialmente contable, el sentido es un sentido claramente político; el alcance de esta propuesta concierne al uso adecuado de los recursos públicos y también quiere ser una contribución a resolver el problema de la inequidad financiera que ya ha sido señalada aquí como uno de los obstáculos de gran tamaño, a mi juicio, que impide todavía la contienda electoral en términos estrictamente democráticos. Todavía tenemos una enorme disparidad en los recursos de que pueden disponer los partidos, la propuesta, pues, tiene un sentido político, no es una propuesta de orden meramente técnico que busque corregir las actividades registrales en los partidos. Busca mejorar las capacidades de los órganos electorales y de los propios partidos en busca de la equidad, que es la meta”.

Las disposiciones aprobadas entraron en vigor a partir del primero de enero de 1997, una vez que fue aprobada la reforma electoral de 1996, a excepción de las relativas al registro del activo fijo, cuya entrada en vigor se estableció a partir del primero de enero de 1998. Con esto último se pretendía conocer los bienes muebles e inmuebles de los partidos políticos y poder garantizar que lo adquirido con los recursos públicos se convirtiera en patrimonio partidista y no de particulares.

De acuerdo a los lineamientos, formatos e instructivos para la presentación de los informes anuales y de campañas de los partidos aprobados en julio de 1996, todos los ingresos en efectivo y en especie, y los gastos de los partidos políticos debían registrarse contablemente de acuerdo a un Catálogo de Cuentas común, a un Catálogo complementario de Estados y distritos electorales (para uso de las cuentas: 510 gastos de propaganda, 511 gastos operativos de campaña y 512 gastos de prensa radio y televisión) y a una Guía contabilizadora. Además, se aprobaron nuevos formatos para presentar la información<sup>96</sup>. Con estos instrumentos se pretendía ordenar y unificar los registros contables de los partidos políticos, y que la autoridad electoral utilizara el mismo referente y los mismos instrumentos para hacer las revisiones de los informes anuales y de campaña, para evitar los reclamos de aquellos partidos políticos que manifestaban que el órgano electoral revisaba con mayor profundidad las cuentas de unos partidos que de otros, lo que era consecuencia de la heterogénea presentación de la información por parte de los partidos políticos.

Estos instrumentos propuestos eran flexibles para adaptarse a los requerimientos de todos los partidos políticos, ya que se plantearon en forma enunciativa y no limitativa, por lo que los partidos políticos podían ir adicionando nuevos registros, tanto en las cuentas como en las subcuentas de acuerdo con su experiencia y las propias operaciones que realizaran. Se consideraba que las propuestas eran lo suficientemente universales, para adaptarse a cualquier esquema de sistema contable en materia de finanzas partidarias que se acordase en la reforma electoral que ya estaba en discusión, y en la que se hablaba de la introducción de la auditoría del financiamiento de los partidos. En las discusiones sobre la realización de auditorías se consideraron dos alternativas, por una parte se planteaba que podía ser realizada por la autoridad electoral y por la otra, por contadores públicos independientes.

De manera inmediata, el mejoramiento de los instrumentos de registro incidiría en la transparencia del manejo de los recursos y en la rendición de cuentas, García Villa (IFE,

---

<sup>96</sup> El Formato "RS" correspondiente al Recibo de aportaciones de simpatizantes, el Formato "RM" correspondiente al Recibo de aportaciones de militantes, el Formato "IA-3" referente al detalle de ingresos obtenidos por autofinanciamiento del partido, el Formato "IA-" correspondiente al Informe anual sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos y el Formato "IC" del Informe sobre el origen, monto y destino de los recursos para las campañas electorales del partido y los Informes anuales de los ingresos totales y gastos ordinarios se harían conforme a los formatos "IA", "IA-1", "IA-2", "IA-3" E "IA-4".

10/10/1996) señalaba que los lineamientos llevaban “el propósito de que la rendición de cuentas de los partidos políticos sea de tal manera puntual y que permita su fiscalización, que se satisfaga con ello la inquietud que desde hace tiempo se tiene no sólo en los ámbitos políticos, sino en la sociedad mexicana. Saber como gastan, como ingresan los partidos políticos los recursos de que disponen y que haya procedimientos oportunos, eficaces y ágiles de verificar de establecer la veracidad de lo que informan los propios partidos políticos, en la medida en que esto se logre el propio sistema de partidos políticos hoy incipiente, no sólo se consolidará sino lo que es más valioso, empezará a adquirir confianza entre la opinión pública y por ende, entre los electores”.

Otros aspectos relevantes para la fiscalización del financiamiento partidista fueron: el tratamiento distinto de los recursos en efectivo de aquellos recibidos en especie; la determinación del monto a partir del cual las aportaciones en especie se tendrían que registrar, lo que incidiría en el límite que tienen las aportaciones individuales de militantes y de simpatizantes, y en el límite del tope de gasto de campaña que erogaría el partido político; la obligación de que las aportaciones en efectivo, salvo cantidades mínimas, fluyeran a través del sistema bancario nacional para dar certeza sobre las operaciones de ingresos y gastos que eran realizadas; la elaboración de una balanza mensual de comprobación, que se integrara a los informes anuales y de campaña de los partidos políticos; la inclusión de las cifras de ingresos y egresos referentes a los procesos electorales federales provenientes de los comités estatales y distritales de los partidos políticos identificando el origen del financiamiento en los informes anuales y de campaña, ya que la falta de reporte de esos recursos era un grave problema; y la determinación de especificaciones para los procedimientos de revisión de los informes anuales y de campañas, y de documentación de soporte.

Cabe señalar que la cantidad y el tipo de información que se solicitaba en los formatos requerían que los partidos profesionalizan las funciones de administración financiera, en sus diferentes fases de obtención, registro, control y aplicación de recursos, así como de la presentación de los informes respectivos ante la autoridad electoral.



Es importante mencionar que se reconocía la necesidad de que los candidatos proveyesen información sobre sus ingresos y gastos de campaña y que ésta se reflejara en los informes anuales y de campaña y se acompañara con los soportes documentales correspondientes, también que los recursos se concentraran en la cuenta única de campaña para su debido control y que los partidos políticos se responsabilizaran de ello.

La introducción de la auditoría como un mecanismo de control contable básico de la fiscalización trajo consigo no sólo un mayor control externo sobre las finanzas partidistas sino la preocupación por no permitir que la vigilancia de las finanzas, un asunto de control técnico, se convirtiese en una forma de control político por parte de cualquier órgano del Estado, ni que provocase la existencia de grandes burocracias partidistas dedicadas a controlar los egresos e ingresos. Al respecto, Creel Miranda (IFE, 10/10/1996) decía que “la vigilancia no debe de significar, no debe ser igual a ejercer algún tipo de control político sobre los partidos...una cosa son la revisión de los informes anuales y de campaña y otra cosa es que la autoridad electoral pueda intervenir rompiendo con la autonomía de los partidos políticos. Al contrario, aquí lo que se desea salvaguardar es que esa autonomía sea siempre vigente y que durante periodos muy acotados de tiempo y en términos de la revisión de los informes anuales y de campaña, la autoridad pueda simplemente solicitar datos, informes que avalen lo que los partidos presenten.”

Con respecto a la realización de auditorías, habían dos propuestas ya que por una parte se proponía que la propia autoridad electoral a través de la Comisión de Consejeros llevara a cabo las auditorías a los partidos políticos y por la otra que las debía hacer un órgano independiente, como sucedía en la mayoría de los órganos públicos que contaban con un auditor externo independiente, con lo que cada partido político podría contar con un auditor público independiente que surgiera de una lista aprobada por el Consejo, en la que se encontrarán los profesionales reconocidos con solvencia moral y profesional. Finalmente, con la reforma electoral de 1996 se determinó que el IFE seguiría fiscalizando las finanzas partidistas.

## Capítulo 4

### **La reforma electoral de 1996 y el fortalecimiento de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos en México.**

#### **4.1. Las reformas legales y el fortalecimiento de la fiscalización del financiamiento: 1996.**

Ante la opinión generalizada sobre la necesidad de eliminar los problemas derivados de la inequidad en las contiendas electorales y de apoyar la consolidación de un sistema competitivo de partidos en México se hicieron reformas constitucionales y a la ley electoral en 1996. Los partidos signaron la iniciativa de reformas y modificaciones a la Constitución<sup>97</sup> el 22 de agosto de 1996, y la reforma al COFIPE fue aprobada por la mayoría de los partidos que formaban parte del Congreso de la Unión, el 22 de noviembre de 1996. Los partidos integrantes del Congreso de la Unión eran el PRI, el PRD, el PT y el PAN.

Con las reformas constitucionales se buscaba salvaguardar la existencia de los partidos políticos como elementos fundamentales del sistema político, evitar el exceso de gastos en el esfuerzo de la obtención del voto, lograr la transparencia y la equidad en las condiciones de la competencia, y garantizar que los partidos políticos contasen con recursos de origen lícito, claro y conocido por ellos mismos y por la ciudadanía.

El fortalecimiento de la fiscalización del financiamiento partidista se hizo indispensable para apoyar los propósitos anteriores, ya que se dio paso a un nuevo modelo de financiamiento en el que se privilegió el financiamiento público sobre todos los demás tipos de financiamiento<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> También se reformaron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y el Estatuto de gobierno del Distrito Federal, y se expidió la Ley del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

<sup>98</sup> El financiamiento proveniente de la militancia, de los simpatizantes, de los rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, y el autofinanciamiento. Además, se dispuso que el 70% del financiamiento público se

El objetivo principal de incrementar el financiamiento público era tratar de lograr una mayor equidad no sólo en los gastos de campaña, sino en los gastos derivados del funcionamiento permanente partidista y de la realización de sus actividades específicas como entidades de interés público. Al establecer que el monto del financiamiento público fuese mayor que los otros se pretendía que los partidos tuviesen un vínculo más estrecho y cotidiano con la ciudadanía, a través del sostenimiento de estructuras nacionales de carácter permanente, y que las organizaciones partidistas capacitasen de mejor manera a sus militantes. Se consideraba que este financiamiento propiciaría una óptima vinculación de los partidos políticos con sus electores para constituirse en agentes eficaces para la promoción y el desarrollo de la educación cívica y la cultura política democrática; sin embargo quedaba muy claro que se requerían controles externos más rigurosos sobre el manejo financiero de los partidos políticos para evitar que los aspectos negativos que pueden presentarse en la relación dinero y partidos políticos afectaran no sólo a estas organizaciones políticas y a las elecciones, sino a la democracia.

Otro aspecto que apoyó la preeminencia del financiamiento público fue el reconocimiento de que era posible que el financiamiento privado pudiese provenir de fuentes ilícitas y que sujetara al partido receptor del dinero a cumplir determinados compromisos que atentasen contra la democracia; inclusive por lo anterior, el financiamiento privado se limitó hasta un 10% del total de los recursos que los partidos obtuviesen como financiamiento público para actividades ordinarias, y la donación de las personas físicas se limitó al 0.05% del total del financiamiento público, además se exigió la plena identificación de los donantes.

Es importante mencionar que en el COFIPE se incluyeron aspectos importantes para fortalecer la débil fiscalización del financiamiento partidista que permitió la ley electoral de 1993 y que había sido documentada con los ejercicios de fiscalización realizados. Ante los cambios en el régimen de financiamiento, que implicaban el otorgamiento de grandes montos de financiamiento público y el mantenimiento de topes de gasto electoral

---

entregaría de acuerdo a la fuerza proporcional de la votación de cada partido y el resto, 30%, en forma igualitaria.

sumamente elevados, la fiscalización se hizo permanente y se dieron más atribuciones fiscalizadoras a la autoridad electoral.

Cabe señalar que las prohibiciones sobre el financiamiento partidista se mantuvieron sin cambios respecto a lo establecido desde 1993.

#### **4.2. La creación de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del IFE.**

Un aspecto relevante para hacer de la fiscalización un ejercicio permanente y más eficaz fue la creación de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas al interior del IFE; cuya función principal era la recepción, revisión y dictamen de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas usados en sus actividades ordinarias y en los periodos electorales.

La Comisión funcionó de manera permanente, durante más de 10 años y se integró únicamente por consejeros electorales; aunque los partidos políticos tenían derecho a expresar sus opiniones cuando presentaba sus resoluciones y propuestas para su aprobación en el Consejo General del IFE.

Es importante señalar que en el COFIPE (1996: Artículo 49-B) por primera ocasión se presentó una lista de las atribuciones que tenía la Comisión en materia de la fiscalización de las finanzas partidistas, y entre las principales se encontraban:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos recibieran por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;
- Establecer lineamientos para que los partidos políticos llevaran el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;

- Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejercieran los partidos políticos se aplicaran estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
- Solicitar a los partidos políticos, cuando lo considerasen conveniente, que rindieran informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;
- Revisar los informes que los partidos políticos presentasen sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña;
- Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;
- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- Presentar al Consejo General los dictámenes que formularan respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;
- Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedieran; y
- Proporcionar a los partidos políticos la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la fiscalización.

Una vez que el Consejo General del IFE emitía los dictámenes y las resoluciones en materia de fiscalización del financiamiento partidista se podían impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para que determinase si la autoridad

fiscalizadora cometía o no alguna falta en el desempeño de sus atribuciones o en la interpretación de las leyes y reglamentos.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas se constituyó el 22 de noviembre de 1996, y quedó integrada con los Consejeros Electorales<sup>99</sup>, Alonso Lujambio, que la presidía, José Barragán Barragán, Jaime Cárdenas Gracia, Mauricio Merino Huerta y Jacqueline Peschard Mariscal. El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE fungía como Secretario Técnico de la Comisión.

#### **4.3. Los instrumentos de fiscalización del financiamiento partidista.**

Si bien las propuestas y el mejoramiento de los instrumentos de la fiscalización del financiamiento se estuvieron haciendo desde que se emitió la legislación electoral de 1993 por parte de las comisiones de Consejeros que se constituyeron, la legislación electoral de 1996 dio a la Comisión de Fiscalización mayores atribuciones para que contase con mejores instrumentos para fiscalizar el financiamiento, y entre ellos destacaba la realización de auditorías a las finanzas de los partidos políticos.

La reforma electoral de 1996 mantuvo la obligación de los partidos políticos de presentar los informes anuales de los ingresos y gastos ordinarios totales que hubiesen realizado y los informes de cada una de las campañas electorales en las que participaran, especificando el origen de los recursos y los gastos realizados por el partido político y el candidato en el ámbito territorial correspondiente.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas elaboraba el dictamen correspondiente a la revisión de los informes financieros de los partidos políticos, que debía contener los mismos elementos señalados en la legislación anterior, es decir por lo menos, el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes presentados; en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas

---

<sup>99</sup> La renovación de los miembros del Consejo General del IFE señalada en la ley se efectuó el 31 de octubre de 1996. En 2003 cambiaron sus integrantes como resultado de la renovación del Consejo General del IFE.

en los mismos, y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin (COFIPE, 1996: Artículo 49-A).

Para lograr la mayor especificación, transparencia y homogeneidad en el reporte de la información, el 23 de enero de 1997, el Consejo General del IFE aprobó la adecuación de los lineamientos, formatos, instructivos que deberían utilizar los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, que habían sido aprobados el 10 de octubre de 1996. Cabe señalar que la fecha de entrada en vigor de las disposiciones, contemplada a partir del primero de enero de 1997, no se modificó ni las regulaciones relativas al registro del activo fijo de los partidos políticos, consideradas a partir del primero de enero de 1998.

Como resultado de esas adecuaciones se hizo más específico el registro y la comprobación de los ingresos de los partidos políticos al solicitarse mayor información y comprobación de las donaciones en efectivo y en especie que provenían de los simpatizantes; además, se reorganizó el registro contable de los ingresos y se modificó la Guía Contabilizadora de los partidos políticos, así como los formatos para la presentación de la información sobre las finanzas.

El Formato "IA-Informe anual sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos" fue modificado, y se aprobaron los Formatos "RSEF-Recibo de Aportaciones de Simpatizantes en Efectivo" y "RSES-Recibo de Aportaciones de Simpatizantes en Especie", que sustituyeron al Formato "RS-Recibo de Simpatizantes". También se emitió el Formato "IA-2", correspondiente al "Detalle de montos aportados por simpatizantes del partido político", con el que se reportarían las aportaciones de personas físicas, personas morales, de colectas en mítines y en la vía pública, y las aportaciones en especie; así como los anexos de los Formatos "IA-1" (Control de Folios "RM"), "IA-2A" (Control de Folios "RSEF") e "IA-2B" (Control de Folios "RSES").

Otro avance en el control de los recursos se dio el 25 de marzo 1997, cuando el IFE acordó los montos a partir del cual los partidos políticos debían abrir cuentas de cheques para el manejo de los ingresos en efectivo. Se consideraba que el uso de la cuenta de cheques permitiría una mejor fiscalización de los recursos y con ello se avanzaría en el logro de la transparencia en el uso de los recursos públicos por parte de los partidos políticos nacionales.

El Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos, y en la presentación de sus informes continuó modificándose para ir subsanando las deficiencias que se evidenciaban en el registro de las finanzas partidistas (D. O. F. 28/12/1998, 25/10/1999, 7/01/2000 y 13/12/2000). Situación similar se presentó con el Reglamento que establece los lineamientos, formatos e instructivos aplicables a los partidos políticos nacionales que formen coaliciones, en el registro de sus ingresos y en la presentación de sus informes (D. O. F. 12/11/1999).

De gran importancia resultó la emisión del Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público, el 30 de enero de 1998, mediante el cual se precisó lo que se entiende por actividades específicas de educación y capacitación política, tareas editoriales, investigación socioeconómica y política, con la intención de facilitar su comprobación y para el reembolso correspondiente. Con ello se intentaba impulsar y apoyar esas actividades, que son fundamentales para el desarrollo del régimen de partidos políticos en el país, al considerarlos entidades de interés públicos.

#### **4.4. Los procedimientos de fiscalización del financiamiento partidista.**

La ley electoral estableció el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos<sup>100</sup>, para la aclaración de irregularidades detectadas en los informes y para la

---

<sup>100</sup> La Comisión contaba con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos, y tenía en todo momento la facultad de



imposición de las sanciones (COFIPE, 1996: Artículo 270), que se mantuvieron iguales a los establecidos en la legislación de 1993.

Además, se establecieron las disposiciones generales que determinaron los procedimientos para que los partidos pudieran recurrir las resoluciones del Consejo General del IFE ante el TEPJF, para el pago de las multas, y para la difusión pública de los dictámenes y las resoluciones sobre la fiscalización del financiamiento en el D. O. F. y los informes anuales de los partidos en la Gaceta del Instituto Federal Electoral (COFIPE, 1996: Artículo 49-A).

#### **4.5. Las sanciones para las irregularidades detectadas en el financiamiento partidista.**

Las sanciones para los partidos políticos establecidas en la anterior legislación no se modificaron (multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el D. F., reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público correspondiente por el período que señalase la resolución, supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento correspondiente por el período que señalase la resolución, suspensión del registro como partido político, y cancelación del registro como partido político), pero se anexaron dos nuevas sanciones: la amonestación pública y la negativa del registro de las candidaturas (COFIPE, 1996: Artículo 269).

Las disposiciones sobre la imposición de sanciones se mantuvieron iguales a las establecidas en la legislación electoral anterior, es decir por el incumplimiento de sus obligaciones y demás disposiciones aplicables de la legislación electoral, por el incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del IFE, por la aceptación de donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estuviesen expresamente

---

solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. Si durante la revisión de los informes la Comisión advertía la existencia de errores u omisiones técnicas, notificaba al partido político que hubiere incurrido en ellos para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación presentase las aclaraciones o rectificaciones que estimase pertinentes. En este procedimiento estaba contemplado el derecho de audiencia de los partidos políticos. Al vencimiento del plazo señalado o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Comisión disponía de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que debía presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión.

facultadas para ello o solicitasen crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, por la aceptación de donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados, por la no presentación de los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos, y por sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados. Pero al incrementarse las atribuciones fiscalizadoras de la autoridad electoral y al hacerse más riguroso el control contable sobre las finanzas aumentó la posibilidad de detectar un número mayor de irregularidades y de sancionarlas.

Además se hicieron más específicos los casos en que se aplicarían las sanciones. Se determinó que la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento correspondiente por el período que señalase la resolución, la suspensión del registro como partido político y la cancelación del registro como partido político sólo se podría imponer cuando el incumplimiento o infracción fuese grave o reiterada. También se estableció que la violación a la disposición de utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de las actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña y para promover la participación del pueblo en la vida democrática se sancionaría con una multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa de gozar de promocionales en radio y televisión si la infracción fuese cometida durante las campañas electorales, y sólo con multa si la misma se cometiese en cualquier otro tiempo. Se determinó que a quien violara las disposiciones del COFIPE sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no proviniesen del erario público, se le podía sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente, y si reincidiese en la falta, el monto de la multa podía ser aumentado hasta en dos tantos más (COFIPE, 1996: Artículo 272).

Al Consejo General del IFE le correspondía la aplicación de las sanciones administrativas, con independencia de las responsabilidades civil o penal que pudieran exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, dirigentes y candidatos (COFIPE, 1996: Artículo 39) y se conservó el derecho de los partidos de recurrir las sanciones ante el TEPJF.

#### **4.6. La fiscalización del financiamiento partidista del año 1996.**

Cabe señalar que debido a la fecha de aprobación de la reforma electoral, casi al concluir el año, la fiscalización del financiamiento de los recursos utilizados por los partidos políticos en 1996 generó opiniones diferentes por la forma en que se combinaron las dos legislaciones para realizarla, ya que los partidos políticos reportarían sus finanzas de acuerdo a las disposiciones establecidas en la legislaciones de 1993 y 1994 pero debían atender un número mayor de requerimientos al reportar la información financiera a la Comisión de Fiscalización, que tenía entre sus atribuciones la realización de auditorías, ya que así lo estableció la ley electoral de 1996.

Para la fiscalización de los informes anuales de los partidos políticos sobre sus ingresos y gastos correspondientes al ejercicio de 1996, la Comisión de Fiscalización recibió en tiempo los informes anuales del PAN, del PRI, del PRD, del PT, del Partido Cardenista (PC), del PVEM, del PPS y del PDM y el 30 de mayo de 1997 presentó el dictamen consolidado y el proyecto de resolución del Consejo General por el que se impondrían las sanciones a los partidos políticos, con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes.

En el dictamen se destaca que el financiamiento público proveyó la mayor cantidad de recursos que estuvieron a disposición de todos los partidos políticos en 1996. El PAN obtuvo el 68.08% de sus ingresos del financiamiento público, mientras que el financiamiento proveniente de sus militantes y simpatizantes sólo representó el 8.39% del total de sus ingresos y el autofinanciamiento el 2.06%. El PRI reportó que el 89.15% de sus recursos provino del financiamiento público, en tanto que el financiamiento proveniente de militantes y simpatizantes representó el 9.09% y el autofinanciamiento el 2.4%. El PRD reportó que el 95.34% de sus recursos provino del financiamiento público, y sólo obtuvo el 1.14% de recursos de sus militantes y el 0.03% de autofinanciamiento. El PT obtuvo el 90.41% de recursos del financiamiento público, el 6.74% de sus simpatizantes y no obtuvo recursos por autofinanciamiento. El PC obtuvo el 90.82% de recursos por concepto de financiamiento público, el 4.14% de recursos provino de simpatizantes y militante, y el

0.21% de autofinanciamiento. El PVEM obtuvo el 78.34% de sus recursos del financiamiento público, no obtuvo recursos de sus militantes y simpatizantes y de autofinanciamiento reportó el 4.31%. El PPS reportó que el 65.6% de sus recursos tuvieron un origen público, mientras que no obtuvo recursos de sus militantes y simpatizantes ni de autofinanciamiento. Por último, el PDM reportó que obtuvo el 88.52% de sus recursos del financiamiento público, el 0.05% de sus simpatizantes y el 2.77% de autofinanciamiento.

**CUADRO 10**  
Ingresos partidistas reportados en los informes anuales, 1996.

Concepto/ Partido político	PAN	PRI	PRD	PT	PC	PVEM	PPS	PDM
Saldo Inicial	\$14'578,476.00	\$8'453,055.91	\$36,302.00	\$298,203.00	\$664,883.00	\$2'033,237.96	\$2'101,715.87	\$7,775.52
Financiamiento Público	70'468,855.00	269'543,197.22	102'473,047.22	45'404,702.88	12'981,697.00	13'437,523.36	4'648,632.78	4'648,632.78
Financiamiento Militantes	8'302,055.00	6'370,318.84	1'225,236.36	0	423,300.00	0	0	0
Financiamiento Simpatizantes	360,389.00	21'137,352.37	0	3'383,434.65	168,520.00	0	0	2,565.00
Auto- financiamiento	2'134,460.00	7'247,641.08	27,827.47	0	30,000.00	735,657.27	0	145,800.00
Fondos, Rendimientos financieros	6'311,057.00	3'268,016.47	1'134,480.95	269,036.94	10,357.00	662,478.34	789.76	47,542.32
Otros conceptos	1'343,592.00	3'218,976.77	2'587,252.55	1'461,000.00	1'245,000.00	176,000.00	335,000.00	399,200.00
Total	103'498,884.00	302'332,446.84	107'484,173.55	50'219,971.47	14'293,991.00	17'044,896.93	7'086,138.41	5'251,515.62

Fuente: IFE (30/05/1999). Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del IFE respecto de los informes anuales de los partidos políticos sobre sus ingresos y gastos correspondientes al ejercicio de 1996.

Del total de los ingresos reportados por los partidos políticos, la Comisión de Fiscalización revisó el 99.86%, ya que al PRI le revisó el 99.71% en tanto a los demás partidos les revisó el 100% de sus ingresos.

**CUADRO 11**  
Fiscalización de ingresos partidistas reportados en los informes anuales, 1996.

Partido político	Ingresos Obtenidos	Ingresos Auditados	% Revisado
PAN	\$103'498,884.00	\$103'498,884.00	100
PRI	302'332,446.84	301'462,935.17	99.71
PRD	107'484,173.55	107'484,173.55	100
PT	50'219,971.47	50'219,971.47	100
PVEM	17'044,896.93	17'044,896.93	100
PC	14'293,991.00	14'293,991.00	100
PPS	7'086,138.41	7'086,138.41	100
PDM	5'251,515.62	5'251,515.62	100
Total	\$607'212,017.82	\$606'342,506.15	99.86

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE.

Es importante mencionar que la inequidad en la disponibilidad de recursos se iba dejando atrás según las cifras reflejadas en los informes que eran fiscalizados, al respecto José Woldenberg, entonces Consejero Presidente, (IFE, 30/05/1997) señalaba que en 1994 “una sola organización, el Partido Revolucionario Institucional, declaró ante la autoridad que había ejercido el 74.3% de los ingresos en relación a todos los partidos. Pero en 1996, según nos informan los propios partidos, el Partido Revolucionario Institucional ha ejercido el 49.8% del total de los recursos que han ejercido los partidos políticos. En contraparte, por ejemplo, si en 1994 el Partido Acción Nacional ejerció el 14.64%, en 1996 fue el 17.04% y, según el financiamiento público, lo que recibirá para 1997 constituye el 26.4%. De igual manera, en aquel año 1994, el Partido de la Revolución Democrática ejerció el 3.48% de los recursos; en 1996 el 17.7% y para 1997 se beneficiará del 19.7% de los recursos públicos...lo que se puede constatar en estos informes, es que también en términos de equidad se ha avanzado en los últimos años.”

Los partidos reportaron egresos por un monto de \$413'284,377.90 en el año 1996 y de ellos se revisó el 66.54%, mediante muestras selectivas. La Comisión de Fiscalización detectó irregularidades solamente en el 5% del monto citado.

A pesar de que no se revisaron todas las finanzas partidistas, con esta fiscalización se dio un paso más en el logro de transparencia y de la rendición de cuentas, ya que en 1995 sólo se había revisado el 44% de los egresos. Inclusive al hacerse la fiscalización permanente, el año 1997 arrancó con la entrega de las balanzas de comprobación mensuales de todos los partidos a la Comisión de Fiscalización y con la revisión compartida de reportes parciales de ingresos y gastos en nueve distritos electorales que fueron sorteados.

Los datos sobre la fiscalización se presentan a continuación:

**CUADRO 12**  
Fiscalización de egresos partidistas reportados en los informes anuales, 1996.

Partido político	Gastos Realizados	Gastos Auditados	% Revisado
PAN	\$74'746,839.00	\$46'018,713.00	61.57
PRI	230'302,605.26	157'226,603.21	68.27
PRD	50'696,164.21	32'213,369.99	63.54
PT	20'926,292.66	11'894,630.95	56.84
PVEM	14'735,226.44	10'245,339.67	69.53
PC	12'499,316.00	10'651,336.00	85.22
PPS	5'736,677.47	4'135,675.61	72.09
PDM	3'641,256.86	2'620,768.12	71.97
Total	\$413'284,377.90	\$275'006,436.55	66.54

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE.

Con los datos obtenidos de la fiscalización se evidenciaba que en tres años los partidos políticos habían mejorado notoriamente sus controles internos y sus sistemas contables, y por lo tanto su rendición de cuentas y, a pesar de que persistían algunos problemas de orden técnico-contable, se destacaba que las irregularidades encontradas en los informes del PRI, del PT y del PPS, se relacionaban con la diversidad organizativa de los partidos políticos, especialmente por el extenso territorio nacional en el que tienen que realizar sus actividades, y con concepciones erróneas de la normatividad, pero no eran el resultado de la malversación o el uso indebido de los recursos de los partidos políticos ni se vinculaban con la intención de engañar u ocultar el manejo de sus finanzas.

Hay que mencionar que la Comisión de Fiscalización, a través del Consejero Electoral Alonso Lujambio, (IFE, 30/05/1997) externaría como preocupación grave la coincidencia entre las fechas de presentación de dictámenes y proyectos de resolución relativos a los informes anuales, al término del quinto mes de cada año, y los momentos de competencia electoral entre los partidos cada tres años, porque la fiscalización necesita la cooperación de todos los partidos y la autoridad electoral, y dicha cooperación se dificultaba cuando la Comisión de Fiscalización detectaba irregularidades y aplicaba las sanciones correspondientes.

En este ejercicio de fiscalización se detectaron 5 irregularidades; 2 en los informes del PRI, 1 del PT y 2 del PPS, y para sancionarlas la Comisión propuso 4 reducciones del financiamiento público y la aplicación de una multa, como se presenta a continuación:

### CUADRO 13

#### Sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización a las irregularidades detectadas en los informes anuales de 1996.

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa* y Monto	Reducción**
PRI	Dejó sin comprobar egresos de los rubros de viáticos y pasajes, (sólo comprobó el 55.96%, \$6'260,055.69, del monto global de gastos que fue \$11'188,456.18).	\$4'928,400.49		3% un mes.
	No presentó documentación comprobatoria en el rubro "ministración mensual" de apoyo a organizaciones. De este rubro se había revisado, de manera muestral, \$20'266,674.87 del monto reportado que era \$25'929,679.96, y el partido exhibió comprobantes por \$12'811,863.35, lo que equivale al 49.41% de los \$25'929,679.96 que se reportaron como egresos.	\$13'117,816.61		4% tres meses.
PT	No presentó documentación de soporte de gastos en el rubro de gastos desarrollo del partido (total reportado: \$2'947,042.06).	\$1'674,025.50		3.5% dos meses.
PPS	Omitió la cantidad de \$3'514,019.85 en el saldo inicial de su reporte y la cantidad de \$7'929,181.59 en su saldo final. El saldo inicial reportado por el partido, \$2'101,715.87, era diferente del que arrojaban sus estados de cuenta bancarios, \$5'615,735.72. Al día 31 de diciembre de 1996, según los estados de cuenta bancarios presentados, tenía saldo por \$9'320,258.29 y no lo que reportaba en su informe anual: \$1'391,076.70.	\$11'443,201.44	5,000 \$132,000.00	
	No entregó documentación comprobatoria en el rubro de apoyos estatales. Registró el egreso de \$1'059,932.75 y únicamente comprobó la cantidad de \$415,249.20, que representaba el 39.18% del total.	\$644,683.00		4% dos meses.

\*Multa en días de salario mínimo general vigente en el D. F.

\*\*Reducción de las ministraciones del financiamiento público por concepto de gasto ordinario permanente.

Las faltas anteriores se consideraron relativamente graves, y sólo la omisión de información de los saldos en las cuentas del PPS se calificó de leve pero con agravantes, porque la actitud del partido político constituyó un desacato a la solicitud de la autoridad electoral al no entregarle información, además el cumplimiento de esa solicitud no era complicado.

En su defensa, los miembros de los partidos políticos involucrados en las irregularidades decían que las omisiones se debían a la forma en que controlaban internamente los recursos, ya que su tamaño, conformación organizacional y la autonomía de gestión de las organizaciones adherentes les hacía difícil reunir en tiempo y forma la documentación total, y coincidían en que tenían problemas administrativos y operativos con los diferentes comités estatales y en sus organizaciones adherentes, lo que repercutía en la dispersión de

la información financiera y ocasionaba la imposibilidad de entregarla a la autoridad fiscalizadora.

También reconocían que las irregularidades se derivaban de una interpretación errónea de la normatividad, en la medida en que en este ejercicio de fiscalización se mezcló la aplicación de disposiciones que habían entrado en vigor en 1997 como resultado de la reforma electoral de 1996 y de las que correspondían a la legislación anterior cuando se ejercieron los recursos.

La Comisión de Fiscalización reconocía que las disposiciones legales no habían sido aplicadas anteriormente con el mismo rigor, pues no se había solicitado de igual manera la presentación de documentación comprobatoria a los partidos políticos en anteriores ejercicios, y que la imposición de sanciones era inevitable.

La propuesta de imposición de sanciones provocó la inconformidad de los miembros de los partidos que serían sancionados, y en la sesión del Consejo General donde se discutía el asunto los representantes del PT, Pedro Vázquez González; del PPS, Jesús Antonio Carlos Hernández; y del PRI, Enrique Ibarra Pedroza; y los Consejeros del Poder Legislativo, Eduardo Andrade Sánchez y José Narro Céspedes, argumentaban que para sancionar a los partidos se estaba aplicando el instrumento jurídico vigente con efectos retroactivos porque el Código se reformó en 1996 y se estaba obligando a los partidos a admitir las auditorías que no existían antes y a entregar todos los comprobantes de sus ingresos y egresos; decían que la obligación que existía con anterioridad era sólo de entregar la documentación que se les requiriese a fin de probar la veracidad de lo que los partidos habían reportado. Lujambio, entonces Presidente de la Comisión de Fiscalización, (IFE, 30/05/1997) señalaba “es cierto que la ley (de 1993) no emplea el término técnico-auditoría dice el Tribunal para calificar la labor de la Comisión de Consejeros, consiste en la revisión de las cuentas de los partidos políticos; sin embargo sí se otorga a dicha Comisión, la facultad legal en el Artículo 49-A, párrafo 2, inciso b), para solicitar en todo momento a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, lo cual puede traducirse en la



práctica en una verdadera auditoría, palabras del Tribunal.” Además, el TEPJF había establecido que la práctica de la fiscalización es una práctica de auditoría, y las finanzas de los partidos políticos podían ser revisadas exhaustivamente en los términos de los lineamientos.

Además, los miembros de los partidos inconformes argumentaban que la Comisión de Fiscalización carecía de competencia para imponer sanciones, pues esa le correspondía al Tribunal Federal Electoral, en virtud de que los lineamientos que regían del 1 de enero al 22 de noviembre de 1996, es decir los que estaban en la legislación de 1993; sin embargo la Comisión de Fiscalización fue creada para fiscalizar de manera permanente las finanzas partidistas.

A lo anterior añadían que la Comisión de Fiscalización y el Consejo General vulneraron el derecho de audiencia de los partidos políticos y que hubo un trato parcial e inequitativo en la revisión de la información, ya que a unos partidos les revisaban más documentación que a otros y que concretamente se beneficiaba al PAN. También decían que se había hecho pública la información de las sanciones antes de que fueran aprobadas por el Consejo General, lo que les causaba un daño moral ante la proximidad del proceso electoral de 1997. Respecto a esto último, la mayoría de los Consejeros electorales no estaban de acuerdo, ya que la divulgación de la información era una consecuencia del procedimiento de discusión de los asuntos en el Consejo General del IFE, ya que con 6 días de anticipación se entregaba el proyecto a los miembros del Consejo, en el cual estaban incluidos los partidos políticos y cualquier persona podía difundir la información. Además, la difusión de información es un asunto unido a la transparencia en las democracias, por lo que no podía ocultarse información.

La discusión en torno a la divulgación de la información y la conveniencia del ocultamientos de ilícitos de los partidos que cometieron irregularidades confirmaría la facilidad con la que se generan problemas políticos aún cuando se discuten asuntos legales y técnicos, y ello se agravaría en los años electorales, ya que el procedimiento de fiscalización, la presentación de dictámenes y proyectos de resolución relativos a informes

anuales por parte de la Comisión de Fiscalización coincidían con momentos de competencia acentuada entre los partidos.

Por su parte, la Comisión de Fiscalización señalaría que para la revisión de los informes de 1996 se aplicaron los lineamientos vigentes durante 1996, que eran los aprobados desde 1994, pero el problema se originaba en las atribuciones que se le habían dado a partir de su constitución para fiscalizar los informes y en las disposiciones que entraron en vigor en el mes de enero de 1997.

Una vez aprobado el dictamen y las sanciones a aplicar por las irregularidades financieras por parte del Consejo General, todos los partidos políticos que serían sancionados se manifestaron en contra de la calificación de las irregularidades y del monto de las sanciones e interpusieron recursos de apelación ante el TEPJF con la intencionalidad de que las sanciones fuesen revocadas.

Después del análisis correspondiente, el TEPJF señalaría que la autoridad electoral podía imponer sanciones cuyo monto era elevado, ya que estaba facultada para ello dentro de los límites previstos por la legislación electoral (SUP-RAP-018/97); que el derecho de audiencia estaba previsto dentro del procedimiento de revisión de la información que los partidos entregan a la Comisión de Fiscalización, en el artículo 49-A del COFIPE inciso b). Es importante señalar que el TEPJF dejó claro que tratándose de fiscalización de gastos ordinarios y de campaña sólo es aplicable el artículo mencionado y que el artículo 270 sólo se aplica como producto de las quejas presentadas por un partido político, por lo que los procedimientos de fiscalización y de atención de quejas de los partidos políticos eran distintos. En el caso del derecho de audiencia durante el procedimiento de fiscalización, los partidos políticos tenían la oportunidad de defensa, ya que gozaban de los 10 días para las aclaraciones que solicitara la Comisión de Fiscalización, y esto lo especificaba la ley electoral y los lineamientos de fiscalización (SUP-RAP-016/97).

Para el TEPJF “la garantía de audiencia tiene como medular esencia, que el gobernado que se encuentre en posibilidad de sufrir una afectación tenga el derecho a ser previamente

escuchado, así como la opción de presentar los medios de defensa que considere atinentes a su interés, derecho que no se reduce a ser oído expresando las razones contrarias a la pretensión de la autoridad, sino a ser notificado del procedimiento a iniciarse en su contra, de manera que no exista duda que tiene conocimiento sobre lo que de él se reclama o se le imputa, precisando qué razones o circunstancias se aducen para generar la posibilidad de que se vea amenazado en su vida, propiedades, posesiones o derechos; a lo anterior, debe sumarse la exigencia de que se le conceda un tiempo razonable a fin de que pueda preparar su defensa y definir qué pruebas puede aportar en su favor, debiéndosele también conceder la oportunidad de alegar controvirtiendo las argumentaciones que se expresan en su contra, en tanto que la restricción de las posibilidades de defensa en cualquier forma que se lleve a cabo, dejarían en estado de indefensión al gobernado, y en consecuencia, se conculcaría en su perjuicio la garantía de audiencia.” (SUP-RAP-003/98).

También, el TEPJF confirmó que el cumplimiento de la legislación ante la detección de irregularidades llevaba a la imposición de las sanciones, y que la determinación de la sanción por parte de la autoridad fiscalizadora era adecuada, ya que debía “estimarse no lesiva a los intereses del partido actor, por ajustarse, a los principios rectores que deben imperar en la determinación de sanciones, en virtud de que, por regla general, el quantum de una sanción, debe guardar proporción analítica con la gravedad de la infracción y con las características propias del infractor, atendiendo, desde luego, a las peculiaridades del caso; a los hechos generadores de la infracción y así, si del análisis valorativo de las circunstancias de agravación o atenuación que deben tomarse en cuenta para la determinación relativa, se observa que dichas circunstancias son benéficas para el infractor, como consecuencia lógica, el monto de la sanción deberá moverse hacia el mínimo; en cambio, en caso contrario, cuando predominan situaciones agravantes de la infracción, dicho monto deberá moverse hacia el máximo.” (SUP-RAP-016/97. 26/06/1997).

Por lo que el TEPJF confirmó las sanciones y la forma en que habían sido calificadas las irregularidades en los casos del PRI (SUP-RAP-016/97) y del Partido del Trabajo (SUP-RAP-017/97). Pero en el caso del PPS, el Tribunal consideró que al resultar parcialmente fundado el recurso de apelación procedía modificar la resolución recurrida, para dejarla

subsistente en la parte en que se imponía al partido la sanción consistente en la reducción del 4% de las ministraciones del financiamiento público que le correspondían por concepto de gasto ordinario permanente, durante dos meses, e insubsistente en la parte en que se le imponía una multa equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que ascendía a la suma de \$132,000.00 (SUP-RAP-018/97).

Es importante mencionar que los problemas derivados de la comprobación inadecuada de las transferencias de un comité ejecutivo nacional de un partido a sus entidades adherentes, organizaciones adherentes o a los comités directivos estatales del propio partido continuaron, y los partidos políticos seguían pretendiendo que la comprobación se hiciese sólo indicando que los recursos se transfirieron. Ante ello, el TEPJF señalaría que por sí mismas las transferencias no se consideran como comprobante de un gasto; es decir, la sola transferencia no se considera como gasto comprobado sino que debía quedar plenamente acreditada por los partidos con los documentos que demostrasen en qué se gastaron los recursos.

Por otra parte, ante la pretensión de la Comisión de Fiscalización de ampliar la cobertura de la fiscalización al hacer una revisión directa de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, el TEPJF señaló que no le competía legalmente hacerlo y reiteró que sólo podía tener acceso a revisar los recursos públicos derivados de financiamiento federal, y no a los recursos provenientes del financiamiento público de carácter estatal, aún cuando los partidos políticos nacionales cuentan con órganos estatales que usan financiamiento público estatal. En consecuencia, para la Comisión de Fiscalización continuó siendo difícil comprobar que los recursos gastados y depositados en bancos y bajo las salvaguarda de las entidades estatales de los partidos procedían del financiamiento público federal y no de financiamientos públicos estatales o incluso privados.

#### **4.7. La fiscalización del financiamiento partidista del año 1997.**

##### **4.7.1. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos del año 1997.**

Ya con la vigencia de las disposiciones derivadas de la legislación electoral de 1996 se procedió a fiscalizar las finanzas partidistas del año 1997. El 10 de agosto de 1998, la Comisión de Fiscalización presentó al Consejo General del IFE el Dictamen consolidado respecto de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos, correspondientes al ejercicio de 1997 y se aprobó el proyecto de resolución del Consejo General respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos.

En 1997, los partidos políticos obtuvieron la mayor parte de sus recursos del financiamiento público y los porcentajes de este financiamiento aumentaron respecto al año anterior. El PAN obtuvo el 90.21% de sus ingresos del financiamiento público, mientras que el financiamiento proveniente de sus militantes y simpatizantes sólo representó el 2.4% del total de sus ingresos y el autofinanciamiento el 0.87%. El PRI reportó que el 82.61% de sus recursos provino del financiamiento público, en tanto que el financiamiento provenientes de militantes y simpatizantes representó el 4.59% y el autofinanciamiento el 3.64%. El PRD reportó que el 83.12% de sus recursos provino del financiamiento público, y sólo obtuvo el 2.35% de recursos de sus militantes y el 0.02% de autofinanciamiento. El PT obtuvo el 84.21% de recursos provenientes de financiamiento público, el 0.25% de financiamiento de sus militantes y simpatizantes y no obtuvo recursos por autofinanciamiento. El PC obtuvo el 89.20% de recursos por concepto de financiamiento público, no obtuvo recursos de simpatizantes y militantes ni de autofinanciamiento. El PVEM obtuvo el 85.42% de sus recursos del financiamiento público, 1.83% de recursos de simpatizantes y de autofinanciamiento reportó el 2.97%. El PPS reportó que el 86.9% de sus recursos fueron públicos, mientras que no obtuvo recursos de sus militantes y simpatizantes ni de autofinanciamiento. Por último, el PDM informó que obtuvo el 69.2% de sus recursos del

financiamiento público, el 3.17% de sus simpatizantes y militantes y el 12.56% de autofinanciamiento.

Los datos de los ingresos partidistas se presentan a continuación:

**CUADRO 14**  
**Ingresos partidistas reportados en los informes anuales, 1997.**

Concepto/ Partido político	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PC	PPS	PDM
Saldo Inicial	\$28'752,045.00	\$72'029,841.58	\$56'788,009.60	\$29'293,678.81	\$2'309,670.49	\$1'794,675.00	\$1'349,460.94	\$1'610,258.76
Financiamiento Público	638'672,725.00	886'650,010.18	391'336,040.28	189'395,047.23	42'315,899.07	37'824,779.00	17'642,151.28	17'720,910.88
Financiamiento Militantes	11'826,713.00	12'988,991.00	11'069,259.65	310,500.00	0.00	0.00	0.00	793,573.30
Financiamiento Simpatizantes	5'139,371.00	36'211,534.69	0.00	246,000.00	907,421.55	0.00	0.00	19,159.18
Auto-financiamiento	6'128,296.00	39'046,117.71	104,095.52	0.00	1'468,574.43	0.00	0.00	3'215,880.85
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	14'472,621.00	23'001,091.77	9'398,346.51	3'047,612.28	280,638.98	510,883.00	526,761.48	107,601.75
Otros apoyos financieros del IFE	2'994,181.00	3'353,358.11	2'234,640.76	2'604,599.48	2'255,846.49	2'274,719.01	783,730.00	2'142,199.18
Total de Ingresos	707,985,952.00	1,073,280,945.04	470,930,392.32	224,897,437.80	49,538,051.01	42,405,056.01	20,302,103.70	25'609,583.90

Fuente: IFE. (10/08/1998). Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del IFE respecto de los informes anuales de los partidos políticos sobre sus ingresos y gastos correspondientes al ejercicio de 1997.

Del total de los ingresos reportados por los partidos, la Comisión de Fiscalización auditó el 98.65%, y los datos por partido político se presentan a continuación:

**CUADRO 15**  
**Fiscalización de ingresos partidistas reportados en los informes anuales, 1997.**

Partido político	Ingresos Obtenidos	Ingresos Auditados	% Revisado
PAN	\$778'532,078.00	\$770'544,893.23	98.97
PRI	1,190'062,375.54	1,160'073,809.93	97.48
PRD	543'068,719.37	541'538,307.61	99.72
PT	250'159,505.96	250'159,505.96	100
PVEM	73'648,907.48	73'648,907.48	100
PC	48'906,002.01	48'906,002.01	100
PPS	23'704,408.88	23'704,408.88	100
PDM	28'832,942.94	28'832,942.94	100
Total	\$2,936'914,940.18	\$2,897'408,778.04	98.65

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE.

En ese ejercicio de fiscalización se examinó un monto total de gastos que sumaron un mil 93 millones de pesos, lo que representó cuatro veces lo revisado en los informes anuales de

los partidos políticos del año 1996, de los que la Comisión revisó el 67.08%; y ante la profundidad de la revisión y sus resultados Lujambio (IFE, 10/08/1998) afirmaba “que el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos nacionales avanzan rápidamente en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas efectivo y confiable para la ciudadanía. Concluida la revisión de 1997, ya es posible asegurar que las reformas legales y reglamentarias de 1996 fueron exitosas, no sólo contribuyeron al establecimiento de controles más exigentes y a una mayor transparencia en el origen y uso de los recursos confiados a los partidos políticos, también han producido un notorio fortalecimiento organizacional de los mismos.” Señalaba que las irregularidades detectadas se referían esencialmente a problemas relacionados con el flujo interno de comunicación y la oportunidad de los registros contables, con la socialización cabal al interior de los partidos, de la normatividad aplicable, con la adecuada comprensión del sentido de la normatividad, con la coordinación entre las diversas instancias partidarias en el vasto territorio nacional, y se insistía que los partidos políticos muy lejos de malversar los fondos que los ciudadanos habían depositado en sus arcas, los utilizaban en términos de la ley y de las disposiciones reglamentarias, para acercarse al elector en la competencia democrática.

Los datos de la fiscalización de los egresos se presentan a continuación:

CUADRO 16  
Fiscalización de egresos partidistas reportados en los informes anuales, 1997.

Partido político	Gastos Realizados	Gastos Auditados	% Revisado
PAN	\$413'508,197.44	\$238'147,366.48	57.59
PRI	752'907,841.54	566'296,807.96	75.21
PRD	264'749,444.60	175'880,642.33	66.43
PT	113'175,162.43	52'962,763.81	46.80
PVEM	24'529,640.07	17'656,723.93	71.98
PC	28'000,359.66	19'948,519.86	71.24
PPS	10'774,949.19	6'266,940.75	58.16
PDM	22'050,588.42	15'959,259.61	72.38
Total	\$1,629'696,183.35	\$1,093'119,024.73	67.08

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE.

También se destacaba en el dictamen de la Comisión de Fiscalización el reordenamiento y la reestructuración interna impulsados por los partidos, y que esto contribuía a la rendición

de cuentas y al fortalecimiento de la institucionalidad del sistema de partidos y de las prácticas democráticas.

Es importante mencionar que con la intención de hacer una fiscalización sobre todos los recursos que utilizaban los partidos políticos, la Comisión de Fiscalización solicitó que se informara de todos los ingresos y las erogaciones realizadas en las entidades federativas con los recursos provenientes del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales o con recursos que procediesen del financiamiento privado. Sin embargo, el PVEM se manifestó en contra y apeló ante el TEPJF, y éste Tribunal decidió revocar el acto contenido en el oficio CFRPAP/13/98 de fecha 25/02/1998 consistente en el anuncio de que en el informe anual de ingresos y egresos, el PVEM, así como los demás partidos, debía incluir los ingresos que le hubiesen otorgado los organismos electorales de los Estados, y confirmaría que en el informe de anual el partido debía reportar los egresos, relativos a apoyos a los Estados, provenientes del financiamiento público y privado del orden federal, acompañando la documentación correspondiente (SUP-RAP-007/98); además, le indicó al PVEM que tenía que entregar la información que la Comisión de Fiscalización le solicitara con motivo de la revisión del informe anual de origen y destino de sus recursos por el ejercicio de 1997.

Hay que señalar que la ausencia de reporte y de comprobación de gastos, además de constituir una irregularidad en sí misma, imposibilita a la Comisión de Fiscalización de contar con elementos suficientes para otorgar información confiable al Consejo General y a la sociedad respecto de los gastos realizados por los partidos en el ejercicio anual.

En el dictamen se establecieron las sanciones que la Comisión consideraba se debían de aplicar de acuerdo a cada una de las irregularidades encontradas en la fiscalización de los recursos. La Comisión de Fiscalización encontró irregularidades en los informes anuales del PAN, del PRI, del PRD, del PT y del PVEM. En total fueron 37 irregularidades, una en el informe anual del PAN, 13 en el del PRI, 15 en el del PRD, 6 en el del PT y 2 el del PVEM. En consecuencia, proponía 29 multas y 8 reducciones de financiamiento ordinario para sancionar las irregularidades.



**CUADRO 17**  
**Sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización a las irregularidades detectadas en los informes anuales de 1997.**

Partido Político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa propuesta* y Monto	Reducción**
PAN	No realizó el ajuste en su contabilidad de egresos registrados como Apoyos por Transferencias a los comités estatales de Coahuila, Nayarit y San Luis Potosí; según el partido no hizo las erogaciones.	\$1'295,983.53	1,350 \$40,770.00 SUP-RAP-015/98 (R)	
PRI	Presentó recibos que carecían de folio en la cuenta Servicios Personales, subcuenta Remuneraciones y Compensaciones en el Comité Ejecutivo Nacional y Servicios Personales en los Comités Directivos Estatales.	\$927,571.00	1,000 \$30,200.00 SUP-RAP-013/98 (R)	
	Presentó recibos que no contenían folio ni domicilio del beneficiario en las cuentas Servicios Personales en los Comités Directivos Estatales y en Servicios Personales en Organizaciones Adherentes, subcuentas Remuneraciones y Compensaciones.	\$3'022,868.38	3,350 \$101,170.00 SUP-RAP-013/98 (R)	
	Presentó recibos que no contenían folio ni tipo de actividad remunerada en la cuenta Servicios Personales, subcuenta Sueldos del Comité Directivo del D. F.	\$13'833,931.15		1.50% un mes. SUP-RAP-013/98 (R)
	Presentó recibos que no contenían domicilio del beneficiario ni tipo de actividad remunerada en la cuenta Servicios Personales en Organizaciones Adherentes, subcuenta Remuneraciones y Compensaciones.	\$197,190.40	230 \$6,946.00 SUP-RAP-013/98 (R)	
	Presentó recibos que no contenían folio, domicilio del beneficiario ni tipo de actividad remunerada en las cuentas Servicios Personales, subcuentas Remuneraciones y Compensaciones, del Comité Ejecutivo Nacional; Servicios Personales, subcuenta Remuneraciones y Compensaciones de Organizaciones Adherentes; y Servicios Personales, subcuenta Sueldos del Comité Directivo del D. F.	\$60'042,329.86		2.5% tres meses. SUP-RAP-013/98 (R)
	Presentó listas de raya como documentación comprobatoria en las cuentas Servicios Personales, subcuenta Sueldos del Comité Directivo del D. F., y en Servicios Personales, subcuenta Remuneraciones y compensaciones en organizaciones adherentes documentación sin folio, domicilio del beneficiario ni tipo de actividad remunerada.	\$2'067,820.00	3,750 \$113,250.00 SUP-RAP-013/98 (R)	
	Presentó recibos que no contenían folio, domicilio del beneficiario, tipo de actividad remunerada ni periodo de realización en la cuenta Servicios Personales, subcuenta Remuneraciones y Compensaciones de Organizaciones Adherentes.	\$40,900.00	65 \$1,963.00 SUP-RAP-013/98 (R)	
	Presentó recibos que no contenían folio ni firma y domicilio del beneficiario en la cuenta Servicios Personales, subcuenta Sueldos del Comité Directivo en el D. F.	\$558,410.00	5,000 \$151,000.00 SUP-RAP-013/98 (R)	
	No presentó documentación comprobatoria de egresos registrados en las cuentas Servicios Personales, subcuenta Sueldos y Servicios Generales, subcuenta Arrendamiento de Inmuebles del Comité Directivo en el D. F.	\$398,917.00	3,950 \$119,290.00 SUP-RAP-013/98 (C)	
	Presentó como comprobantes de egresos por gastos ordinarios, documentación de soporte de gastos que por su concepto y fecha correspondían a gastos de campaña realizados en los procesos electorales federal y local del D. F. de 1997, los cuales no fueron reportados en los informes de campaña correspondientes.	\$95,283.38		1% un mes. SUP-RAP-013/98 (C)
Presentó como comprobantes de egresos por gastos ordinarios, documentación de soporte de gastos que por su concepto y fecha correspondían a gastos de campaña realizados en los procesos electorales federal y local del D. F. de 1997. Esos gastos no fueron reportados en los informes de campaña correspondientes e incidían en el rebase de topes de campaña en 3 distritos uninominales del D. F.	\$19,078.37		3% un mes. SUP-RAP-013/98 (C)	

## Continuación Cuadro 17

Partido Político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa propuesta* y Monto	Reducción**
PRI	Presentó recibos en la cuenta Servicios Personales de los Comités Directivos Estatales, subcuentas Remuneraciones y Compensaciones que carecían del domicilio del beneficiario.	\$5'800,460.49	5,000 \$151,000.00 SUP-RAP-013/98 (R)	
	Registró indebidamente recursos del Comité Ejecutivo Nacional en la cuenta de Servicios Personales del Comité Directivo Regional del D. F., sin realizar la correspondiente modificación en el formato "IA" y a sus anexos de detalle de gastos. No realizó una reclasificación en la cuenta de Servicios Generales, subcuenta Apoyos y Ayudas Sociales	\$3'330,700.00  \$1'181,400.00	4,500 \$135,900.00 SUP-RAP-013/98 (C)	
PRD	Presentó recibos de incentivos y apoyos, en los rubros correspondientes a Servicios Personales y Materiales y Suministros del Comité Ejecutivo Nacional y Apoyos Estatales-Colima, que en el renglón correspondiente al período de realización de la actividad remunerada señalaban la palabra "único", lo que no permitía determinar efectivamente el período de realización.	\$1'498,424.34,	1,615 \$48,773.00	
	Entregó hojas membretadas del partido u hojas en blanco como comprobantes de egresos en las cuentas Servicios Generales, subcuenta Gratificaciones de Fin de Año y Compensaciones por Servicios Especiales en el Comité Ejecutivo Nacional, Apoyos Estatales-Morelos, y Apoyos Estatales-Tabasco, que no contenían folio y domicilio del beneficiario.	\$3'381,602.90	3,750 \$113,250.00	
	Presentó recibos por incentivos y apoyos, dentro de la subcuenta Compensaciones por Servicios Eventuales, en la cuenta Servicios Personales del Comité Ejecutivo Nacional, que no señalaban el período de realización de la actividad remunerada	\$284,450.00	305 \$9,211.00	
	Presentó recibos por incentivos y apoyos en el rubro de Apoyos Estatales-Sonora, por concepto de Apoyos Económicos, que no contenían fecha ni tipo de actividad remunerada.	\$199,000.00	230 \$6,946.00	
	Presentó recibos de Telecom, no recibos correspondientes, como comprobante de erogaciones por concepto de incentivos y apoyos, dentro de la subcuenta Fundación Ovando y Gil,.	\$78,500.00	520 \$15,704.00	
	Presentó como comprobantes de egresos recibos a nombre de terceras personas, correspondientes a las cuentas Apoyos Estatales-San Luis Potosí, Materiales y Suministros y Servicios Generales del Comité Ejecutivo Nacional.	\$460,277.41	4,575 \$138,165.00	
	Presentó como documentación soporte de diversas erogaciones recibos que no reunían requisitos fiscales, en copia fotostática, o que no aplicaban en el rubro de gasto a que se referían (recibos por incentivos y apoyos utilizados para comprobar otro tipo de egresos), que no se consideraban comprobantes de gasto, correspondientes a las cuentas Apoyos Estatales-Campeche, Apoyos Estatales-Morelos, Apoyos Estatales-Tabasco y Servicios Generales y Materiales y Suministros del Comité Ejecutivo Nacional.	\$496,021.69	3,300 \$99,660.00	
	No entregó las notas de entradas y salidas correspondientes al control de almacén, tanto en lo referente al Comité Ejecutivo Nacional, en el rubro de Tareas Editoriales, como al Comité del D. F., en el rubro Servicios Generales			1.50% un mes.
	No presentó documentación comprobatoria en el rubro de Apoyos Estatales-Colima.	\$113,320.05	1,150 \$34,730.00	
	Intentó comprobar erogaciones a través de bitácoras de gasto, en el rubro de Apoyos Estatales en cinco estados de la República. Las bitácoras de gasto no aplicaban para gastos ordinarios de los partidos políticos.	\$179,642.16	1,450 \$43,790.00 SUP-RAP-014/98 (R)	
	No presentó documentación comprobatoria de egresos efectuados con recursos transferidos a sus órganos internos, en las cuentas Materiales y Suministros del Comité Ejecutivo Nacional, Apoyos Estatales-Colima y Apoyos Estatales-Tabasco.	\$199,938.66	2,000 \$60,400.00	

## Continuación Cuadro 17

Partido Político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa propuesta* y Monto	Reducción**
PRD	Presentó como comprobantes de egresos por gastos ordinarios, documentación de soporte de gastos que por su concepto y fecha eran gastos de campaña de los procesos electorales federal y local del D. F. de 1997, los cuales no fueron reportados en los informes de campaña correspondientes, en las cuentas Servicios Generales del Comité Ejecutivo Nacional y del Comité del D. F.	\$153,349.54		2% un mes.
	Presentó en el rubro de Apoyos Estatales-Sonora, comprobantes de gasto fechados en 1998 como documentación soporte de erogaciones reportadas en su Informe Anual, sin realizar el ajuste en su contabilidad.	\$151,000.00	150 \$4,530.00	
	No entregó en tiempo la muestra de una publicación periódica amparada con una factura registrada en la cuenta Servicios Generales del D. F.	\$21,859.20	750 \$22,650.00 50 \$1510.00	
	Agrupó indebidamente en una sola subcuenta, "Gastos de Operación", dentro de la cuenta Materiales y Suministros del Comité Ejecutivo Nacional, un conjunto de egresos correspondientes a diversas cuentas de gasto.	\$5'507,787.86	5,000 \$151,000.00	
PT	Distribuyó pagos a sus comisionados políticos en varios estados de la República, a través de depósitos bancarios ajenos a la normatividad. Después para aclarar entregó cartas (no recibos) de los beneficiarios, que contenían toda la información requerida en la normatividad, excepto el folio.	\$1'013,239.07	1,090 \$32,918.00 SUP-RAP-017/98 (C)	
	Comprobó pagos a personas a través de "vales de caja" que carecían de domicilio del beneficiario y tipo de servicio prestado.	\$945,920.41	1,100 \$33,220.00 SUP-RAP-017/98 (C)	
	Comprobó pagos a personas a través de "vales de caja imprenta PT" que carecían de folio y domicilio del beneficiario.	\$89,258.65	100 \$3,020.00 SUP-RAP-017/98 (C)	
	Comprobó pagos a personas, a través de recibos denominados "cartas de solicitud de apoyos", que carecían de folio, domicilio del beneficiario, y periodo de la actividad.	\$125,500.00	150 \$4,530.00 SUP-RAP-017/98 (C)	
	Comprobó pagos a personas, a través de recibos sin folio.	\$21,000.00	50 \$1,510.00 SUP-RAP-017/98 (C)	
	Se encontraron pagos soportados con comprobantes a nombre de terceros en la cuenta Servicios Generales.	\$38,191.03	380 \$11,476.00 SUP-RAP-017/98 (C)	
PVEM	No comprobó haber destinado el 2% de su financiamiento público recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes durante el año de 1997, a sus fundaciones o institutos de investigación.			3% un mes. SUP-RAP-016/98 (C)
	Presentó facturas alteradas <sup>101</sup> como documentación comprobatoria de gastos por un monto de \$92,700.00, las que en realidad sólo amparaban un egreso de \$23,685.00, por lo que el monto restante no se consideraba comprobado; además, el registro de las entradas y salidas de almacén de los productos adquiridos al amparo de tales facturas no coincidía con las cantidades realmente ingresadas.	\$69,015.00		2% un mes. SUP-RAP-016/98 (C)

\*Multa en días de salario mínimo general vigente en el D. F.

\*\*Reducción de las ministraciones del financiamiento público por concepto de gasto ordinario permanente.

(R) Revocada, M (Modificada), C (Confirmada) por el TEPJF.

<sup>101</sup> Correspondían a la compra de lentejas en la central de abastos para despensas. La Comisión turnó el caso al Ministerio Público, a pesar de la inconformidad del partido político, para atender la obligación dispuesta en el Código Federal de Procedimientos Penales y en el COFIPE, de hacer del conocimiento de las autoridades investigadoras de los delitos la posible comisión de un delito para no incurrir en una responsabilidad administrativa.

Los partidos no aceptaron pasivamente la resolución del Consejo General que establecía la aplicación de sanciones y presentaron recursos de apelación ante el Tribunal Electoral, y éste revocó la sanción que se pretendía imponer al PAN (SUP-RAP-015/98), pero confirmó las resoluciones del Consejo General del IFE respecto de las sanciones a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes del PT (SUP-RAP-017/98) y del PVEM (SUP-RAP-016/98). El Tribunal revocó 9 sanciones propuestas por el Consejo General a las irregularidades del PRI, de los apartados 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) y 12), ya que consideró los motivos de inconformidad expresados respecto de esas infracciones que fueron calificadas como leves, pero confirmó 4 de las sanciones, señaladas en los apartados 9), 10), 11) y 13) del dictamen (SUP-RAP-013/98).

Es importante señalar que entre los argumentos de defensa del PRI manifestaba que la autoridad fiscalizadora no elaboró razonamiento alguno lógico que vinculara en cada caso las circunstancias y gravedad de la falta al monto de la sanción impuesta, lo que se traducía en una falta absoluta de motivación, a lo que el TEPJF señaló que no le asistía la razón al PRI, ya que la autoridad responsable calificó como leves aquellas infracciones que contravinieron únicamente alguno(s) de los lineamientos, formatos e instructivos que debían ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, y la calificación fue de grave, en su mayoría, cuando además de contravenir los anteriores un partido político incurrió en la violación de diversos artículos del COFIPE.

En el caso del PRD, el TEPJF resolvió modificar la resolución del Consejo General, por lo que revocó la sanción propuesta consistente en una multa de 1,450 días de salario mínimo general vigente en el D. F. por comprobar a través de bitácoras de gastos menores la erogación correspondiente a "Apoyos Estatales", y modificó la multa de 750 días de salario mínimo general vigente en el D. F. que fue propuesta por haber entregado en forma extemporánea una publicación amparada mediante una factura, para quedar en una multa de 50 días de salario mínimo general vigente en el D. F., que equivalía a \$1,510.00 (SUP-RAP-014/98).

Entre los aspectos relevantes de ese ejercicio de fiscalización, Merino Huerta (IFE, 10/08/1998) destacaría cuatro “en primer lugar, estamos en esta cuarta revisión, con una normatividad mucho mas completa y con muchos mejores instrumentos de auditoría contable...en segundo lugar, estamos con porcentajes de revisión mucho más amplios que nunca y con informes presentados por los partidos políticos mucho mas completos que nunca y este nunca es válido para toda la historia electoral mexicana. En tercer lugar, tenemos avances muy significativos en los sistemas de contabilidad interna de los propios partidos políticos. Nunca había tenido el sistema de partidos mexicano un abanico de sistemas contables de los propios partidos políticos como los que tenemos ahora. Pero además los criterios con los que la Comisión ha venido funcionando y aquí es inevitable entrar al debate, están en buena medida ya sancionados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y éste es otro dato a tomar en cuenta.”

Y respecto al tema de la equidad del financiamiento, entre algunas de las conclusiones que permitían hacer los datos producidos por el ejercicio de fiscalización, Woldenberg Karakowsky (IFE, 10/08/1998) decía “si hoy viéramos los montos de recursos con los que cuentan los partidos, veríamos que son más equilibrados que nunca y que en 1998 serán mas equilibrados que en 1997. Parece claro que todo este edificio creado para ganar transparencia y para fomentar la equidad, no podía ser consolidado sin una fiscalización exigente; ninguna de las buenas noticias que he intentado resumir en esta participación, podría seguir desarrollándose y no podría comprobarse si el ejercicio de fiscalización no se propusiera elevar continuamente su nivel de rigor y de exigencia.”

Pero como en días previos a la presentación del dictamen de fiscalización, el expresidente de la línea aérea “Aeromexico” había revelado que aportó ocho millones de dólares para la campaña de Ernesto Zedillo en 1994, se reavivó la discusión sobre la equidad y el control de los recursos financieros partidistas, y sobre la posibilidad de fiscalizar nuevamente el ejercicio financiero de 1994, solicitada por el PRD. En consecuencia, se reconocía la necesidad no sólo de seguir fortaleciendo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos sino que los partidos apoyaran el logro de la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas del buen uso de los recursos públicos; al respecto Silvia Lorena

Villavicencio Ayala, entonces representante del PRD, (IFE, 10/08/1998) señalaba que era necesario que los partidos políticos actuaran con absoluta transparencia, “porque estamos hablando del dinero del Estado, pero fundamentalmente estamos hablando del proceso mediante el cual se legitiman los órganos del estado y creo que todos tenemos que hacer un esfuerzo en ese sentido para que esto se transparente a la brevedad.”

#### **4.7.2. La fiscalización del financiamiento de las campañas electorales del año 1997.**

La Comisión de Fiscalización también fiscalizó los informes de las campañas del año 1997, ya que se renovó la Cámara de Diputados y se eligieron 32 senadores de representación proporcional.

En el Consejo General del IFE se reconocía que las elecciones federales de 1997 fueron competitivas, limpias y transparentes, y por ello estuvieron legitimadas por todos los partidos en competencia; se afirmaba que fueron inéditamente equitativas en el reparto de recursos económicos y en la exposición de los partidos y sus candidatos en los medios de comunicación, Lujambio (IFE, 30/01/1998) decía que además para el IFE significó “la oportunidad valiosísima de iniciar con los partidos políticos una experiencia novedosa y exigente de rendición de cuentas.” Los lineamientos ya exigían cuentas de cheques, bitácoras de gasto, inventarios y controles de almacén, métodos de registro contable, catálogos de cuentas, guías contabilizadoras, recibos foliados, balances mensuales de comprobación, formatos de presentación, manuales de operación, lo que había llevado a todos los partidos a la necesidad de modificar su organización interna y de eficientar sus estructuras de monitoreo y de control.

El trabajo de fiscalización consistió en la revisión de más de millón y medio de documentos y en términos porcentuales se auditó el 77.21% de todos los gastos derivados del proceso electoral. Sólo se revisaron los egresos de los partidos en las campañas electorales de 1997 y las diferencias entre los montos revisados a cada partido se originaron porque fue una revisión muestral.

La revisión comparada con la correspondiente al proceso electoral de 1994 fue 14 veces más grande en términos monetarios, ya que en ese año sólo se revisó el 16% de lo erogado en las campañas.

En conjunto, los partidos políticos realizaron gastos de campaña por 1,204 millones de pesos y fueron revisados minuciosamente 930 millones, y la Comisión de Fiscalización concluyó que del monto total auditado, el 99.6% se encontraba plenamente comprobado.

Las irregularidades detectadas se referían a la ausencia de documentación comprobatoria satisfactoria, y errores o deficiencias en el control de los movimientos y en las operaciones contables; pero la Comisión de Fiscalización y los partidos políticos nacionales afirmaban que los recursos públicos habían sido utilizados con probidad en el marco de la ley, ya que no se habían detectado problemas de dolo o de desviación de recursos.

Y como se destacaba que la regulación en materia de fiscalización está sujeta, como en cualquier país del mundo, a constantes modificaciones y ajustes, la Comisión de Fiscalización se comprometió a realizar una minuciosa investigación del alcance de sus instrumentos normativos, para detectar sobrerregulaciones y, vacíos legales y procedimentales para poder discutir en el seno del Consejo General, las reformas que serían pertinentes para continuar fortaleciendo la fiscalización; que ya estaba plenamente reconocida como un ejercicio de responsabilidad y rendición de cuentas valorado por la ciudadanía y de suma importancia para la legitimidad del sistema de partidos y de importantes instituciones políticas de la República.

Los datos de la fiscalización de los egresos partidistas en las campañas de 1997 se presentan a continuación:

## CUADRO 18

Fiscalización de egresos partidistas reportados en los informes de campañas, 1997.

Partido político	Gastos Realizados	Gastos Auditados	% Revisado
PAN	\$291'354,176.09	\$240'436,618.49	82.52
PRI	422'340,133.29	309'314,494.40	73.24
PRD	278'624,212.49	240'838,433.65	86.44
PT	128'653,816.25	66'723,812.11	51.86
PVEM	23'080,054.88	14'633,114.77	63.40
PC	45'217,257.78	44'638,778.12	98.72
PPS	11'257,417.81	11'257,417.81	100
PDM	4'076,191.70	2'194,125.07	53.83
Total	\$1,204'603,260.29	\$930'036,794.42	77.21

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE.

Las irregularidades encontradas por la Comisión de Fiscalización en los informes de campañas correspondientes al año 1997 fueron 12, y ellas se encontraron en los informes del PRD (7), el PT (3) y el PVEM (2).

## CUADRO 19

Sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización a las irregularidades detectadas en los informes de campañas de 1997.

Partido político	Irregularidad	Monto	Multa propuesta* y Monto	Reducción**
PRD	No proporcionó información solicitada referente a la contratación de servicios con empresas radiodifusoras y de televisión (presupuestos de "Tere Struck y Asociados, S.C.").		200 \$6,040.00 SUP-RAP-003/98 (C)	
	No proporcionó 53 desplegados publicados en prensa, aunque presentó las facturas, que fueron registrados a distintas campañas.	\$746,570.33		2% un mes. SUP-RAP-003/98 (C)
	No presentó documentación comprobatoria de gastos, amparados originalmente con recibos del partido.***	\$113,775.00	1000 \$30,200.00 SUP-RAP-003/98 (C)	
	No proporcionó 5 comprobantes originales (representaba el 50.85% del monto que se intentó comprobar con copias simples). Se observaron pagos que se encontraban soportados con copia simple de 25 facturas por un importe de \$528,380.02.***	\$268,926.68	2200 \$66,440.00 SUP-RAP-003/98 (C)	
	Rebasó los montos permitidos de comprobación sin requisitos fiscales en 9 distritos electorales, vía bitácora, (\$17,794.46 en el caso de viáticos y transportes y \$95,723.64 en el resto de los rubros).	\$11,351.81	550 \$16,610.00 SUP-RAP-003/98 (C)	



## Continuación Cuadro 19

Partido político	Irregularidad	Monto	Multa propuesta* y Monto	Reducción**
PRD	En forma general, no registró la propaganda electoral ni la utilitaria en la cuenta 105 de gastos por amortizar (cuenta de almacén); y no hubo control de los movimientos mediante tarjetas de kardex y notas de entrada y salida de almacén, y no se pudo determinar si su control fue el correcto por tipo de campaña. (Los artículos adquiridos estaban al amparo de 106 facturas).			3% un mes. SUP-RAP-003/98 (C)
	En el manejo de fondos por las "brigadas del sol", presentó documentación probatoria alterada (aún en el entendido de que la corrección no se haya motivado con intención dolosa); no en todos los casos se incluyó la fecha de expedición del recibo, los datos sobre el periodo de realización de la actividad y se presentaron recibos sin nombre o sin firma del brigadista.	\$120,085.00		2% un mes SUP-RAP-003/98 (C)
PT	No informó si en el 28.20% de las operaciones registradas en propaganda en radio y televisión habían existido bonificaciones.		2500 \$75,500.00 SUP-RAP-002/98 (C)	
	No utilizó correctamente la cuenta gastos por amortizar como cuenta de almacén en lo que se refiere al control de la propaganda electoral, la propaganda utilitaria y tareas editoriales.			3% un mes. SUP-RAP-002/98 (C)
	En el rubro de gastos de propaganda en prensa, no pudo comprobar a través de muestras de las publicaciones periodísticas el pago de desplegados (\$456,785.66 para la campaña de senadores y \$771,373.82 de diputados federales).	1'228,159.48		2% un mes. SUP-RAP-002/98 (C)
PVEM	No llevó adecuadamente su control de inventarios respecto de las adquisiciones de propaganda electoral, a través de tarjetas de kardex de almacén y notas de entradas y salidas.			3% un mes.
	No reportó un gasto por la impresión de 2'592,633 "cartas de concientización" enviadas a través del servicio postal mexicano (valor aproximado de \$907,421.55 según cálculo basado en el precio del producto estipulado en el contrato con el proveedor, y que según era una donación, que no fue registrada como ingreso en sus informes en especie por parte de una persona física) y no estaban amparadas en ninguna factura de proveedores ni registradas en la contabilidad del partido.			4% tres meses.

\*Multa en días de salario mínimo general vigente en el D. F.

\*\*Reducción de las ministraciones del financiamiento público por concepto de gasto ordinario permanente.

\*\*\*Había sido sancionado por la misma omisión en la revisión de los informes anuales correspondientes a 1994 (Resolución de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, Expediente SC-SAN-002/95, 31/10/1995).

Como suele suceder ante la posible aplicación de sanciones, los partidos que serían sancionados manifestarían su inconformidad con la fiscalización. El PRD, a través de su representante Villavicencio Ayala, manifestaría que el trabajo de la Comisión de Fiscalización se redujo a un asunto de carácter contable y secundario, porque había omitido asuntos trascendentes como el hecho de que en la prensa se registró una campaña de proselitismo del entonces Presidente Ernesto Zedillo a favor del PRI en todas las entidades federativas, y que el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, antes Secretario de Agricultura, había usado un programa gubernamental "Alianza para el

Campo”, para distribuir 60 mil borregos de procedencia australiana poco antes del día de las elecciones a los ejidatarios de Hidalgo, Zacatecas, Aguascalientes, Puebla, Michoacán y Guanajuato, y decía que ese operativo costó alrededor de 3 millones de dólares y la entrega fue condicionada al voto en favor de los candidatos del PRI, lo que implicaba el uso de recursos públicos a favor del PRI. Además el PRD señalaba que hubo promoción del PRI a través de la publicidad gubernamental. Sin embargo, el Acuerdo del Consejo General que había emitido para tratar de impedir la publicación de obra gubernamental, 30 días antes de la elección fue revocado por el TEPJF (IFE, 30/01/1998).

El PRD insistía en que se les sancionaba por fallas secundarias, como no usar tarjetas kardex, no presentar documentos o presupuestos, a pesar de que para este partido se presentaron irregularidades mayores, y solicitaba que les permitiesen una nueva presentación de pruebas porque se les vulneró la garantía de audiencia. Sin embargo, esta última estaba incluida en el procedimiento de fiscalización y Lujambio (IFE, 30/01/1998) señalaría que el kardex de almacén que se mencionaba como casi irrelevante, es muy importante porque permite identificar si el registro contable es llevado de acuerdo a los lineamientos establecidos e indica la manera en que los partidos van registrando sus gastos, sobre todo en prorrateo, hacia los distintos informes de campaña de todos los candidatos en competencia.

El PT compartía con el PRD la inconformidad por las sanciones que proponía la Comisión de Fiscalización argumentando que se vulneró el derecho de audiencia; además, su representante Pedro Vázquez González y el Consejero del Poder Legislativo, Diputado Luis Patiño Pozas, insistían en su desacuerdo con el anuncio de las sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización en los principales medios de comunicación, en la prensa principalmente, y decían que ello provocaría un daño moral para el partido porque aún podían ser revocadas o modificadas por el TEPJF. Sin embargo, el argumento no era válido ya que la democracia requiere de la transparencia y la publicidad de todos los asuntos partidistas y electorales.

Cabe señalar que lo que se discutía sobre la violación de la garantía de audiencia y del principio de legalidad porque la Comisión de Fiscalización no aplicó el artículo 270 del COFIPE, ya había sido aclarado por el TEPJF cuando señaló que en la fiscalización de gastos ordinarios y de campaña no era aplicable el artículo 270 del código electoral, sino el artículo 49-A del código electoral. Ello había quedado establecido en las sentencias de los recursos de apelación del PRI (SUP-RAP-016/97) y el PT (SUP-RAP-017/97). Además, en todos los casos la Comisión de Fiscalización notificó del inicio del procedimiento de fiscalización a los partidos políticos y de sus consecuencias, con lo que el derecho de audiencia había sido garantizado.

Por su parte, el PVEM mediante el Consejero del Poder Legislativo, Diputado Jorge Emilio González Martínez, también se manifestó en contra de la calificación de grave de las faltas atribuidas a su partido así como las del PRD y del PT, y decía que no eran faltas graves al no haber dolo; además, pedía que se auditara el mismo porcentaje a todos los partidos políticos. Sin embargo, Lujambio (IFE, 30/01/1998) señalaría que no se podía revisar a todos los partidos el mismo porcentaje porque se violentaban principios de auditoría básicos, que estaban incluso señalados en los procedimientos, y que se le revisó a cada partido dependiendo de como ejerció el gasto y que todo fue prorrateado hacia distritos como acordaron; y ejemplificaba que si por el contrario, como era el caso del PT, un gran porcentaje de sus gastos en los distritos no los prorrateo, sino que los ejerció directamente en los distritos, ciertamente lo único que revisaron de ese gasto es si correspondió a los 35 distritos que estaban en la muestra. De manera que lo propuesto por el representante del PVEM, que era razonable y que podía ser atendible, violentaría criterios básicos de auditoría y llevaría a hacer modificaciones sobre la marcha sobre procedimientos anunciados.

Ante el recurso de apelación interpuesto por el PRD, el TEPJF (SUP-RAP-003/98) confirmó la resolución del Consejo General del IFE donde se determinó sancionarlo porque las sanciones aplicadas se encontraban dentro de los límites previstos por la legislación electoral, según criterio sostenido en la diversa ejecutoría SUP-RAP-018/97, y porque se garantizó el derecho de audiencia, ya que éste estaba contemplado en el procedimiento de

fiscalización, y una vez revisados los informes de campaña rendidos por los partidos, la Comisión de Fiscalización al advertir errores u omisiones técnicas le solicitó que exhibiera la documentación correspondiente y manifestara lo que a su interés conviniera, concediéndole el término de 10 días previsto en el artículo 49-A para las aclaraciones. Por otra parte, el TEPJF también confirmó las sanciones del PT (SUP-RAP-002/98).

#### 4.8. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos del año 1998.

En este ejercicio de fiscalización, todos los partidos presentaron en tiempo sus informes anuales de ingresos totales y gastos ordinarios; el sistema partidista estaba integrado con cinco partidos, y éstos eran el PAN, el PRI, el PRD, el PT y el PVEM. Los partidos políticos reportaron ingresos totales por \$1,233'672,657.90, y en promedio el 84.64% de los ingresos de los partidos políticos provino del financiamiento público.

CUADRO 20  
Ingresos partidistas reportados en los informes anuales, 1998.

Concepto/ Partido político	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM*
Saldo Inicial	\$97'622,095.00	\$16'378,206.70	\$9'387,938.35	\$8'125,812.79	\$2'336,919.27
Financiamiento Público	272'495,955.00	350'002,916.92	247'897,946.76	84'003,776.04	89'821,373.69
Financiamiento Militantes	6'939,794.00	21'891,546.96	6'066,559.88	762,286.88	0.00
Financiamiento Simpatizantes	261,410.00	237,000.00	182,670.00	0.00	0.00
Autofinanciamiento	1'347,650.00	2'072,363.65	130,638.42	17,882.46	191,163.17
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	18'878,881.00	3'538,969.70	1'027,721.06	17,902.41	4'144,015.39
Otros Apoyos Financieros del IFE	3'263,040.00	934,618.40	2'950,973.04	1'576,759.80	2'615,586.40
Total	\$400'808,825.00	\$395'055,622.33	\$248'868,570.81	\$94'504,420.38	\$94'435,219.38

Fuente: Dictamen Consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la revisión de los Informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio de 1998.

\* Datos registrados en la pág. 370 del dictamen consolidado, aunque la suma da un total de \$99'109,057.92.

Es importante señalar que por primera vez, el IFE auditó el 100% de los ingresos reportados por los partidos políticos en sus informes y la Comisión de Fiscalización señaló que, en términos generales, se observaron mecanismos de registro y control adecuados, que

eran acordes con los lineamientos vigentes en 1998; y salvo por problemas aislados, se consideraba que por el esfuerzo sostenido por parte de los partidos para mejorar sus sistemas administrativos, se habían ido eliminando buena parte de los errores o irregularidades que se venían presentando en el registro y la comprobación de sus egresos (IFE, 2/08/1999: 363).

Este fue el último ejercicio anual en el que se aplicaron los lineamientos expedidos en 1993, reformados en 1996 y 1997, y abrogados en diciembre de 1998.

Los datos de la fiscalización de los ingresos anuales de los partidos políticos se presentan a continuación:

CUADRO 21  
Fiscalización de ingresos partidistas reportados en los informe anuales, 1998.

Partido político	Ingresos Obtenidos	Ingresos Auditados	% Revisado
PAN	\$400'808,825.00	\$400'808,825.00	100
PRI	395'055,622.33	395'055,622.33	100
PRD	248'868,570.81	248'868,570.81	100
PT	94'504,420.38	94'504,420.38	100
PVEM	94'435,219.38	94'435,219.38	100
Total	\$1,233'672,657.90	\$1,233'672,657.90	100

Fuente: IFE (9/08/199). Elaboración propia con datos del Dictamen Consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del IFE.

Los partidos reportaron un total de \$1,195'018,565.91 como egresos, y destaca que en promedio el 44.24% del gasto total de los partidos políticos fue ejercido por sus comités estatales u órganos equivalentes, y de las partidas ejercidas directamente por los comités ejecutivos nacionales, la más grande era la correspondiente a servicios personales, que representaba el 18.5% de los egresos totales de los partidos políticos, y el 32.74% del gasto ejercido por el propio CEN, en promedio. En este ejercicio de fiscalización se auditó, en promedio el 41.88% de los egresos reportados por los partidos políticos.

Los datos de la fiscalización de los egresos partidistas en 1998 se presentan a continuación:

**CUADRO 22**  
Fiscalización de egresos partidistas reportados en los informes anuales, 1998.

Partido político	Gastos Realizados	Gastos Auditados	% Revisado
PAN	\$308'984,983.64	\$106'678,431.00	34.52
PRI	430'010,878.74	228'681,813.33	53.18
PRD	280'280,248.98	86'917,486.65	31.01
PT	110'435,333.44	29'296,238.91	26.53
PVEM	65'307,121.11	48'957,858.83	74.96
Total	\$1,195'018,565.91	\$500'531,828.72	41.88

Fuente: IFE (9/08/199). Elaboración propia con datos del Dictamen Consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del IFE.

La Comisión de Fiscalización encontró 3 irregularidades al hacer la revisión de los informes anuales de 1998, una en el informe anual del PAN, y 2 en el del PT, y propuso sancionar las irregularidades con multas.

**CUADRO 23**  
Sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización a las irregularidades detectadas en los informes anuales de 1998.

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa propuesta* y Monto
PAN	Presentó como sustento de un egreso registrado en la cuenta "Honorarios", un recibo de honorarios expedido por una persona distinta de aquélla a quien se efectuó el pago.	\$29,885.62	220 \$7,579.00
PT	Se detectaron comprobantes de egresos sin requisitos fiscales.	\$39,601.00	220 \$7,579.00
	Se encontraron pagos soportados con comprobantes a nombre de terceros.	\$11,642.85	120 \$4,134.00

\*Multa en días de salario mínimo general vigente en el D. F.

Las sanciones fueron aplicadas como fueron propuestas porque ninguno de los partidos políticos impugnó la Resolución aprobada por el Consejo General ante el TEPJF.

#### **4.9. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos del año 1999.**

El sistema partidista estaba integrado con 11 partidos políticos en el año 1999 y estos eran el PAN, el PRI, el PRD, el PT, el PVEM, Convergencia por la Democracia (CD), el Partido

de la Sociedad Nacionalista (PSN), el PARM, el Partido Alianza Social (PAS), el Partido de Centro Democrático (PCD) y Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN).

La mayoría de los partidos políticos presentaron en tiempo su Informe anual de ingresos totales y gastos ordinarios correspondientes al ejercicio de 1999, y sólo el PCD lo entregó en forma extemporánea, lo que era una irregularidad.

Los partidos políticos reportaron ingresos totales por \$1,659'030,393.71 durante 1999. En promedio el 98.66% de los ingresos de los partidos políticos provenía del financiamiento público, lo que demostraba no sólo el predominio de este tipo de financiamiento establecido en la ley sino la disminución de los otros tipos de financiamiento.

Sólo tres partidos obtuvieron pocos recursos provenientes de simpatizantes y militantes, el PAN obtuvo el 2.81% del total de sus ingresos, el PRI el 20.13% y el PAS el 0.21%. Los partidos que sólo obtuvieron recursos de sus militantes fueron el PRD, 1.94% del total de sus recursos, el PT con el 2.20% y el partido CD que obtuvo el 0.03% de sus ingresos mediante estas aportaciones. DSPP obtuvo el 0.06% de sus recursos de sus simpatizantes. De los 11 partidos políticos, el PVEM, el PSN, el PARM y el PCD no recibieron recursos de sus militantes ni de simpatizantes.

Respecto a la fiscalización de los recursos, en el Dictamen Consolidado se señaló que de la revisión a los ingresos de los partidos políticos se observaron, en términos generales, mecanismos de registro y control adecuados, de conformidad con los lineamientos vigentes, salvo en lo referente al control de los folios de aportaciones de militantes y simpatizantes, en donde algunos partidos no llevaron el orden apropiado. Lo mismo sucedió con la comprobación de los ingresos por rendimientos financieros, pues en ocasiones no se presentó la totalidad de los estados de cuenta bancarios, que constituye la documentación comprobatoria correspondiente (IFE, 25/05/2000: 869-871).

Los datos de los ingresos partidistas se presentan a continuación:

**CUADRO 24**  
**Ingresos partidistas reportados en los informes anuales, 1999.**

Concepto/ Partido político	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PARM	PAS	PCD	DSPPN
Saldo Inicial	\$65'903,939.20	\$3'612,265.20	\$755,246.65	\$2'100,177.54	\$28'356,356.33	\$0.00	\$1,500.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Financiamiento Público	324'082,845.36	418'513,619.40	297'824,983.08	99'189,999.50	113'115,620.30	9'939,555.00	9'939,555.00	9'926,120.00	9'939,555.00	9'939,555.00	9'939,555.00
Financiamiento Militantes	9'321,194.43	91'085,220.28	5'971,044.98	2'289,633.15	0.00	2,700.00	0.00	0.00	15,000.00	0.00	0.00
Financiamiento Simpatizantes	2'491,870.29	32'881,092.36	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6,000.00	0.00	6,000.00
Autofinanciamiento	2'087,176.28	69'971,330.20	434,700.18	66,876.00	133,690.00	0.00	0.00	0.00	15,976.71	0.00	0.00
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	16'700,793.93	5'025,136.77	1'582,810.17	22,680.92	9'836,382.58	0.00	25,009.15	25,197.85	42,518.96	79,596.66	69,294.00
Otros Apoyos Financieros del IFE (Apoyos para producción de programas de radio y T.V.)	192,000.00	192,000.00	192,000.00	204,000.00	204,000.00	60,000.00	60,000.00	60,000.00	60,000.00	60,000.00	60,000.00
Transferencia de Recursos no Federales	0.00	0.00	1'356,273.75	0.00	0.00	280,276.95	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	420'779,819.49	614'056,133.81	308,117,058.81	103'873,367.11	151'646,049.21	10'282,531.95	10'026,064.15	10'016,317.85	10'079,050.67	10'079,151.66	10'074,849.00

Fuente: IFE. (9/08/2001). Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del IFE respecto de los informes anuales de los partidos políticos sobre sus ingresos y gastos correspondientes al ejercicio de 1999.



La Comisión de Fiscalización auditó el 93.55% de los ingresos reportados por los partidos políticos. Los recursos de 9 partidos fueron auditados completamente, en tanto el informe del PAN se revisó en un 98.39% y el del PRI en un 83.68%, como se presenta a continuación:

**CUADRO 25**  
Fiscalización de ingresos partidistas reportados en los informes anuales, 1999.

Partido político	Ingresos reportados	Ingresos auditados	% Revisado
PAN	\$420'779,819.49	\$414'004,559.94	98.39
PRI	614'056,133.81	513'816,143.26	83.68
PRD	308'117,058.81	308'117,058.81	100
PT	103'873,367.11	103'873,367.11	100
PVEM	151'646,049.21	151'646,049.21	100
CD	10'282,531.95	10'282,531.95	100
PSN	10'026,064.15	10'026,064.15	100
PARM	10'016,317.85	10'016,317.85	100
PAS	10'079,050.67	10'079,050.67	100
PCD	10'079,151.66	10'079,151.66	100
DSPP	10'074,849.00	10'074,849.00	100
Total	\$1,659'030,393.71	\$1,552'015,243.61	93.55

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE

En cuanto a los egresos, los partidos reportaron un total de \$1,626'349,367.05. En promedio el 28.25%, \$459'481,398.02, del gasto total de los partidos políticos fue ejercido por sus comités estatales u órganos equivalentes. De las partidas ejercidas directamente por los comités ejecutivos nacionales destacaba la correspondiente a Servicios Generales, que representó el 28.72% de los egresos totales de los partidos políticos, y el 40.03% del gasto ejercido por el propio CEN, en promedio. Por otra parte, la partida correspondiente a Servicios Personales representó el 19.26% de los egresos totales de los partidos políticos, y el 26.85% de los realizados por los comités nacionales.

En este ejercicio de fiscalización, la Comisión auditó el 41.92% de los egresos reportados por los partidos políticos, en promedio. La disminución en el porcentaje auditado con respecto a los años anteriores se explicó no sólo por la existencia de más del doble de partidos políticos nacionales, sino fundamentalmente porque hubo un considerable incremento de gastos realizados por los comités estatales con recursos federales que les

fueron transferidos. La Comisión auditó alrededor del 50% de los gastos en siete entidades federativas seleccionadas, mientras que en el resto de las entidades la revisión fue marginal. Los datos de la fiscalización se presentan a continuación:

**CUADRO 26**  
Fiscalización de egresos partidistas reportados en los informes anuales, 1999.

Partido político	Gastos Realizados	Gastos Auditados	% Revisado
PAN	\$394'400,862.73	\$141'624,924.67	35.91
PRI	665'236,116.92	206'825,000.50	31.09
PRD	287'860,003.46	193'076,384.69	67.07
PT	84'420,648.28	46'180,205.36	54.70
PVEM	139'868,948.57	61'215,610.72	43.77
CD	10'214,242.99	5'832,140.27	57.10
PSN	11'238,978.26	5'100,417.11	45.38
PARM	7'460,788.70	6'416,405.02	86.00
PAS	6'394,436.27	4'226,943.16	66.10
PCD	8'973,923.87	4'450,067.49	49.59
DSPP	10'280,417.00	6'763,138.77	65.79
Total	\$1,626'349,367.05	\$681'711,237.76	41.92

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE.

En este ejercicio de fiscalización, en términos generales, por primera vez se verificó el cumplimiento del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, aprobado en 1998. El reglamento incluía diversas innovaciones en el marco normativo de los procedimientos de registro y documentación de los ingresos y egresos de los partidos políticos y en la presentación de sus informes; así como las normas relativas al control del uso y la aplicación de los recursos federales ejercidos por los órganos desconcentrados de los partidos políticos en las entidades federativas, y las destinadas a la comprobación de ciertos ingresos y egresos realizados por concepto de servicios personales y del registro de fondos y fideicomisos.

La Comisión señaló que la aplicación de la nueva normatividad no fue fácil para algunos partidos políticos porque era más exigente que la anterior, y en esta ocasión se volvieron a presentar problemas administrativos, que ya parecían haber sido superados, y decía que en el caso de algunos partidos que ejercieron cuantiosos recursos, los problemas de control del

presupuesto se magnificaron, por lo que la comprobación de los egresos se volvió muy deficiente. En la mayor parte de irregularidades destacaban graves problemas de registro, control y documentación de sus ingresos y egresos, y esto se debía fundamentalmente a una mala organización administrativa de los partidos políticos y a la renovación constante de sus equipos contables. Aún cuando se había incrementado sustancialmente el número de irregularidades detectadas, la Comisión reiteraba que no existía evidencia de dolo o mala fe en el manejo de los recursos de los partidos políticos; pero ante algunas de las características de las irregularidades que se presentaron, no sólo recomendaba sino exigía que se implementasen medidas radicales que garantizaran una correcta rendición de cuentas y que permitieran verificar la legalidad en el origen y la aplicación de sus recursos.

La Comisión de Fiscalización encontró un total de 92 irregularidades en los 11 de los informes anuales de 1999; una en el informe anual del PAN, 5 en el del PRI, 12 en el del PRD, 11 en el del PT, 2 el del PVEM, 5 en el de CD, 11 en el del PSN, 10 en el del PARM, 18 en el del PAS, 11 en el PCD y 6 en el de DSPPN. En consecuencia proponía 78 multas y 13 reducciones de financiamiento ordinario para sancionar las irregularidades.

#### CUADRO 27

Sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización a las irregularidades detectadas en los informes anuales de 1999.

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa propuesta* y Monto	Reducción propuesta**
PAN	Presentó comprobantes fechados en 1998 para acreditar egresos reportados en su informe anual, sin haber creado los pasivos correspondientes.	\$59,096.00	500 \$18,950.00	
PRI	Se encontraron pagos soportados con comprobantes a nombre de terceros, en la cuenta Servicios Generales, subcuenta Impuestos y Derechos, concepto Tenencia.	\$3,709.00	50 \$1,895.00	
	No expidió consecutivamente los recibos foliados de aportaciones de militantes "RM" y de aportaciones de simpatizantes en efectivo "RSEF".		200 \$7,580.00	
	No presentó recibos de aportaciones de militantes "RM" que reportó como "extraviados".		100 \$3,790.00	
	Presentó comprobantes fechados en 1998 para acreditar egresos reportados en su informe anual, sin haber creado los pasivos correspondientes.	\$147,816.07	1,200 \$45,480.00	
	No expidió consecutivamente los recibos foliados de REPAP.		100 \$3,790.00	

## Continuación Cuadro 27

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa propuesta* y Monto	Reducción propuesta**
PRD	No presentó estados de cuenta bancarios de 6 cuentas de cheques, en diversos períodos, por lo que no acreditó ingresos correspondientes a Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos, del Comité Ejecutivo Nacional y de tres comités estatales.		4,000 \$151,600.00	
	No presentó recibos de aportaciones de militantes, clasificados como "pendientes de utilizar" y "no localizados".		3,500 \$132,650.00	
	No presentó los originales de 47 recibos de aportaciones de militantes, reportados como cancelados.		500 \$18,950.00	
	No expidió consecutivamente los recibos foliados de aportaciones de militantes "RM".	\$87,811.25	100 \$3,790.00	
	No comprobó egresos con documentación comprobatoria en el rubro Servicios Personales.	\$ 1'146,130.63		1.5% un mes.
	No proporcionó documentación contable que se le solicitó, y no se ajustó a las reglas en el registro de sus ingresos y egresos, porque la Balanza de Comprobación presentada no coincidía con el Control de Folios de Recibos de REPAP, en cuanto a las erogaciones realizadas en ese rubro, con lo que se concluía que la contabilidad no reflejaba el estado real de sus finanzas; no presentó balanzas de comprobación estatales, y manejó su contabilidad y los pagos por REPAP en forma centralizada.	\$6'225,549.59		2.5% un mes.
	Presentó comprobantes fechados en 1998 para acreditar egresos reportados en su informe anual, sin haber creado los pasivos correspondientes en el rubro Servicios Generales, Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles.	\$6,800	60 \$2,274.00	
	No presentó 18,800 recibos de REPAP, relacionados en su control de folios como utilizados.			1% dos meses.
	No presentó recibos de REPAP relacionados en el control de folios correspondiente (2,400 recibos relacionados como "pendientes de utilizar"; 27,146 recibos reportados como "extraviados"; 29 recibos reportados como "cancelados", de los cuales no presentaba el original, ni ninguna de sus copias; diversos recibos reportados como "cancelados", de los cuales presentaba el original, más no las copias correspondientes).			1% un mes.
	No requisitó debidamente el Control de Folios de Recibos de REPAP "CF-REPAP", en tanto que reportaba haber impreso 70,000 recibos, pero en el mismo control de folios relacionaba el número de folio 72,555.		300 \$11,370.00	
	No comprobó, adecuadamente pagos de REPAP, por el monto excedente de recibos "REPAP" que superaron el límite de pagos por 400 días de salario mínimo vigente en el D. F. hechos a una misma persona en el transcurso de un mes, (\$309,020.46 correspondían al Comité Ejecutivo Nacional; \$3,596.26 al Estado de Baja California Sur; \$29,175.00 al Estado de Coahuila; \$5,503.00 al Estado de Hidalgo; \$13,100.00 al Estado de México; \$17,876.00 al Estado de Guerrero; \$2,440.00 al Estado de Nayarit; y \$45,176.00 al Estado de Quintana Roo).	\$425,886.72	4,000 \$151,600.00 SUP-RAP-026/2000 (R)	
	No presentó documentación comprobatoria de egresos dentro del rubro Servicios Personales.	\$80,469.66	800 \$30,320.00	
PT	No comprobó egresos con documentación comprobatoria que reuniera los requisitos exigidos.	\$1'739,279.42		2% tres meses. SUP-RAP-029/2000 (M) 1.99% tres meses.
	No acreditó el origen de recursos depositados en una de sus cuentas bancarias, en el Estado de Guerrero.	\$113,874.63	3,000 \$113,700.00	

## Continuación Cuadro 27

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa propuesta* y Monto	Reducción propuesta**
PT	Presentó, para acreditar egresos, documentación comprobatoria con firma de una persona distinta al beneficiario de los recursos, en el rubro Servicios Personales, concepto REPAP.	\$103,000.00	400 \$15,160.00	
	No comprobó adecuadamente en el rubro Servicios Personales, subcuenta REPAP, correspondientes al monto excedente de recibos "REPAP" que superaron los límites permitidos (\$117,678.45 correspondía al excedente de los pagos que superaban los 400 días de salario mínimo vigente en el D. F. hechos a una misma persona en el transcurso de un mes, y \$81,239.33 al excedente de los recibos que superaban los 3000 días de salario mínimo vigente en el D. F. hechos a una misma persona en el transcurso de un año).	\$198,917.78	1,300 \$49,270.00	
	Presentó recibos "REPAP" para acreditar egresos que por su concepto no permitían ser documentados con dicha clase de recibos, registrados en el rubro Servicios Generales, subcuenta REPAP, señalando como concepto del pago "mano de obra".	\$175,079.95	1,800 \$68,220.00	
	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F.	\$3,127,027.63		2% dos meses.
	Presentó comprobantes fechados en 1998 para acreditar egresos reportados en su informe anual, sin haber creado en su momento los pasivos correspondientes.	\$8,015.04	65 \$2,463.50	
	No utilizó la cuenta 105 Gastos por Amortizar, y no controló a través de kardex y notas de entradas y salidas, las adquisiciones en los rubros Servicios Generales (Baja California Sur) y Materiales y Suministros (Guerrero).		800 \$30,320.00	
	Presentó para acreditar egresos, una bitácora de gastos menores indebidamente requisitada, en el rubro Servicios Generales, subcuenta Transportes y Pasajes de Viaje.	\$340,435.54	450 \$17,055.00	
	No acreditó el objeto partidista de viajes realizados al extranjero.	\$350,441.60	1,850 \$70,115.00	
	No registró debidamente en su contabilidad las transferencias de recursos federales efectuadas a sus comités estatales.		2,700 \$102,330.00	
PVEM	No comprobó egresos con documentación comprobatoria.	\$7,567.00	70 \$2,653.00	
	Presentó comprobantes fechados en 1998 para acreditar egresos reportados en su informe anual, sin haber creado los pasivos correspondientes.	\$6,832.66	55 \$2,084.50	
CD	No acreditó el origen de recursos depositados en una de sus cuentas bancarias, correspondientes a transferencias de recursos no federales de su comité del D. F.	\$280,276.95	2,550 \$96,645.00	
	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F.	\$189,290.00	550 \$20,845.00	
	No expidió consecutivamente los recibos foliados de REPAP.		100 \$3,790.00	
	No comprobó egresos con documentación comprobatoria.	\$203,279.80	1,600 \$60,640.00	
	No comprobó haber destinado el 2% de su financiamiento público recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes durante el año de 1999, a sus fundaciones o institutos de investigación.			2.5% un mes.
PSN	No registró aportaciones de militantes y no presentó control de folios de dichas aportaciones.	\$1,500.00	100 \$3,790.00	
	No fijó montos mínimos y máximos de aportaciones de sus militantes.		100 \$3,790.00	
	No presentó estados de cuenta bancarios de sus comités estatales, ni presentó el formato "IA-5", ni balanzas de comprobación locales, a pesar de haber realizado transferencias de recursos a dichos comités.		2,500 \$94,750.00	

## Continuación Cuadro 27

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa propuesta* y Monto	Reducción propuesta**
PSN	No presentó documentación comprobatoria de egresos dentro del rubro Servicios Personales, Honorarios Profesionales, Servicios Notariales.	\$8,000.00	70 \$2,653.00	
	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F. en el concepto Servicios Personales, por REPAP, (representaba el 14.97% del total del financiamiento público que recibió en 1999).	\$1'488,000.00	4,500 \$170,550.00	
	Realizó pagos mediante cheques expedidos a nombre de una persona distinta al beneficiario de los recursos, sin justificar tal situación.	\$1'124,000.00		4% tres meses.
	Presentó documentación comprobatoria a nombre de terceras personas, en el rubro Servicios Generales, subcuenta Diversos, para acreditar egresos.	\$957.00	50 \$1,895.00	
	Presentó inicialmente bitácoras de gastos menores, pretendiendo acreditar gastos efectuados por viáticos y pasajes; posteriormente hizo una reclasificación del gasto y presentó recibos de REPAP para comprobar esos gastos. La reclasificación se consideró improcedente y los gastos se consideraron no comprobados.	\$1'819,500.00		4% siete meses.
	No presentó bitácora de gastos menores para acreditar egresos en viáticos y pasajes, en la cuenta Servicios Generales.	\$96,254.57	240 \$9,096.00	
	No presentó control de kardex en el rubro Servicios Generales, subcuenta Impresos.		500 \$18,950.00	
	No comprobó haber destinado el 2% de su financiamiento público recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes durante el año de 1999, a sus fundaciones o institutos de investigación.			2.5% un mes.
PARM	No fijó montos mínimos y máximos de aportaciones de sus militantes.		100 \$3,790.00	
	No registró aportaciones de militantes y no presentó control de folios de dichas aportaciones.	\$4,812.82	200 \$7,580.00	
	No presentó un estado de cuenta bancario, por lo que no acreditó ingresos correspondientes a Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos. De esta irregularidad se desprendían indicios de que el partido ocultó información a la Comisión.	\$25,197.85	660 \$25,014.00	
	No llevó control de almacén en los rubros Gastos en Propaganda y Actividades Específicas, en tanto que no presentó control de kardex, y presentó notas de entradas y salidas faltantes y sobrantes, que no reflejaban las existencias.		1,200 \$45,480.00	
	No requisitó debidamente el Control de Folios de Recibos de REPAP, "CF-REPAP", en tanto que no detalló el total de recibos impresos, el formato de los recibos impresos no coincidía con la numeración de los folios impresos reportados en el control de folios, y dicho control no consignó la firma del funcionario autorizado.		50 \$1,895.00	
	No presentó el juego completo (original y 2 copias) de cinco recibos de REPAP que reportó como "cancelados".		80 \$3,032.00	
	No presentó bitácoras para comprobar gastos menores en la cuenta Servicios Generales y en la subcuenta Otros Gastos, por concepto Teléfonos y Alimentos.	\$2,573.68 \$2,063.68	50 \$1,895.00	
	No comprobó egresos con documentación comprobatoria.	\$309,383.57	2,500 \$94,750.00	
	No proporcionó documentación comprobatoria de sus egresos correspondiente a una erogación por concepto Casetas y gasolina, en la cuenta Servicios Generales.	\$6,523.29	60 \$2,274.00	
	No comprobó haber destinado el 2% de su financiamiento público recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes durante el año de 1999, a sus fundaciones o institutos de investigación.			2.5% un mes.

## Continuación Cuadro 27

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa propuesta* y Monto	Reducción propuesta**
PAS	No presentó los originales de recibos de aportaciones de militantes reportados como "cancelados".	\$1,000.00	50 \$1,895.00	
	No requisitó adecuadamente recibos de aportaciones de militantes "RM" (carecían de la firma de autorización).	\$4,900.00	50 \$1,895.00	
	Presentó un recibo de aportaciones de simpatizantes "RSEF" sin firma del aportante y sin firma de autorización.	\$1,000.00	50 \$1,895.00	
	No proporcionó documentación contable que se le solicitó, y no se ajustó a las reglas establecidas en cuanto al registro de sus ingresos y egresos; en el rubro de ingresos por Autofinanciamiento, subcuenta Otras Operaciones Financieras, no proporcionó registros contables ni las pólizas correspondientes; en el rubro de Financiamiento proveniente de Militantes no presentó los papeles de trabajo en los cuales se identificarían los recibos de aportaciones "RM" con su respectivo depósito; en el rubro de Financiamiento proveniente de Simpatizantes, no presentó los papeles de trabajo en los cuales se identificarían los recibos de aportaciones "RSEF" con su respectivo depósito; en la cuenta Servicios Personales, subcuenta REPAP, no proporcionó los papeles de trabajo en los cuales se identificarían los recibos de REPAP con sus respectivas pólizas de egresos, por un importe total de \$690,938.00; en la cuenta Servicios Generales, por lo que respecta a los Gastos de Producción de Radio y T.V., presentó documentación soporte que reunían requisitos fiscales por un importe de \$38,585.00 pero no correspondían a gastos por esa actividad; en la cuenta Servicios Generales, subcuenta Mobiliario y Equipo, y no proporcionó la documentación contable que permitiera verificar la totalidad de los egresos en ese rubro.		500 \$18,950.00	
	No comprobó egresos con documentación comprobatoria, presentó documentación sin requisitos fiscales, en copia fotostática y a nombre de terceras personas.	\$891,545.96		4% tres meses.
	Realizó erogaciones que se tenían como gasto no comprobado (en algunos casos, no presentó la documentación comprobatoria gastos, y en otros la documentación carecía de los requisitos que permitiesen tener convicción de que el partido efectivamente realizó los gastos).	\$1'808,775.91		4% siete meses.
	No presentó documentación comprobatoria de ingresos por Autofinanciamiento, por venta de propaganda utilitaria.	\$3,954.00	50 \$1,895.00	
	No presentó controles de folios de recibos de REPAP, "CF-REPAP" de 17 Comités Estatales. Adicionalmente, el partido no proporcionó los juegos completos de los folios de 10 Comités Estatales observados.	\$208,928.00	70 \$2,653.00	
	No requisitó debidamente el Control de Folios de Recibos de REPAP, "CF-REPAP".		100 \$3,790.00	
	No expidió consecutivamente los recibos foliados de REPAP, en 10 estados.		100 \$3,790.00	
	No presentó el juego completo (original y 2 copias) de cinco recibos de REPAP que reportó como "cancelados".		80 \$3,032.00	
	No presentó, anexo al Informe Anual, la relación de personas que recibieron REPAP.		50 \$1,895.00	
	No comprobó adecuadamente en el rubro Servicios Personales, subcuenta REPAP (\$171,170.00 correspondía a pagos realizados por el Comité Ejecutivo Nacional, y del Comité Estatal de Zacatecas se determinó un importe excedente de \$4,250.00).	\$175,420.00	1,150 \$43,585.00	
	No requisitó adecuadamente los recibos de REPAP, (35 REPAP con fecha de expedición imprecisa por \$174,928.00; REPAP de los Comités Estatales incorrectamente llenados por \$34,000.00).		1,000 \$37,900.00	
	No proporcionó control de kardex de los cuatro tipos de productos de propaganda electoral (volantes, folletos, artículos promocionales y gafetes) ni notas de entradas ni salidas.		600 \$22,740.00	

## Continuación Cuadro 27

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa propuesta* y Monto	Reducción propuesta**
PAS	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F. en la cuenta de Servicios Generales, subcuenta Transportes terrestres.	\$355,475.00	1,050 \$39,795.00	
	No acreditó el objeto partidista de viajes realizados al extranjero.	\$10,475.00	60 \$2,274.00	
	No presentó estados de cuenta bancarios de 10 cuentas de cheques estatales, en diversos períodos, y no presentó balanzas de comprobación locales, ni balanza nacional, a pesar de que realizó transferencias a los estados, en el rubro de Apoyos Estatales, cuenta Deudores Diversos.	\$797,674.79	2,800 \$106,120.00	
PCD	Presentó su Informe Anual un día después del vencimiento del plazo legalmente establecido.		300 \$11,370.00	
	No proporcionó documentación comprobatoria de sus egresos.	\$21,847.50	190 \$7,201.00	
	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F.	\$222,493.42	650 \$24,635.00	
	Presentó comprobantes fechados en 2000 para acreditar egresos reportados en su informe anual de 1999.	\$5,790.00	50 \$1,895.00	
	No comprobó egresos con documentación comprobatoria	\$89,964.61	650 \$24,635.00	
	No presentó controles de folios de recibos de REPAP, "CF-REPAP" correspondientes a las series emitidas en cuatro entidades federativas.		70 \$2,653.00	
	No requisitó debidamente el Control de Folios de Recibos de REPAP, "CF-REPAP" correspondiente al comité nacional, así como los correspondientes a 6 entidades federativas, y no detalló el total de recibos impresos.		50 \$1,895.00	
	No expidió consecutivamente los recibos foliados de REPAP, en el Estado de Michoacán, al existir dos series distintas.		50 \$1,895.00	
	No comprobó egresos en el rubro Servicios Personales, subcuenta REPAP, correspondientes al monto excedente de recibos "REPAP" que superaron el límite de pagos por 400 días de salario mínimo vigente en el D. F. hechos a una misma persona en el transcurso de un mes.	\$15,660.00	100 \$3,790.00	
	No presentó el juego completo (original y 2 copias) de dos recibos de REPAP que reportó como "cancelados".		70 \$2,653.00	
	No comprobó haber destinado el 2% de su financiamiento público recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes durante el año de 1999, a sus fundaciones o institutos de investigación.			2.5% un mes.
	DSPPN	No comprobó egresos con documentación comprobatoria.	\$18,657.20	145 \$5,495.50
No comprobó haber destinado el 2% de su financiamiento público recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes durante el año de 1999, a sus fundaciones o institutos de investigación.				2.5% un mes.
No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F., registrados en la cuenta Servicios Personales correspondientes a pagos de REPAP, (Coahuila: \$37,500.00, y Guerrero: \$4,000.00).		\$41,500.00	120 \$4,548.00	
Presentó documentación comprobatoria fechada antes de que el partido obtuviera su registro		\$23,920.30	220 \$8,338.00	
No proporcionó ninguna documentación de 3 recibos de REPAP en la cuenta Servicios Personales.			100 \$3,790.00	
No presentó el juego completo de un recibo de REPAP, habiendo presentando solamente el original como "cancelado".			50 \$1,895.00	

\*Multa en días de salario mínimo general vigente en el D. F.

\*\*Reducción de las ministraciones del financiamiento público por concepto de gasto ordinario permanente.

(R) Revocada, M (Modificada), C (Confirmada) por el TEPJF.



Una vez que fue aprobado el Dictamen consolidado por el Consejo General del IFE, seis partidos políticos lo impugnaron al no estar de acuerdo con algunas de las irregularidades detectadas y con las sanciones propuestas. Pero las resoluciones del TEPJF respecto a las impugnaciones del Partido de Centro Democrático (SUP-RAP-025/2000), del Partido de la Revolución Democrática (SUP-RAP-026/2000), de Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional (SUP-RAP-027/2000), del Partido Alianza Social (SUP-RAP-028/2000), del Partido del Trabajo (SUP-RAP-029/2000), y del Partido de la Sociedad Nacionalista (SUP-RAP-030/2000) sólo modificaron algunas sanciones correspondientes al PRD y al PT.

En el caso del PRD, el Tribunal decidió revocar la multa de 4,000 días de salario mínimo general vigente en Distrito Federal, equivalente a \$151,600.00 propuesta como sanción por no comprobar adecuadamente pagos de REPAP, irregularidad señalada en el inciso k) del dictamen, (SUP-RAP-026/2000).

En el caso del PT que se manifestaba en contra del Dictamen porque decía que se violaron sus garantías de legalidad y audiencia, el TEPJF no estuvo de acuerdo y sólo atendió la impugnación de seis de las once multas<sup>102</sup> que propuso el Consejo General del IFE, incisos a), d), f), h) i) y k) del dictamen, (SUP-RAP-029/2000). El Tribunal resolvió que se modificaría la resolución del Consejo General del IFE y una parte del dictamen consolidado relativa a las faltas contenidas en la irregularidad correspondiente a la no comprobación de egresos con documentación comprobatoria que reuniera los requisitos exigidos por la normatividad, inciso a), a efecto de que la autoridad emitiese una nueva valoración de las faltas en las que incurrió el PT e impusiera la sanción correspondiente; se trataba de un monto de \$4,594.00, que se encontraba inmerso dentro de un universo de irregularidades que ascendían al orden de \$1'743.873.42. La sanción disminuyó del 2 al 1.99% de reducción del financiamiento público ordinario que recibiese por un periodo de tres meses.

---

<sup>102</sup> El TEPJF no modificó las sanciones correspondientes a las irregularidades de los incisos d), f), h), i) y k) del dictamen por considerar los argumentos infundados, inatendibles o que no le asistía la razón al partido.

Es importante señalar que a pesar de que el TEPJF confirmó que el IFE no tenía facultades para conocer los gastos e ingresos de los partidos relacionados con el financiamiento en las entidades federativas, el 30 de junio de 1999 el Consejo General aprobó un acuerdo por el que se establecieron los criterios generales que deberían contener los convenios de colaboración que celebrase el IFE con los órganos electorales de los estados de la federación y del Distrito Federal, en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales; éste tenía la finalidad de fortalecer la actuación de la autoridad electoral federal y de las autoridades electorales locales, en el ejercicio de su facultad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales en sus respectivos ámbitos de competencia, respetando siempre la autonomía de las respectivas instituciones electorales. Lo anterior implicaba el intercambio, la comparación y contrastación de información acerca de los flujos de dinero que los partidos ejercen entre el IFE y los diferentes órganos de fiscalización a los partidos en el país.

El acuerdo se vinculó a la intencionalidad de hacer valer los topes de gasto de campaña en los procesos electorales federales, ya que para la fiscalización el IFE necesita conocer el monto de los recursos captados al amparo de las leyes electorales locales y transferidos al ámbito de la competencia federal por parte de los partidos políticos nacionales, pues si bien las autoridades electorales locales debían de fiscalizar el uso de dichos recursos, el IFE debía conocer su monto para tener certeza del cumplimiento de los topes de gasto, especialmente durante las campañas electorales federales; de lo contrario, sería nulo el efecto de los topes en el logro de la equidad.

En el acuerdo se determinó que el IFE informaría a los órganos electorales locales de las transferencias que los partidos políticos nacionales realizaran a sus órganos desconcentrados y a las cuentas bancarias que manejaran recursos federales, destinadas al ejercicio de gasto electoral local, en la entidad federativa con la que firmara un convenio de colaboración, y del resultado de la revisión fiscalizadora del resto de las cuentas bancarias que manejasen recursos federales, en caso de que encontrase documentación comprobatoria de gasto de campaña local en la entidad federativa correspondiente. En tanto, los órganos electorales locales informarían al IFE de las transferencias que los órganos desconcentrados

de los partidos políticos nacionales realizaran a sus comités ejecutivos nacionales u órganos equivalentes, desde cuentas bancarias que contuviesen recursos recibidos al amparo de la ley electoral local, y desde cuentas bancarias que manejasen recursos recibidos al amparo de la ley electoral local, a las cuentas bancarias destinadas al manejo de recursos federales en cada entidad federativa; así como de los gastos de campaña realizados en el proceso electoral federal, que detectasen en ejercicio de sus facultades de revisión a los partidos políticos nacionales, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

#### **4.10. La fiscalización del financiamiento partidista del año 2000.**

##### **4.10.1. La fiscalización de los informes de campañas de los partidos políticos del año 2000.**

En el año 2000 el proceso electoral fue sumamente competitivo y el escenario electoral se caracterizó por la presencia de una gran cantidad de actividades de propaganda de individuos que pretendían ser candidatos de los partidos políticos en el proceso electoral, y porque la duración de esas actividades fue mucho más allá del periodo de selección de candidatos partidistas y del periodo de campaña legalmente establecido. El caso más relevante fue el protagonizado por Vicente Fox, quien realizó actividades de proselitismo político durante más de un año, antes de que fuera candidato del PAN. Esta situación junto con los problemas derivados de la presencia de redes de financiamiento paralelo al de los partidos políticos y de financiamiento ilegal repercutiría en la percepción de la necesidad de ampliar la cobertura del control de los recursos partidistas y electorales y de fortalecer la fiscalización.

En el proceso electoral para elegir al Presidente de la República del año 2000 participaron 11 partidos políticos; de ellos, cuatro participaron de manera individual y 7 integraron alguna de las dos coaliciones que se formaron. Los candidatos presidenciales fueron presentados por el PRI, el PCD, el PARM, DSPPN, la Coalición Alianza por el Cambio integrada por el PAN y el PVEM, y la Coalición Alianza por México formada por el PRD, el PT, el PSN, CD y el PAS.

El Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 fue aprobado por el Consejo General el 6 de abril de 2001. Las coaliciones Alianza por el Cambio y Alianza por México, el PRI, y el PCD presentaron en tiempo y forma sus informes de campañas; el PARM los presentó en forma extemporánea y la organización política denominada DSPPN no presentó 51 de 62 informes de la campaña de senadores, ni 234 de 293 informes de la campaña de diputados de mayoría relativa. En total se presentaron los informes de ingresos y egresos de las campañas de 1,753 candidatos a diputados, de 368 candidatos al Senado y de 6 candidatos a la Presidencia de la República.

El PRI reportó ingresos por un importe de \$902'776,336.43 y egresos por un monto de \$901'392,199.91; el PCD indicó que sus ingresos fueron \$28'107,865.92, y sus egresos \$28'027,366.37, por lo que su saldo final era la cantidad de \$80,499.55; el PARM ingresó \$32'947,329.80 y egresó \$28'612,639.84; y DSPPN reportó ingresos por un importe de \$28'326,529.80 y egresos por un monto de \$28'010,494.66. La coalición Alianza por el Cambio reportó la cantidad de \$549'488,250.28 como ingresos y \$673'695,813.30 como egresos y la Coalición Alianza por México reportó ingresos por un importe de \$509'294,620.87 y egresos por un monto de \$566'756,040.46.

De los datos arrojados por el monitoreo a los medios de comunicación de radio y televisión ordenado por el IFE y con la información de los partidos políticos se desprendió que la coalición Alianza por el Cambio, el PRI y la Coalición Alianza por México reportaron de forma aceptable los promocionales transmitidos en los diversos canales de televisión nacionales. Éstos eran los que habían tenido una mayor cantidad de publicidad de este tipo en las campañas.

A continuación se presentan los datos sobre los ingresos y los egresos de los partidos políticos y las coaliciones en las campañas electorales del año 2000:

**CUADRO 28**  
**Ingresos de la Alianza por el Cambio en las campañas electorales, 2000.**

Rubro de ingresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Aportaciones de los órganos de los Partidos Políticos que integraron la coalición	\$320'503,174.65	\$92'407,567.90	\$95'519,851.32	\$508'430,593.87
<i>En efectivo</i>	\$271'624,444.36	\$35'091,965.56	\$58'493,995.99	\$365'210,405.91
<i>En especie</i>	\$48'878,730.29	\$57'315,602.34	\$37'025,855.33	\$143'220,187.96
Aportaciones del candidato	\$0.00	\$3'634,502.08	\$3'979,551.28	\$7'614,053.36
<i>En efectivo</i>	\$0.00	\$3'634,502.08	\$3'979,551.28	\$7'614,053.36
<i>En especie</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Aportaciones en especie	\$5'029,994.27	\$4'265,814.71	\$12'452,920.14	\$21'748,729.12
<i>De militantes</i>	\$150,176.55	\$2'750,827.80	\$6'856,731.12	\$9'757,735.47
<i>De simpatizantes</i>	\$4'879,817.72	\$1'514,986.91	\$5'596,189.02	\$11'990,993.65
Ingresos por colectas en mítines o en la vía pública	\$9'792,720.40	\$17,800.00	\$9,142.90	\$9'819,663.30
Rendimientos financieros	\$817,779.14	\$189,052.12	\$868,379.37	\$1'875,210.63
Transferencias de recursos no federales (Art. 9.3)	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<b>Total</b>	<b>\$336'143,668.46</b>	<b>\$100'514,736.81</b>	<b>\$112'829,845.01</b>	<b>\$549'488,250.28</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).

**CUADRO 29**  
**Egresos de la Alianza por el Cambio en las campañas electorales, 2000.**

Rubro de Egresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Gastos de propaganda	\$42'298,399.40	\$46'442,573.18	\$33'698,504.44	\$122'439,477.02
Gastos de operación de Campaña	\$97'792,751.95	\$38'572,044.23	\$61'409,629.68	\$197'774,425.86
Gastos de propaganda en Prensa, Radio y Televisión	\$314'768,935.34	\$19'298,946.53	\$19'414,028.55	\$353'481,910.42
<b>Total</b>	<b>\$454'860,086.69</b>	<b>\$104'313,563.94</b>	<b>\$114'522,162.67</b>	<b>\$673'695,813.30</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).

**CUADRO 30**  
Ingresos del PRI en las campañas electorales, 2000.

Rubro de ingresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Aportaciones del comité ejecutivo nacional	\$465'960,861.43	\$283'374,587.54	\$98'650,260.21	\$847'985,709.18
<i>En efectivo</i>	\$296'429,177.87	\$121'446,812.94	\$98'222,845.86	\$516'098,836.67
<i>En especie</i>	\$169'531,683.56	\$161'927,774.60	\$427,414.35	\$331'886,872.51
Aportaciones de otros órganos del partido	\$0.00	\$3'062,831.52	\$5'422,834.73	\$8'485,666.25
<i>En efectivo</i>	\$0.00	\$200,449.60	\$0.00	\$200,449.60
<i>En especie</i>	\$0.00	\$2'862,381.92	\$5'422,834.73	\$8'285,216.65
Aportaciones del candidato	\$0.00	\$12'673,357.08	\$10'505,501.40	\$23'178,858.48
<i>En efectivo</i>	\$0.00	\$12'346,727.78	\$9'829,771.40	\$22'176,499.18
<i>En especie</i>	\$0.00	\$326,629.30	\$675,730.00	\$1'002,359.30
Aportaciones en especie	\$3'405,209.21	\$10'198,612.64	\$5'566,357.24	\$19'170,179.09
<i>De militantes</i>	\$505,497.72	\$514,299.34	\$717,487.77	\$1'737,284.83
<i>De simpatizantes</i>	\$2'899,711.49	\$9'684,313.30	\$4'848,869.47	\$17'432,894.26
Rendimientos financieros	\$3'954,955.41	\$341.20	\$626.82	\$3'955,923.43
Transferencias de recursos no federales (Art. 9.3)	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<b>Total</b>	<b>\$473'321,026.05</b>	<b>\$309'309,729.98</b>	<b>\$120'145,580.40</b>	<b>\$902'776,336.43</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).

**CUADRO 31**  
Egresos del PRI en las campañas electorales, 2000.

Rubro de Egresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Gastos de Propaganda	\$95'060,219.02	\$64'907,631.13	\$51'320,201.23	\$211'288,051.38
Gastos de Operación de Campaña	\$42'239,742.57	\$34'678,496.32	\$40'603,449.36	\$117'521,688.25
Gastos de Propaganda en Prensa, Radio y TV.	\$335'756,321.60	\$209'131,888.15	\$27'694,250.53	\$572'582,460.28
<b>Total</b>	<b>\$473'056,283.19</b>	<b>\$308'718,015.60</b>	<b>\$119'617,901.12</b>	<b>\$901'392,199.91</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).



**CUADRO 32**  
Ingresos de la Alianza por México en las campañas electorales, 2000.

Rubro de ingresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Aportaciones de los Partidos Políticos que integran la coalición	\$360'152,686.87	\$45'065,637.27	\$89'971,371.40	\$495,189,695.54
<i>En efectivo</i>	\$309'847,770.00	\$18'890,038.85	\$34'998,495.81	\$363'736,304.66
<i>En especie</i>	\$50'304,916.87	\$26'175,598.42	\$54'972,875.59	\$131'453,390.88
Aportaciones del candidato	\$20,000.00	\$5'356,171.36	\$4'157,045.20	\$9'533,216.56
<i>En efectivo</i>	\$20,000.00	\$2'312,119.00	\$762,849.33	\$3'094,968.33
<i>En especie</i>	\$0.00	\$3'044,052.36	\$3'394,195.87	\$6'438,248.23
Aportaciones en especie	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>De militantes</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>De simpatizantes</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Ingresos por colectas en mítines o en la vía pública	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Rendimientos financieros	\$4'571,708.77	\$0.00	\$0.00	\$4'571,708.77
<b>Total</b>	<b>\$364'744,395.64</b>	<b>\$50'421,808.63</b>	<b>\$94'128,416.60</b>	<b>\$509'294,620.87</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).

**CUADRO 33**  
Egresos de la Alianza por México en las campañas electorales, 2000.

Rubro de Egresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Gastos de Propaganda	\$108'763,606.21	\$8'548,617.44	\$14'431,569.14	\$131'743,792.79
Gastos de Operación de Campaña	\$95'204,388.51	\$32'262,164.68	\$71'155,252.45	\$198'621,805.64
Gastos de Propaganda en Prensa, Radio y TV.	\$218'857,926.77	\$9'288,527.25	\$8'243,988.01	\$236'390,442.03
<b>Total</b>	<b>\$422'825,921.49</b>	<b>\$50'099,309.37</b>	<b>\$93'830,809.60</b>	<b>\$566'756,040.46</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).



## CUADRO 34

## Ingresos del Partido de Centro Democrático en las campañas electorales, 2000.

Rubro de ingresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Aportaciones del comité ejecutivo nacional	\$9'898,732.15	\$7'437,157.56	\$7'966,721.78	\$25'302,611.49
<i>En efectivo</i>	\$9'898,732.15	\$6'207,703.94	\$4'372,439.67	\$20'478,875.76
<i>En especie</i>	\$0.00	\$1'229,453.62	\$3'594,282.11	\$4'823,735.73
Aportaciones de otros órganos del partido	\$0.00	\$1'046,757.00	\$1'324,089.68	\$2'370,846.68
<i>En efectivo</i>	\$0.00	\$1'046,757.00	\$1'324,089.68	\$2'370,846.68
<i>En especie</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Aportaciones del candidato	\$0.00	\$38,194.13	\$222,073.00	\$88'260,268.01
<i>En efectivo</i>	\$0.00	\$21,250.40	\$188,735.03	\$209,985.43
<i>En especie</i>	\$0.00	\$16,943.73	\$33,338.85	\$50,282.58
Aportaciones en especie	\$0.00	\$0.00	\$883.78	\$883.78
<i>De militantes</i>	\$0.00	\$0.00	\$883.78	\$883.78
<i>De simpatizantes</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Rendimientos financieros	\$173,235.52	\$0.00	\$20.44	\$173,255.96
Transferencias de recursos no federales (Art. 9.3)	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<b>Total</b>	<b>\$10'071,967.67</b>	<b>\$8'522,108.69</b>	<b>\$9'513,789.56</b>	<b>\$28'107,865.92</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).

## CUADRO 35

## Egresos del Partido de Centro Democrático en las campañas electorales, 2000.

Rubro de Egresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Gastos de propaganda	\$4'331,808.70	\$2'235,282.08	\$4'374,728.76	\$10'941,819.54
Gastos de operación de campaña	\$3'079,364.00	\$1'822,401.85	\$4'134,481.12	\$9'036,246.97
Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión	\$2'660,794.97	\$4'407,527.16	\$980,977.73	\$8'049,299.86
<b>Total</b>	<b>\$10'071,967.67</b>	<b>\$8'465,211.09</b>	<b>\$9'490,187.61</b>	<b>\$28'027,366.37</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).

**CUADRO 36**  
Ingresos del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana en las campañas electorales,  
2000.

Rubro de ingresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Aportaciones del comité ejecutivo nacional	\$14'144,162.26	\$5'053,472.04	\$13'318,632.59	\$32'516,266.89
<i>En efectivo</i>	\$13'396,929.66	\$1'622,000.00	\$6'507,000.00	\$21'525,929.66
<i>En especie</i>	\$747,232.60	\$3'431,472.04	\$6'811,632.59	\$10'990,337.23
Aportaciones de otros órganos del partido	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>En efectivo</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>En especie</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Aportaciones del candidato	\$283,354.56	\$10.00	\$8,921.38	\$292,285.94
<i>En efectivo</i>	\$283,354.56	\$0.00	\$8,621.38	\$291,975.94
<i>En especie</i>	\$0.00	\$10.00	\$300.00	\$310.00
Aportaciones en especie	\$0.00	\$89,690.63	\$49,086.34	\$138,776.97
<i>De militantes</i>	\$0.00	\$89,690.63	\$49,086.34	\$138,776.97
<i>De simpatizantes</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Rendimientos financieros	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Transferencias de recursos no federales (Art. 9.3)	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<b>Total</b>	<b>\$14'427,516.82</b>	<b>\$5'143,172.67</b>	<b>\$13'376,640.31</b>	<b>\$32'947,329.80</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).

**CUADRO 37**  
Egresos del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana en las campañas electorales,  
2000.

Rubro de Egresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Gastos de propaganda	\$4'287,612.84	\$2'661,206.90	\$2'710,726.14	\$9'659,545.88
Gastos de operación de campaña	\$1'227,372.30	\$321,406.11	\$1'228,575.33	\$2'777,353.74
Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión	\$8'912,531.68	\$1'278,311.36	\$5'984,897.18	\$16'175,740.22
<b>Total</b>	<b>\$14'427,516.82</b>	<b>\$4'260,924.37</b>	<b>\$9'924,198.65</b>	<b>\$28'612,639.84</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).

## CUADRO 38

Ingresos de Democracia Social Partido Político Nacional en las campañas electorales, 2000.

Rubro de ingresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Aportaciones del comité ejecutivo nacional	\$25'152,808.68	\$787,702.00	\$1'283,999.66	\$27,224,510.34
<i>En efectivo</i>	\$22'512,267.00	\$749,982.00	\$1'035,000.00	\$24'297,249.00
<i>En especie</i>	\$2'640,541.68	\$37,720.35	\$248,999.66	\$2'927,261.34
Aportaciones de otros órganos del partido	\$0.00	\$125,772.35	\$146,495.39	\$272,267.74
<i>En efectivo</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>En especie</i>	\$0.00	\$125,772.35	\$146,495.39	\$272,267.74
Aportaciones del candidato	\$0.00	\$56,000.00	\$74,800.00	\$130,800.00
<i>En efectivo</i>	\$0.00	\$56,000.00	\$74,800.00	\$130,800.00
<i>En especie</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Aportaciones en especie	\$690,000.00	\$0.00	\$0.00	\$690,000.00
<i>De militantes</i>	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<i>De simpatizantes</i>	\$690,000.00	\$0.00	\$0.00	\$690,000.00
Rendimientos financieros	\$8,951.72	\$0.00	\$0.00	\$8,951.72
Transferencias de recursos no federales (Art. 9.3)	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
<b>Total</b>	<b>\$25'851,760.40</b>	<b>\$969,474.35</b>	<b>\$1'505,295.05</b>	<b>\$28,326,529.80</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).

## CUADRO 39

Egresos de Democracia Social Partido Político Nacional en las campañas electorales, 2000.

Rubro de Egresos	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Gastos de propaganda	\$6'159,253.76	\$558,778.30	\$688,013.33	\$7'406,045.39
Gastos de operación de campaña	\$3'082,509.26	\$354,022.69	\$485,638.32	\$3'922,170.27
Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión	\$16'609,997.38	\$10,350.00	\$61,931.62	\$16'682,279.00
<b>Total</b>	<b>\$25'851,760.40</b>	<b>\$923,150.99</b>	<b>\$1'235,583.27</b>	<b>\$28'010,494.66</b>

Fuente: Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones correspondientes al proceso electoral del año 2000 (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001).

En este ejercicio de fiscalización los ingresos y egresos reportados por la coalición Alianza por el Cambio, el PRI, la Coalición Alianza por México, el PCD, el PARM y DSPPN fueron revisados al 100%. En el caso de los ingresos, la documentación que los amparaba, como eran los depósitos en cuentas bancarias, estados de cuenta bancarios y recibos “RM-COA” y “RSES-COA”, “RM-CEN”, “RSES-CEN”, estaban apegados a las normas aplicables, cumplían con los requisitos establecidos y su registro contable era adecuado. En la revisión de los gastos se determinó si la documentación comprobatoria consistente en facturas de proveedores de servicios, recibos de honorarios, entre otros, cumplían con la normatividad establecida al respecto y si su registro contable era correcto.

De acuerdo con los reportes de los partidos políticos y coaliciones, los 4 partidos políticos no habían gastado el monto total de sus ingresos, mientras que las dos coaliciones habían tenido más egresos que ingresos. Los partidos y las coaliciones electorales declararon haber gastado en su conjunto 2 mil 226 millones de pesos, que representaron el 76% del total de recursos que recibieron por concepto de financiamiento público para ese año. El tope máximo de gastos para la campaña presidencial del año 2000 fue de 491.82 millones de pesos.

Los datos de la fiscalización de los ingresos y los egresos partidistas se presentan a continuación:

**CUADRO 40**  
Fiscalización de ingresos partidistas reportados en los informes de campañas, 2000.

Partido político o coalición	Ingresos Obtenidos	Ingresos Auditados	% Revisado
Alianza por el Cambio	\$508,430,593.87	\$508,430,593.87	100
PRI	902,776,336.43	902,776,336.43	100
Alianza por México	509,294,620.87	509,294,620.87	100
PCD	28,107,865.92	28,107,865.92	100
PARM	32,947,329.80	32,947,329.80	100
DSPP	28,326,529.80	28,326,529.80	100
Total	\$2,009,883,276.69	\$2,009,883,276.69	100

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE.

## CUADRO 41

Fiscalización de egresos partidistas reportados en los informes de campañas, 2000.

Partido político o coalición	Gastos Realizados	Gastos Auditados	% Revisado
Alianza por el Cambio	\$673'695,813.30	\$673'695,813.30	100
PRI	901'392,199.91	901'392,199.91	100
Alianza por México	566'756,040.46	566'756,040.46	100
PCD	28'027,366.37	28'027,366.37	100
PARM	28'612,639.84	28'612,639.84	100
DSPP	28'010,494.66	28'010,494.66	100
Total	\$2,226'494,554.54	\$2,226'494,554.54	100

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. IFE.

La Comisión de Fiscalización encontró en los informes de campañas del año 2000 un total de 45 irregularidades; 3 en el informe del PRI, 5 en el del PCD, 5 en el del PARM, 2 en el de DSPPN, 11 en la Coalición Alianza por el Cambio y 19 en la Alianza por México. Pero, debido a la pérdida del registro del PCD, el PARM y DSPP sólo 8 partidos políticos serían sancionados.

Las irregularidades detectadas y las sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización se presentan a continuación:

## CUADRO 42

Sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización a las irregularidades detectadas en los informes de campañas de los partidos políticos correspondientes al año 2000.

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa* y Monto	Reducción**
PRI	Depositó financiamiento proveniente del erario público consistente en cuatro cheques girados contra cuentas del IFE directamente en la cuenta CBPEUM, (cuenta bancaria presidencial) y realizó pagos para sufragar gastos operativos de campaña, gastos centralizados, pagos para la propaganda de una campaña de Senador y traspasos a la cuenta CBCEN, con recursos provenientes de la cuenta CBPEUM.			1.30% un mes.
	Abrió dos cuentas adicionales a la CBPEUM, para el manejo de las erogaciones que efectuaron en la campaña para Presidente de la República.		3,717 \$150,000.00	
	No realizó mediante cheque pagos que rebasaron el equivalente a cien veces el salario mínimo general vigente para el D. F. (inicialmente \$8'415,617.72, pero se eliminaron los montos de los servicios personales, REPAP).	\$975,035.87	SUP-RAP-015/2001 (M) 1,208 \$48,752.00	0.73% un mes.

## CUADRO 43

Sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización a las irregularidades detectadas en el informe de campañas de la Coalición Alianza por el Cambio correspondientes al año 2000.

Coalición Alianza por el Cambio		PAN		PVEM	
Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa* y Monto	Reducción**	Multa* y Monto	Reducción**
Rebasó los límites de aportaciones de cuotas voluntarias y personales fijados por la propia coalición en siete casos: 1 de Senador (Veracruz) y 6 de Diputados (México, Chihuahua, Coahuila, Querétaro, Tamaulipas y Veracruz).		1,248 \$50,370.00		561 \$22,630.00	
Presentó documentación en copia fotostática como comprobante de ingresos por concepto de aportaciones de simpatizantes y militantes, y de egresos.	\$5'806,837.27 \$429,475.84.		2.50% un mes.		3.95% un mes.
No comprobó ingresos y egresos con documentación comprobatoria.	\$1'109,563.82 \$31,700.00		0.46% un mes.		0.72% un mes.
No realizó mediante cheque pagos que rebasaron el equivalente a cien veces el salario mínimo general vigente para el D. F.	\$744,183.00	633 \$25,530.00		284 \$11,470.00	
No ingresó a las cuentas respectivas los recursos destinados a sufragar los gastos de la coalición verificados en el ámbito territorial que correspondían a dichas cuentas con relación a promocionales en prensa. No observó la finalidad de las cuentas de Diputados previstas en el Reglamento al realizar erogaciones no autorizadas de gastos de campaña presidencial con recursos provenientes de cuentas de Diputados.	\$283,170.11 \$35,760.00	257 \$10,350.00		115 \$4,650.00	
No presentó las hojas membretadas correspondientes a sus promocionales transmitidos en radio y T.V.	\$3'789,417.73		0.51% un mes.		0.80% un mes.
No reportó 459 desplegados difundidos a través de los medios impresos de comunicación de todo el país. (Según el monitoreo de medios impresos hechos por las Vocalías Ejecutivas Locales y Distritales, en atención al "Acuerdo para la Fiscalización de la Publicidad de los Partidos Políticos en medios impresos locales y regionales).	Se modificó y quedó en 73 desplegados. SUP-RAP-017/2001 y SUP-RAP-018/2001.	SUP-RAP-017/2001 1,360 \$54,869.00	0.67% un mes.	SUP-RAP-018/2001 611 \$24,651.00	1.05% un mes.
No presentó el ejemplar original de un conjunto agregado de inserciones en prensa.	\$2'659,471.80	4,549 \$183,540.00  SUP-RAP-017/2001 3,450 \$139,207.50		2,044 \$82,460  SUP-RAP-018/2001 1,550 \$62,542.50	
No presentó documentación comprobatoria de egresos.	\$75,150.00	445 \$17,940.00		200 \$8,060.00	
Rebasó el tope de gastos de campaña fijado por la autoridad electoral correspondiente a las campañas de Diputados en cuatro distritos electorales (tres de Aguascalientes y uno de Quintana Roo).	\$222,550.95		1.58% un mes.		5.54% un mes.
Realizó 16 entregas de documentación comprobatoria que le fue solicitada de manera extemporánea.		2,565 \$103,500.00		1,152 \$46,500.00	

\*Multa en días de salario mínimo general vigente en el D. F.

\*\*Reducción de las ministraciones del financiamiento público por concepto de gasto ordinario permanente.

**CUADRO 44**  
**Sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización a las irregularidades detectadas en el informe de campañas de la Coalición Alianza por México correspondientes al año 2000.**

Alianza por México		PRD		PT		PSN		PAS		CD	
Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa* y Monto	Reducción**	Multa* y Monto	Reducción**	Multa* y Monto	Reducción**	Multa* y Monto	Reducción**	Multa* y Monto	Reducción**
Presentó documentación en copia fotostática como comprobante por concepto de Gastos Operativos de Campaña, Gastos en Propaganda en Prensa Radio y Televisión, así como de la Campaña de Diputados y de la Coordinación Nacional Ejecutiva.	\$2'541,613.81		2.13% un mes.		1.36% un mes.		0.49% un mes.		0.49% un mes.		0.42% un mes.  SUP-RAP-016/2001 0.27% un mes
No comprobó egresos (\$266,037.63 de Servicios Generales y Gastos Operativos de Campaña y de ingresos; \$10,000.00 de una transferencia interna de recursos a la Primera Fórmula de la Campaña de Senadores en San Luis Potosí. Omitió presentar 85 recibos RM-COA, pendientes de utilizar, relacionados en el control de folios respectivo.	\$276,037.63	1,249 \$50,386.20		402 \$16,218.70		102 \$4,131.70		102 \$4,131.70		102 \$4,131.70	

## Continuación Cuadro 44

Alianza por México		PRD		PT		PSN		PAS		CD	
No presentó documentación comprobatoria de egresos.	\$9'519,397.18		9.33% un mes.		5.95 un mes. SUP-RAP- 022/2001 4.00% un mes		2.13% un mes.		2.13% un mes.		1.84% un mes. SUP-RAP- 016/2001 1.19% un mes.
Presentó una balanza de comprobación que no coincidía con sus Informes de Campaña en los rubros de ingresos y egresos, (se concluyó que los informes de campaña no se basaban en la contabilidad y no reflejaban el estado real de las finanzas de la coalición).	\$14'232,898.27		6.02% un mes.		3.84% un mes.		1.37% un mes.		1.37% un mes.		1.19% un mes.
Realizó erogaciones desde cuentas cuyos recursos se encontraban reservados para sufragar gastos relacionados con campañas federales en específico.	\$2'162,276.68	711 \$28,701.00		229 \$9,238.50		58 \$2,353.50		58 \$2,353.50		58 \$2,353.50	
No presentó el ejemplar original de inserciones en prensa.	\$484,760.76	1,154 \$46,559.40		371 \$14,986.90		95 \$3,817.90		95 \$3,817.90		95 \$3,817.90	



## Continuación Cuadro 44

Alianza por México		PRD		PT		PSN		PAS		CD	
No realizó mediante cheque pagos que rebasaron el equivalente a cien veces el salario mínimo general vigente para el D. F. correspondientes a Gastos Operativos de Campaña, Materiales y Suministros, Gastos de Propaganda en Prensa, Radio y T.V., Servicios Generales y a la cuenta de "Servicios Personales" por concepto de REPAP.	\$44'228,051.85		6.19% un mes.		3.95% un mes.		1.41% un mes.		1.41% un mes.		1.22% un mes.
No aplicó de manera correcta el criterio de prorrateo entre las campañas beneficiadas por tales erogaciones, por un número total de 16,255 recibos de REPAP.		4,742 \$191,340.00		1,526 \$61,590.00		389 \$15,690.00		389 \$15,690.00		389 \$15,690.00	
No controló a través de kardex y notas de entradas y salidas, o presentó notas de entradas y salidas deficientes para el manejo de la propaganda electoral y utilitaria.	\$73'906,536.10		2.55% un mes.		1.62% un mes		0.58% un mes.		0.58% un mes.		0.50% un mes. SUP-RAP- 016/2001 0.32% un mes

## Continuación Cuadro 44

Alianza por México		PRD		PT		PSN		PAS		CD	
No presentó las hojas membretadas de sus promocionales transmitidos en radio y T.V.	\$7'399,760.23		2.07% un mes.		1.32% un mes.		0.47% un mes.		0.47% un mes.		0.41% un mes.
No comprobó adecuadamente egresos en el rubro Servicios Personales, subcuenta REPAP correspondientes al monto excedente de recibos "REPAP" que superaron el límite de 400 días de salario mínimo vigente en el D. F. por pagos hechos a una misma persona en el transcurso de un mes.	\$3'579,400.00	2,829 \$114,166.20		911 \$36,748.70		232 \$9,361.70		232 \$9,361.70		232 \$9,361.70	
Presentó comprobantes fechados en 1999 para acreditar egresos reportados en su Informe de Campaña, sin haber creado los pasivos correspondientes.	\$3'667,925.00		3.08% un mes.		1.96 % un mes.		0.70% un mes.		0.70% un mes.		0.61% un mes.
Rebasó el tope de gastos de campaña de Diputado en el distrito electoral 5 de Nuevo León.	\$4,234.00	1,538 \$62,053.93		1,538 \$62,053.93		1,538 \$62,053.93		1,538 \$62,053.93		1,538 \$62,053.93	

## Continuación Cuadro 44

Alianza por México		PRD		PT		PSN		PAS		CD	
No presentó documentación comprobatoria de ingresos.	\$322,271.04		0.90% un mes.		0.57% un mes		0.20% un mes.		0.20% un mes.		0.18% un mes. SUP-RAP-016/2001 0.12% un mes
Abrió cuatro cuentas adicionales a la CBPEUM, para el manejo de las erogaciones que efectuaron en la campaña presidencial.		2,371 \$95,670.00		763 \$30,795.00		194 \$7,845.00		194 \$7,845.00		194 \$7,845.00	
Realizó 35 entregas extemporáneas de documentación comprobatoria que le fue solicitada.			0.92% un mes.		0.59% un mes.		0.21% un mes.		0.21% un mes.		0.18 un mes.
No comprobó egresos en la cuenta Servicios Personales por concepto de REPAP (25,171 REPAPS con irregularidades diversas).		3,172 \$128,000.00		1,041 \$42,000.00		248 \$10,000.00		248 \$10,000.00		248 \$10,000.00	
No presentó 1,901 recibos de REPAP, relacionados en su control de folios como utilizados.		4,758 \$192,000.00		1,561 \$63,000.00		372 \$15,000.00		372 \$15,000.00		372 \$15,000.00	
No reportó 766 desplegados difundidos a través de los medios impresos de comunicación de todo el país.			2.34% un mes.		1.49% un mes.		0.53% un mes.		0.53% un mes.		0.46% un mes.

\*Multa en días de salario mínimo general vigente en el D. F.

\*\*Reducción de las ministraciones del financiamiento público por concepto de gasto ordinario permanente.

## CUADRO 45

## Irregularidades detectadas por la Comisión de Fiscalización que quedaron sin sanción ante la pérdida de registro partidario.

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad
PCD	La balanza de comprobación no coincidía con sus Informes de Campaña en los rubros de Gastos de Propaganda, Gastos Operativos de Campaña y Gastos en Prensa, Radio y T.V., \$418,796.39, y \$65,401.18 respectivamente, registrados de más en la contabilidad y \$473,168.80 en Gastos Operativos de Campaña registrados de menos en la Balanza de Comprobación al 30 de junio de 2000. La contabilidad no reflejaba el estado real de las finanzas del partido político.	
	No utilizó los catálogos de cuentas y subcuentas en los estados y distritos electorales.	
	No comprobó egresos en radio (\$291,439.97) y T.V. (\$6'182,581.53).	\$6'474,021.50
	No reportó ni presentó documentación comprobatoria de egresos correspondiente a los spots de televisión pagados y que fueron transmitidos, cuatro en el canal 2, dos en el 11 y cuatro en el 13, según datos provenientes del monitoreo realizado por la autoridad electoral.	
	Pagó gastos de campaña centralizados con recursos provenientes de la cuenta, presidencial, CBPEUM.	\$4'068,892.93
PARM	No presentó en tiempo su Informe Anual.	
	Abrió y utilizó dos cuentas bancarias distintas para el manejo de los egresos que efectuaron en la campaña política para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	
	No presentó documentación comprobatoria de egresos de las campañas de Diputados (\$2'344,297.34) y de Senadores (\$676,140.00).	\$3'020,437.34
	No notificó a dos de sus proveedores para que confirmaran sus operaciones con la organización política a la Comisión de Fiscalización.	
	No reportó ni presentó documentación comprobatoria de egresos correspondiente a los spots de televisión pagados y que fueron transmitidos, dieciséis en el canal 2, uno en el 4, dos en el 9, uno en el 11 y siete en el 13, cinco en el 22 y dos en el 40, según datos del monitoreo realizado por la autoridad electoral.	
DSPPN	No presentó 51 informes de campaña de Senadores y 234 de Diputados.	
	No reportó ni presentó documentación comprobatoria de egresos correspondiente a los spots de televisión pagados por ésta y que fueron transmitidos, seis en el canal 2, tres en el 5, uno en el 9 y uno en el 11, según datos del monitoreo realizado por la autoridad electoral.	

Ante la pérdida de registro como partido político nacional del PCD, el PARM y DSPPN no fue posible sancionar las irregularidades señaladas, ya que en la ley no estaba prevista la fiscalización durante el ejercicio de los recursos y tampoco la liquidación de bienes de los partidos, situación que preocupaba por la gran cantidad de bienes que eran adquiridos con dinero público y que quedaban a disposición de particulares vinculados a la dirección de los partidos.

Una vez revisados los informes de campaña presentados por los partidos y las coaliciones, en las conclusiones finales del dictamen consolidado se afirmaba que de la revisión a los ingresos de los partidos políticos y coaliciones se observaron, en términos generales, mecanismos de registro y control adecuados de conformidad con los lineamientos vigentes, y fue posible tener una certeza razonable respecto del origen y monto de los recursos que los partidos políticos y coaliciones destinaron a sus respectivas campañas electorales.

La Comisión señalaría “en los partidos políticos y coaliciones que presentaron la mayor parte de irregularidades, destacan leves problemas de registro, control y documentación de sus ingresos y egresos. Esto se debe fundamentalmente a problemas de organización administrativa. No existe evidencia de dolo o mala fe en el manejo de los recursos de los partidos políticos. Debe tenerse en cuenta que las coaliciones tuvieron que ajustarse a una normatividad expedida para ellas, al Reglamento que establece los lineamientos, formatos e instructivos aplicables a los partidos políticos nacionales que formen coaliciones, en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, la que aunque en su mayor parte coincide con el Reglamento establecido para los partidos políticos, contiene disposiciones especiales dada su propia naturaleza. En ese sentido, tanto las coaliciones como los partidos políticos se sometieron a una normatividad más exigente.” Por último, la Comisión recomendaba a los partidos políticos que no cesasen en su esfuerzo por eliminar las irregularidades y continuasen implementando medidas institucionales que llevaran a una mejor rendición de cuentas (IFE, *Gaceta Electoral* 57, 2001: 928-929).

La Comisión señaló a los partidos políticos que debían crear los pasivos en el momento en que se contratasen las operaciones, realizando los registros correspondientes en las cuentas de gasto, con el propósito de reflejar la totalidad de los gastos en que incurrieron en el ejercicio sujeto a revisión, para posteriormente liquidar los adeudos, con cargo a las respectivas cuentas de pasivo y con abono a bancos; expedir los recibos de militantes, simpatizantes y REPAP en forma consecutiva, ya que no debían quedar recibos pendientes de utilizar intermedios en el ejercicio que se reportaba, en virtud de que no podían ser utilizados en el siguiente año; los recibos debían ser cancelados y conservarse el juego completo de los mismos. Se recomendaba un estricto control de guarda y seguridad de los recibos que un partido imprimiese, en virtud de que constituyen documentos oficiales, susceptibles de ser usados indiscriminadamente y con fines ilícitos. Los recibos “RM”, “RSEF”, “RSES” y “REPAP” debían estar foliados desde el momento mismo de su impresión; y se sugería especial atención en el llenado de recibos de honorarios asimilables a sueldos, que sin excepción deben contener requisitos fiscales y estar firmados. Asimismo, el pago debía realizarse mediante cheque nominativo y la póliza de cheque debía contener la firma de la persona a quien se efectuó el pago.

Ante la inconformidad por las irregularidades detectadas y las sanciones propuestas en el dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización y aprobadas por el Consejo General, los ocho partidos que conservaron su registro, el PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, CD, PSN y PAS interpusieron recursos de apelación ante el TEPJF.

En el caso del PRI, el Tribunal confirmó las sanciones impuestas por haber depositado financiamiento público consistente en cuatro cheques girados contra cuentas del IFE y por abrir dos cuentas adicionales a la cuenta bancaria para el manejo de erogaciones efectuadas en la campaña presidencial, incisos a) y b); pero revocó la sanción fijada por no realizar mediante cheques pagos que rebasaron el equivalente a cien veces el salario mínimo general vigente en el D. F., falta establecida en el inciso c). El TEPJF señaló que si el partido se encuentra facultado para efectuar pagos por reconocimientos en efectivo, independientemente de su cuantía, eran legales los pagos que en tal concepto realizó en las campañas Presidencial, de Senadores y de Diputados, durante el proceso electoral del 2000, y que ascendían a un total de \$7'440,581.85; por consiguiente, se debía revocar tal determinación, pero tomando en cuenta que esa sanción fue propuesta también por no haberse cubierto con cheque los pagos relativos a los gastos operativos de campaña y propaganda, por un total de \$975,035.87 que sí constituyó una falta, se debía determinar la sanción correspondiente (SUP-RAP-015/2001). Al quitar el pago de servicios personales en el concepto "reconocimiento por actividades políticas", la irregularidad quedó planteada en los siguientes términos: El PRI no realizó mediante cheque pagos que rebasaron el equivalente a cien veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por un monto total de \$975,035.87, integrados de la siguiente manera: Campaña Presidencial \$512,793.54, Campaña de Senadores \$265,522.82 y Campaña de Diputados \$196,719.51.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas realizó modificaciones al Dictamen Consolidado el 13 de septiembre de 2001, y el Consejo General lo hizo el 20 de septiembre de 2001.

En los casos del PAN (SUP-RAP-017/2001) y del PVEM (SUP-RAP-018/2001), el Tribunal resolvió sobreseer el recurso de apelación por cuanto al dictamen consolidado y modificar en lo conducente la resolución del Consejo General por lo quedaron sin efectos las sanciones, 7 y 8, correspondientes a las irregularidades de no haber reportado 459 desplegados difundidos en medios impresos y por no haber presentado el ejemplar original de un conjunto de inserciones en prensa, incisos g) y h). En consecuencia por la modificación la irregularidad quedó enunciado de la siguiente forma: “La Coalición Alianza por el Cambio no reportó 73 desplegados difundidos a través de los medios impresos de comunicación de todo el país.”

Pero la Comisión de Fiscalización no consideró subsanada la observación, ni válida la argumentación de la imposibilidad jurídica y material de identificar a quienes los habían pagado, ya que el hecho que el órgano responsable de las finanzas de la coalición no hubiese sido responsable de la publicación, no le quitaba la obligación legal de identificar a los militantes y simpatizantes que realizaron aportaciones en especie, a través del pago de desplegados en medios impresos y reportar como ingresos y egresos los montos derivados de los desplegados; además, señalaba que la Coalición Alianza por el Cambio contó con los datos básicos de la publicación para identificar a los donadores, ya que la Comisión de Fiscalización, con base en el monitoreo que realizó a los medios de comunicación impresos en todo el país, facilitó a los partidos y coaliciones los datos básicos de los desplegados que en su momento no reportaron.

Los desplegados aparecidos en los medios de comunicación impresos del país son considerados como propaganda electoral; y en este caso, la Coalición Alianza por el Cambio y sus candidatos resultaron beneficiados de tales erogaciones, en la medida en la que a través de los desplegados se difundieron las candidaturas y su plataforma electoral.

El Consejo General aprobó para la Coalición Alianza por el Cambio una sanción económica, que distribuyó entre los dos partidos que la integraron de acuerdo con el porcentaje de su participación en los ingresos de la misma, por lo que se impuso al PAN una sanción consistente en multa de 1,360 días de salario mínimo vigente para el Distrito

Federal, equivalente a \$54,869.00 y al PVEM una sanción consistente en multa de 611 días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, equivalente a \$24,651.00.

También se modificó la sanción de la irregularidad referente al hecho de que la Coalición Alianza por el Cambio no presentó el ejemplar original de un conjunto agregado de inserciones en prensa por un monto total de \$2'659,471.80, inciso h); y la sanción de 3,450 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalente a \$139,207.50 correspondió al PAN y de 1,550 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal equivalente a \$62,542.50, al PVEM.

Respecto a los otros recursos de apelación, el TEPJF confirmó las irregularidades y las multas impuestas al Partido Alianza Social (SUP-RAP-019/2001), así como las correspondientes al Partido de la Sociedad Nacionalista (SUP-RAP-020/2001).

El TEPJF ordenó modificar la Resolución del Consejo General respecto de las irregularidades y las sanciones que le serían impuestas al partido Convergencia por la Democracia al formar parte de la Coalición "Alianza por México", en los incisos a), b), c), i), y n) del dictamen (SUP-RAP-016/2001); resolvió modificar la multa impuesta a la irregularidad del inciso g), en el dictamen, del Partido de la Revolución Democrática; revocar la multa impuesta a la irregularidad del inciso p); y confirmar las restantes sanciones impuestas (SUP-RAP-021/2001). Y respecto a la apelación del Partido del Trabajo, el Tribunal revocó la multa impuesta a la irregularidad del inciso c) y confirmó las demás multas impuestas (SUP-RAP-022/2001).

La Comisión de Fiscalización modificó la resolución en lo referente a las sanciones impuestas a Convergencia por la Democracia y al Partido del Trabajo que formaron parte de la Coalición "Alianza por México" el 4 de diciembre de 2001 y el Consejo General la aprobó el 12 de diciembre de 2001, ya que el TEPJF determinó que en las sanciones para esos partidos por no presentar documentación comprobatoria de egresos no se debía tomar



como agravante la reincidencia<sup>103</sup> que se atribuyó al Partido de la Revolución Democrática y que se había hecho extensiva a los miembros de la coalición Alianza por México. A Convergencia por la Democracia se le redujo el monto de la sanción y quedó en la reducción del 1.19% de la ministración del financiamiento público que le correspondía por concepto de gasto ordinario permanente por un mes y para el Partido del Trabajo la sanción quedó en la reducción del 4.00% de la ministración del financiamiento público que le correspondía por concepto de gasto ordinario permanente por un mes.

Respecto a la irregularidad, a), que señala “La coalición Alianza por México presentó documentación en copia fotostática como comprobante de egresos por un monto total de \$2’541,613.81, por concepto de Gastos Operativos de Campaña, Gastos en Propaganda en Prensa Radio y Televisión, así como de la Campaña de Diputados y de la Coordinación Nacional Ejecutiva”, el Consejo General impuso a la coalición una sanción económica que se distribuyó entre los partidos que la integraron de conformidad con el porcentaje de participación en los ingresos de la misma y tomando en cuenta los antecedentes de cada uno de ellos, de ahí que a Convergencia por la Democracia le sancionase con la reducción del 0.27% de la ministración del financiamiento público que le correspondiese por concepto de gasto ordinario permanente por un mes.

Respecto a la irregularidad, b), que señala “La coalición Alianza por México no comprobó egresos por un monto de \$266,037.63 con documentación comprobatoria que reuniera los requisitos exigidos por los lineamientos aplicables, por concepto de Servicios Generales y Gastos Operativos de Campaña, y de ingresos por un monto de \$10,000.00, correspondiente a una transferencia interna de recursos realizada a la Primera Fórmula de la Campaña de Senadores en el Estado de San Luis Potosí. Asimismo, la coalición omitió presentar 85 recibos RM-COA, pendientes de utilizar, los cuales se encontraban relacionados en el control de folios respectivo”, el Consejo General fijó para los partidos integrantes de la

---

<sup>103</sup> Los partidos reincidentes que ya habían sido sancionados por ese tipo de falta eran el PRD (resolución del Consejo General respecto de los informes de campaña y anuales de 1997 y 1999) y el PSN (resolución del Consejo General respecto del informe anual de 1999). La sanción para los partidos fue la reducción de la ministración del financiamiento público que les correspondía por concepto de gasto ordinario permanente por un mes, el 9.33% al PRD, el 2.13 % al PSN, el 2.13% al PAS y el 1.84% a CD.

Coalición, una multa de 1,957 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, distribuida entre los partidos que estuvieron coaligados, por lo que la multa al Partido Convergencia por la Democracia no se modificó y quedó en 102 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Respecto a la irregularidad, i), que señala “La coalición Alianza por México no controló adecuadamente a través de kárDEX y notas de entradas y salidas, o presentó notas de entradas y salidas deficientes para el manejo de la propaganda electoral y utilitaria, por un monto total de \$73’906,536.10”, se impuso a Convergencia por la Democracia una sanción consistente en la reducción del 0.32% de la ministración del financiamiento público que le correspondía por concepto de gasto ordinario permanente por un mes.

Respecto a la irregularidad, n), que señala “La coalición Alianza por México no presentó documentación comprobatoria de ingresos por un monto \$322,271.04”, el Consejo General impondría a Convergencia por la Democracia una sanción consistente en la reducción del 0.12% de la ministración del financiamiento público que le correspondía por concepto de gasto ordinario permanente por un mes.

Es importante mencionar que para determinar las sanciones a las irregularidades de los partidos coaligados generó un intenso debate no sólo entre los partidos políticos y la autoridad fiscalizadora sino entre los Magistrados del TEPJF y debido a ello se generaron dos interpretaciones distintas que repercutieron en las resoluciones de los recursos de apelación, SUP-RAP-017/2001, SUP-RAP-018/2001, SUP-RAP-016/2001, SUP-RAP-019/2001, SUP-RAP-020/2001, SUP-RAP-021/2001 y SUP-RAP-022/2001.

Los expedientes SUP-RAP-017/2001 y SUP-RAP-018/2001, del PAN y del PVEM, se resolvieron con tres votos a favor de los Magistrados José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, quien ejerció su voto de calidad, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda; los votos en contra fueron de José Luis de la Peza, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata; Leonel Castillo González no se encontraba presente. En tanto, los expedientes SUP-RAP-016/2001, SUP-RAP-019/2001, SUP-RAP-020/2001,

SUP-RAP-021/2001 y SUP-RAP-022/2001 se resolvieron con el voto a favor de los Magistrados de la Peza, Orozco Henríquez, Reyes Zapata y Castillo González; y los votos en contra fueron de Navarro Hidalgo, Ojesto Martínez Porcayo y Fuentes Cerda.

Orozco Henríquez, de la Peza y Reyes Zapata consideraban incorrecto que para la determinación del surgimiento de faltas, la responsabilidad en la comisión de ellas, y de la sanción, se partiese de considerar a una coalición como un partido político; ya que las coaliciones no constituyen personas jurídicas ni sustituyen a los partidos políticos coaligados, quienes en todo momento conservan su personalidad jurídica, sus derechos, obligaciones y peculiaridades; así los partidos políticos son los únicos sujetos con capacidad jurídica para infringir las reglas en materia de financiamiento público, por lo que una sanción económica únicamente puede ser impuesta a los partidos políticos; además, los partidos políticos que conforman una coalición actúan como un solo partido político sólo en aquellos aspectos lícitos que se prevén en la ley, por lo que no era correcto sostener que una coalición también debe extender sus efectos a conductas ilícitas, por cuanto a que a un partido político se le exima o atenúe una sanción, bajo el argumento falaz de que dicho sujeto dejó de realizar lo previsto en la ley o hacer lo prohibido por ella, cuando estaba coaligado.

Por su parte, Navarro Hidalgo, Ojesto Martínez Porcayo y Fuentes Cerda señalaban que la coalición, una vez registrada, actúa como un solo partido, pues la representación de aquella sustituye, para todos los efectos legales relacionados con el proceso electoral y las consecuencias que derivan del mismo, a la de los partidos que la conforman, de tal manera que las conductas ilícitas en que pudiera incurrir deben valorarse como si las hubiese efectuado un solo partido. Consideraban que las resoluciones del Consejo General del IFE debían modificarse, para el efecto de considerar como tope máximo de la sanción que se impondría a todos los partidos políticos coaligados, el previsto en el artículo 269, párrafo 1, inciso a), del COFIPE, porque si a cada partido en lo individual se le impone una multa como si cada uno de ellos hubiese cometido la citada infracción, se estaría multiplicando, indebidamente, los efectos de una sola conducta y se estaría sancionando a sujetos que no llevaron a cabo, por sí, las infracciones a la ley, y la sanción superaría el monto previsto en

la propia ley. También era motivo de disenso la consideración en que se estima que las sanciones que en ejercicios pasados les fueron impuestas a los partidos políticos, derivadas de la revisión de sus informes, operan como un agravante para la calificación de las penas que se determinan por el actuar de la coalición, toda vez que el actuar de la coalición es independiente y diverso del actuar en lo individual de cada uno de los institutos políticos que la conforman

A pesar de las diferencias en las interpretaciones de la ley electoral que repercutieron en la determinación del monto total de las sanciones a aplicar, en ninguna de ellas se aceptaría que los partidos se escudasen en el desconocimiento de las irregularidades cometidas por algún otro(s) partido(s) miembro(s) de la coalición para tratar de evadir la aplicación de las sanciones.

Sin embargo, otros problemas de reporte y registro contable de los recursos se evidenciarían más adelante con la fiscalización de los informes anuales y también se verían las limitaciones de la fiscalización ya que al centrarse en revisar y auditar lo que las organizaciones políticas reportan para la autoridad electoral es difícil asegurar que se incluyeron todos los ingresos y todos los gastos hechos por los partidos políticos y por otros individuos y asociaciones a favor de los partidos y sus candidatos; además, los secretos bancario y fiscal impedían investigar y sancionar operaciones ilícitas denunciadas, como más tarde quedó demostrado con los dos casos más graves de financiamiento ilegal hasta ahora registrados, los conocidos como *“Los Amigos de Fox”* vinculado a la Coalición Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM y el *“Pemexgate”* del PRI.

Es importante mencionar que la detección del financiamiento ilegal de esos partidos no fue el resultado del ejercicio de fiscalización de los informes de campaña, ya que el ingreso de esos recursos no fue informado, sino el resultado de la investigación de ilícitos denunciados por los partidos políticos; y las irregularidades pudieron ser sancionadas porque está considerado que si se llega a presentar una queja por el mal uso de recursos o si otra autoridad informa que encontró elementos que sugieren que algún partido violó normas de la ley electoral, el IFE está obligado a atender el caso, a pesar de que haya concluido su

labor fiscalizadora. Además, en la ley se estableció que las finanzas de los partidos puedan ser revisadas de nueva cuenta dentro de los cinco años siguientes de su ejercicio.

#### **4.10.1.1. La fiscalización del financiamiento ilegal no reportado en la campaña electoral presidencial del PRI en el 2000: *Pemexgate*.**

El caso del financiamiento ilícito del PRI consistió en el ingreso de recursos públicos prohibidos en la campaña presidencial del PRI. Las investigaciones sobre la irregularidad generada fue resultado de una queja del PRD contra el PRI (Q-CFRPAP01/02 PRD vs. PRI) por la aceptación de financiamiento prohibido, que provenía de una entidad pública, y por no reportarlo en su informe de ingresos y egresos, lo que era una obligación legal que en sí constituía la violación a las normas que rigen el financiamiento de los partidos políticos. La queja fue presentada por Pablo Gómez Álvarez, representante del PRD, el 23 de enero de 2002 en el Consejo General del IFE.

La queja del PRD fue sustentada con datos de una denuncia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) hecha el 10 de diciembre de 2001 ante la Unidad Especial contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR), por un presunto desvío de recursos públicos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) y de ahí a la campaña del candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida Ochoa; así como de la información relacionada al asunto que fue presentada en los medios de comunicación. Córdova y Murayama (2006: 41) señalan que “Al escándalo de los recursos provenientes de PEMEX pronto se sumó una controvertida declaración del senador priista Eduardo Bours (quien había estado a cargo de la recolección de fondos privados para la campaña de Francisco Labastida Ochoa), citada por los periódicos *El Financiero* y *La Jornada* el 23 de enero de 2002, en el sentido de que él mismo había conseguido 890 millones de pesos para la campaña priista, con lo cual pretendía aclarar el origen de los fondos utilizados por el PRI en la búsqueda de la Presidencia del país en 2000. Tal aseveración, sin embargo, en vez de disminuir la atención sobre el financiamiento a las campañas del PRI, sólo sirvió para dar elementos a una denuncia en contra de ese

partido por rebasar los límites legales permitidos para recaudar recursos de fuentes privadas.”

Para realizar la investigación el IFE solicitó información a las autoridades hacendarias y financieras del país, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a la Secretaría de Gobernación, a la Auditoría Superior de la Federación, a la SECODAM, a la PGR, a los Institutos Electorales de los Estados, a PEMEX, al STPRM, e incluso al periódico “El Universal” que había publicado notas sobre el desvío de recursos de la paraestatal a la campaña electoral, a la sección instructora de la Cámara de Diputados, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los tribunales electorales estatales.

El IFE solicitó en más de una ocasión información a la CNBV, la SHCP y a la PGR y se la negaron. A la CNBV le pidió la información sobre las cuentas bancarias a nombre del PRI, vigentes entre el 1 de agosto de 1999 y el 31 de diciembre de 2000, y de todas las cuentas con las que el PRI hubiera tenido algún tipo de relación; además que corroborara la existencia de una cuenta en el Banco Mercantil del Norte a favor del STPRM, así como la remisión de una copia certificada de un cheque de PEMEX a favor del STPRM por 640'000,000 de pesos (que significaba la primera parte de la presunta entrega de recursos de la entidad paraestatal al sindicato), y de los retiros realizados de la cuenta a nombre del sindicato ente el 1 y 30 de junio de 2000.

Ante la presunción de la existencia de un delito electoral, la Comisión de Fiscalización acordó el 25 de febrero de 2002 solicitarle al Secretario Ejecutivo del IFE, que a través de la Dirección Jurídica, presentara una denuncia de hechos ante la FEPADE por la presunta comisión de un delito electoral contra quienes resultaran responsables, ya que el Código Penal tipifica el desvío de recursos públicos como un delito.

Sin embargo, la investigación no fue fácil para la Comisión de Fiscalización ante la negativa de la CNBV a entregarle información, y para ello se amparó en el secreto bancario y fiduciario, a pesar de que el 7 de mayo de 2002 el Tribunal en la resolución del caso

*Amigos de Fox* había señalado que el IFE era una autoridad hacendaria para fines fiscales. Sin embargo, la CNBV decía que era sólo para ese caso y más tarde lo confirmaría el TEPJF.

Mientras tanto, el PRI en su aparente disposición a colaborar, el 18 de junio de 2002, mediante un oficio enviado a la autoridad electoral, suscrito por Miguel Ángel Yunes Linares coordinador de Asuntos Jurídicos del PRI, le decía que la dirigencia nacional del PRI había girado instrucciones a los titulares de todos sus órganos que integraban el PRI para que le proporcionaran información. Inclusive, el PRI, a solicitud del IFE, autorizó a la CNBV el acceso del IFE a sus cuentas correspondientes al periodo agosto de 1999 y diciembre de 2000. Sin embargo, el IFE no obtuvo la información necesaria para hacer su investigación y la investigación de la FEPADE es la que proporcionó la información principal para sancionar la irregularidad denunciada; aunque el inconveniente fue que tuvo la información hasta que se cerró la averiguación previa en octubre de 2002.

Con la información de la FEPADE, el IFE encontró pruebas documentales para cerrar la instrucción del *Pemexgate* y emplazar al PRI el 19 de noviembre de 2002 para que expusiera sus argumentos de defensa y aclaración.

El 29 de diciembre de 2002 el PRI dio respuesta al emplazamiento, y varias de las pruebas ofrecidas implicaban la solicitud de información por parte del IFE a distintas autoridades, lo que retrasó el cierre de la instrucción y de la elaboración del dictamen de la Comisión de Fiscalización. Para el PRI la queja debía de ser desechada porque la contabilidad del año 2000 ya había sido revisada y sancionada por la Comisión de Fiscalización y por el Consejo General, y ratificada por el TEPJF, por lo que argumentó que se le estaba juzgando dos veces por los mismos hechos, como lo había señalado cuando se revisó la denuncia de financiamiento de campaña no reportado en 1994; además decía que los hechos denunciados eran netamente frívolos y que no estaban plenamente probados; que el acuerdo de emplazamiento no especificaba con claridad las constancias que obraban en el expediente; y que la investigación del IFE se centraba principalmente en un expediente penal integrado por la UEDO, cuya base era la Ley Federal de la Delincuencia Organizada, y que aún no se

había dictado sentencia, por parte de un órgano del Poder Judicial sobre las actuaciones de la averiguación previa que se había incorporado al expediente.

Hay que mencionar que la investigación se llevó a cabo en un contexto de creciente animadversión por parte del partido político, que trataba de deslegitimar la labor fiscalizadora del IFE. El PRI protagonizó un enfrentamiento político contra el IFE e incluso trató de poner en duda la probidad de la autoridad fiscalizadora y de los consejeros argumentando que había un favoritismo y parcialidad hacia el PAN, que ya era el partido en el gobierno, y que también estaba siendo investigado por asuntos relativos al financiamiento ilícito. Este caso y el de los *Amigos de Fox* demostrarían claramente como la fiscalización, concebida como un asunto eminentemente técnico da paso a fuertes conflictos políticos cuando las sanciones implican una afectación económica a un partido político. Además, los partidos no estaban dispuestos a reconocer que siendo los encargados de crear y aprobar las leyes no las cumplen totalmente y mucho menos a permitir que se compruebe que aceptan todo tipo de recursos y apoyos, aún cuando sean ilegales; también intentarían evitar que se demostrase la forma en que aprovechaban los vacíos legales para introducir y gastar grandes cantidades de dinero en las campañas en el afán de obtener el poder político.

Finalmente en su dictamen, la Comisión de Fiscalización consideró como parte de las pruebas documentales la carta del sindicato de PEMEX a Banorte por la que se autorizaba, en una misma acción, que seis personas retiraran dinero de una cuenta bancaria del sindicato. Esas seis personas eran ajenas al sindicato petrolero y no tenían relación laboral con esa empresa paraestatal, pero cuatro trabajaban en la Secretaría de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI y una en la Secretaría del Elecciones del CEN del PRI. También se anexaron los comprobantes de que esas seis personas retiraron en conjunto 500 millones de pesos en efectivo de una misma sucursal bancaria, que acreditaban que cada retiro había sido hecho siempre por una pareja, nunca una persona sola, donde siempre participó al menos alguien adscrito profesionalmente al CEN del PRI y que lo hacían en horas laborales; por lo que no había sido un retiro aislado, ocasional, de una persona ajena al partido, sino 68 retiros concatenados hechos por funcionarios del PRI hasta sumar 500



millones. Para la Comisión de Fiscalización las pruebas confirmaban que el único vínculo de esas personas había sido la operación de retiro del dinero, y todo ello había sucedido en un plazo de diez días hábiles que iban del 9 al 20 de junio del año 2000. (Córdova y Murayama, 2006).

La Comisión de Fiscalización concluyó que se trató de una acción concertada para destinar recursos por una suma de 500 millones de pesos al PRI, sin que ingresaran formal y oficialmente a las cuentas del partido y sin que fueran reportados a la autoridad electoral; y como contó con todos los elementos para elaborar su dictamen definitivo y el proyecto de resolución hasta mediados del mes de febrero de 2003, éstos se sometieron al Consejo General del IFE el 14 de marzo de 2003, y se determinó que se sancionaría al PRI con una multa consistente en el doble de los recursos recibidos ilegalmente. La falta que cometió el PRI, en términos de las obligaciones que señalaba el COFIPE, fue no haber informado de la recepción de los 500 millones de pesos. Pero como no se comprobó cómo se gastó ese dinero, la falta de haber rebasado los topes de gasto de campaña no pudo ser acreditada.

Cuatro días después de aprobada la resolución en el Consejo General del IFE, el 18 de marzo de 2003, el PRI interpuso un recurso de apelación ante el TEPJF y éste emitió la sentencia SUP-RAP-018/2003 el 13 de mayo de 2003, en la que por una mayoría de cuatro votos decidió confirmar la resolución del IFE, aunque en sus términos, ya que la polémica principal estaba en si los hechos estaban debidamente probados; pero la sanción quedó igual y fue de 1,000 millones por no reportar el donativo de 500 millones de pesos que le hizo el STPRM en el año 2000. Lo anterior implicó una segunda falta, que era haber rebasado el límite de aportaciones que el propio partido había libremente establecido y reportado ante la autoridad electoral para sus organizaciones adherentes, cuyo monto era 50 millones de pesos. Hasta la actualidad esta multa ha sido la de mayor cuantía registrada no sólo en México sino en los países democráticos.

Es importante destacar entre la resolución del TEPJF la determinación de la culpa en la vigilancia del partido, ya que cuando el PRI argumentó que no podía hacerse responsable por los actos que cometieran personas físicas, el Tribunal determinó que era impensable

sostener que las personas jurídicas podían cometer ilícitos por sí mismas, dado que las personas jurídicas por su propia naturaleza carecen de un elemento volitivo propio, y en consecuencia, era natural que actuaran y eventualmente cometieran ilícitos, a través de personas físicas (tesis conocida como “levantamiento del velo”).

#### **4.10.1.2. La fiscalización del financiamiento ilegal no reportado en la campaña electoral presidencial de la Coalición Alianza por el Cambio en el 2000: *Amigos de Fox*.**

En el caso de irregularidades y sanciones para el PAN y PVEM, que integraron la Coalición Alianza por el Cambio, es importante mencionar que el rumor de la existencia financiamiento ilegal vinculado a estos partidos políticos que postularon la candidatura de Vicente Fox se presentó desde el periodo final de las campañas presidenciales de 2000. Las acusaciones de presunto financiamiento ilícito se materializaron a lo largo del mes de junio, y a semanas de la votación la Coalición Alianza por México y el PRI hicieron dos denuncias al respecto (Córdova y Murayama, 2006; Cárdenas Gracia, 2004).

El 14 de junio de 2000, en plena campaña electoral, Jesús Ortega representante de la Alianza por México ante el IFE presentó una queja en contra de la Alianza por el Cambio, en la que denunciaba la recepción de recursos provenientes del extranjero para financiar la campaña presidencial de Vicente Fox y que para ello se hacían transferencias mediante triangulaciones bancarias desde el *First National Bank* en Estados Unidos. Y la Comisión de Fiscalización inició formalmente la investigación el 15 de junio de 2000 (Q-CFRPAP-17/00AM vs AC).

Unos días después, el 23 de junio de 2000, el representante del PRI ante el Consejo General del IFE presentó la queja en contra de la Alianza por el Cambio por presuntas irregularidades en el financiamiento de su candidato. La queja se basaba en la denuncia del entonces diputado Enrique Jackson, que el 21 de junio denunció la existencia de una presunta red de financiamiento ilícito, proveniente del extranjero y de diversas empresas de carácter mercantil a la campaña presidencial de Vicente Fox, en la tribuna de la Comisión

Permanente del Congreso de la Unión. La Comisión de Fiscalización del IFE consideró que la queja era procedente y dio inicio a la investigación (Q-CFRPAP-19/00/PRI vs. AC) el 14 de julio de 2000.

La Comisión de Fiscalización realizó diversas pesquisas con la finalidad de obtener información entre julio de 2000 y julio de 2001, pero como la asociación *Amigos de Vicente Fox, A. C.*, una de las principales recaudadoras de recursos, había desaparecido y los particulares involucrados en el caso así como las instituciones bancarias y hacendaria no proporcionaron la información necesaria para que la Comisión de Fiscalización pudiera proseguir la investigación, ésta fue cerrada y el Consejo General aprobó el desechamiento de las quejas de la Alianza por México y del PRI contra la Alianza por el Cambio, el 9 de agosto de 2001.

El Consejo General esperaba que alguno de los partidos se inconformara con la resolución e interpusiera un recurso ante el TEPJF, para que éste no sólo obligase a los involucrados en el financiamiento ilegal a proporcionar la información correspondiente sino que confirmase las atribuciones fiscalizadoras del IFE. En consecuencia, en el mismo mes de agosto, los representantes del PRI y del PRD ante el Consejo General interpusieron recursos de apelación ante el Tribunal en contra de la resolución del Consejo General en la que desechó sus quejas.

El TEPJF desestimó los agravios que señalaba el PRD y confirmó, en sus términos, la resolución del Consejo General de desechar la queja el 7 de mayo de 2002; sin embargo, decidió revocar la resolución de desechar la queja presentada por el PRI y ordenó la inmediata reanudación de la investigación. En la Sentencia SUP-RAP-050/2001 confirmó la postura del IFE en torno a la polémica con las autoridades bancarias y hacendarias, ya que reconoció al IFE el carácter de autoridad hacendaria para fines fiscales en los asuntos vinculados al financiamiento de la Alianza por el Cambio, estableció una serie de criterios que debían guiar las investigaciones en la materia, y señaló que la CNBV debía entregarle al IFE la documentación y las certificaciones que requiriese.

El 16 de mayo de 2002, la Comisión de Fiscalización acordó la reapertura del caso y reinició las investigaciones con las que se pudo conocer el movimiento de cuentas bancarias involucradas en el financiamiento de Vicente Fox a partir de que se convirtió en candidato presidencial del PAN, el 12 de septiembre de 1999. Así, se conoció un intrincado plan de transferencias con el que se hacían fluir importantes cantidades de dinero proveniente, en gran medida, de fuentes ilícitas de financiamiento (empresas de carácter mercantil, extranjero, poderes públicos, así como aportaciones que superaban los límites legales) que se canalizaron principalmente hacia dos personas morales: la Asociación Civil Amigos de Vicente Fox y el Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en México. El dinero recaudado fue usado para realizar pagos de gastos de la campaña presidencial de Vicente Fox, especialmente en los medios de comunicación.

Es importante mencionar que a pesar de que esa red de financiamiento operó desde antes que Vicente Fox fuese candidato presidencial, la ley electoral de 1996 no contemplaba nada sobre la regulación de ingresos y gastos antes de la postulación de candidatos ni antes del inicio de las campañas.

En este caso, el IFE enfrentó una serie de negativas de información, primero por parte de las autoridades financieras del país, de la CNBV y de la SHCP, que reiteradamente opusieron al IFE los secretos bancario, fiduciario y fiscal para no entregarle la información solicitada y que resultaba indispensable para poder realizar una investigación exitosa; y después tuvo que sortear los obstáculos de los particulares vinculados al financiamiento ilegal de Vicente Fox (Lino Korrodi, Carlota Robinson y Carlos Rojas Magnón, para no entregar la información de la Asociación Amigos de Vicente Fox, del Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia, y de las empresas de Lino Korrodi), a través de amparos ante jueces de distrito, para que sus cuentas bancarias no fueran conocidas. El IFE tuvo que recurrir al Tribunal Electoral, a jueces de distrito e incluso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para litigar sus atribuciones constitucionales y legales en materia de fiscalización que le permitieran acceder a las cuentas bancarias de quienes habían tenido relaciones con los partidos políticos que integraron la Alianza por el Cambio.

Los Amigos de Fox retiraron sus amparos cuando consideraron que la SCJN se iba a pronunciar a favor del IFE, es decir por el derecho a conocer la información sin que se le opusieran los secretos bancario y fiscal; pero más de un año y medio de litigios tuvo que enfrentar el IFE para que le dieran la atribución.

Hasta diciembre de 2005, la ley estableció expresamente que el IFE puede trascender el secreto bancario en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, a pesar que desde el año 2002 algunos consejeros electorales propusieron que la ley estableciera de manera explícita la capacidad de la autoridad electoral para solicitar información a las autoridades bancarias y financieras acerca de empresas que pudieran facturar a los partidos políticos, así como la posibilidad de que el IFE solicitase a la SHCP la realización de auditorías a personas físicas y morales para desahogar las investigaciones sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos. Sin embargo, el secreto bancario establecido en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación no se removió para permitir al IFE, de manera incontrovertible, acceder a la información existente en el sistema bancario nacional.

En tanto, el PAN negaría cualquier conexión entre la red de financiamiento denunciada y la Alianza por el Cambio, y en su defensa decía que nada tenía que ver con su creación y en sus actividades de financiamiento paralelo, y que al desconocer la trama de financiamiento no tenía responsabilidad por ella; por su parte el PVEM también decía que no conocía el hecho y por ende no tenía responsabilidad jurídica, pero ese partido no negaba la trama de financiamiento sino sólo se deslindó de ella y exigía que la culpa recayera en el PAN.

Sin embargo, los argumentos anteriores resultaron ineficaces ya que el Tribunal había señalado *la culpa in vigilando* al resolver el caso *Pemexgate* unos meses antes, por lo que el hecho de que un partido desconociera los actos ilícitos que habían sido cometidos por algunos de sus militantes o candidatos en el lugar de deslindarlo de la responsabilidad constituía una falta derivada de la carencia de vigilancia sobre esos, y la vigilancia estaba señalada como una obligación en la ley.

En noviembre de 2003, ya cerrada la investigación de la Comisión de Fiscalización, Lino Korrodi explicaría, en un libro escrito por él, parte del funcionamiento de la red de financiamiento de precampaña y campaña de los Amigos de Vicente Fox, A.C. y del Fideicomiso para la Democracia en los que participó y decía que el PAN tenía conocimiento de los recursos que eran utilizados a favor de Vicente Fox (Korrodi, 2003: 65), pero lo más grave es que el grupo del cual formó parte planeó su estrategia de financiamiento con pleno conocimiento de los aspectos que podían burlar de la ley electoral y poco importó que el partido político pudiera ser sancionado al descubrirse la conducta ilegal.

Las investigaciones por parte de la Comisión de Fiscalización duraron quince meses, ya que la reapertura del expediente se realizó en mayo de 2002 y el cierre fue en julio de 2003. El 10 de octubre de 2003, en la sesión del Consejo General del IFE se aprobó el dictamen y el proyecto de resolución de la Comisión sobre el caso *Amigos de Fox*.

El total de los recursos involucrados en la red de financiamiento privado ilegal ascendió a \$91'227,572.23. El financiamiento ilícito se vinculó con la aceptación de:

- Aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil: 17 millones 900 mil pesos.
- Aportaciones de personas que viven o trabajan en el extranjero: 11 mil dólares.
- Aportaciones del Poder Legislativo: 675 mil pesos del grupo del PAN en el Senado.
- Aportaciones de origen no identificado: 26 millones de pesos.

Y otras irregularidades fueron:

- Violación del tope de gasto de campaña presidencial: 18 millones de pesos.
- Superación del límite individual de aportaciones por parte de personas autorizadas.
- Aportaciones no reportadas.

El Consejo General aprobó sanciones que sumaron \$545'169,649.45 para los dos partidos que integraron la Alianza por el Cambio. Las sanciones al PAN y al PVEM por el financiamiento ilícito se establecieron según el período en que se realizaron y por la vinculación con el entonces candidato Vicente Fox; del 12 de septiembre de 1999 al 3 de diciembre de 1999 sólo para el PAN, al ser Fox su candidato; del 4 diciembre al 18 de enero de 2000, cuando Fox era candidato del PAN y del PVEM; y desde el inicio de la campaña presidencial, el 19 de enero de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2000.

De acuerdo al TEPJF, los actos de promoción de un candidato una vez que gana el proceso de selección interna y es nominado oficialmente, pero antes del inicio formal de las campañas, debían ser considerados como actos anticipados de campaña, y consecuentemente estaban prohibidos en la ley. Sin embargo, los recursos erogados en el tiempo que mediaba entre los procesos internos de selección y el inicio de la campaña establecido en la ley no eran contabilizados dentro de los gastos de campaña para efectos de los límites establecidos para tal rubro.

El PAN y el PVEM interpusieron recursos de apelación ante el TEPJF por la sanción aprobada en la resolución del Consejo General; pero lo mismo hicieron el PRI, el PT y el PRD porque consideraban que no fue exhaustiva la investigación y la sanción era ligera frente a la gravedad de las faltas cometidas y el beneficio obtenido que era la obtención de la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, incluso se decía que la resolución propiciaría que en el futuro esas conductas se repitieran, dada la relación de costo y beneficio.

El Tribunal confirmó la pertinencia de la investigación, la valoración de las pruebas y el procedimiento seguido por el IFE, el 20 de mayo de 2004 (SUP-RAP-098/2003); sin embargo, discrepó en la individualización de las conductas ilícitas y de la consecuente valoración de la responsabilidad de los partidos, y reafirmó que el financiamiento paralelo dio ventajas indebidas y transgredió el principio de equidad.

Quedaba claro que los dos partidos se habían beneficiado con esta red de financiamiento ilícito y que ningún partido se había opuesto a ella. Sobre la red de financiamiento paralelo,

Cárdenas Gracia (2004: 140-141) dice “en nuestro país no es jurídicamente permisible que “comités de acción política” o “asociaciones de amigos” reciban financiamiento para apoyar candidaturas a cargos públicos, porque el sistema jurídico no lo acepta, no lo establece,... Obtener financiamiento por vías jurídicamente no previstas contradice y atenta contra principios fundamentales, tales como la equidad, la igualdad de oportunidades entre los partidos, la rendición de cuentas sobre el origen y el destino de los recursos, la transparencia en el manejo de esos recursos y, desde luego, la certeza que debe prevalecer en toda competencia político-electoral. No puede argumentarse que el sistema de obtención de recursos al margen del esquema jurídicamente regulado podría estar protegido por las libertades de expresión, reunión o manifestación. Esa lectura no toma a la Constitución en serio ni integralmente, amén de que olvida los contenidos del artículo 41 de la norma constitucional que determinan las reglas fundamentales del financiamiento. Defender, aunque sea como hipótesis, que el financiamiento paralelo al sistema jurídicamente previsto en la Constitución y en las leyes está garantizado por libertades como la de expresión es hacer una extrapolación indebida de sistemas jurídico-electorales –como el de Estados Unidos- que riñen con el nuestro, al menos en este importantísimo aspecto.”

Como resultado de la apelación de los partidos ante el Tribunal, el monto de la sanción fue \$497'853,517.51, lo que significó una disminución frente al monto original de \$47'316,131.94 en conjunto; sin embargo, las modalidades de pago se endurecieron. La sanción del PAN consistió en la supresión de la entrega de las ministraciones de financiamiento público por actividades ordinarias que le correspondían por un plazo de 12 meses que significaba, en total un monto de \$399'135,803.60. Se trató de una cantidad superior en \$38'164,764.20 respecto a la sanción que originalmente había establecido el Consejo General del IFE (\$360'971,039.40 y la modalidad de pago era la supresión total del financiamiento ordinario por tres meses y el resto del monto en suspensiones del 50% de dicho financiamiento). El PAN terminó de pagar su multa en marzo de 2005.

Al PVEM se le aplicó una sanción consistente en la supresión de la entrega de las ministraciones de financiamiento público ordinario por un plazo de nueve meses, lo que significó un total de \$98'717,713.91. La sanción total se redujo en \$85'480,896.14 respecto



de la que el IFE le había fijado (\$184'198,610.05 a pagar con la supresión de financiamiento público ordinario por un mes, y a partir de entonces la supresión del 33.8% cada mes hasta terminar de pagar la sanción), sin embargo la modalidad de pago también se endureció. El último cobro al PVEM fue hecho en diciembre de 2004.

Es importante señalar que este caso sancionado después de que Vicente Fox resultó electo Presidente de la República no tuvo efectos en su elección ni lo hizo merecedor a alguna sanción, ya que así lo establecía la ley electoral.

Estos casos de financiamiento ilegal demostrarían las limitaciones que aún tenía el modelo de fiscalización derivados de la preservación de secretos vinculados con las finanzas partidistas. Además, el conjunto de sanciones establecidas en la ley electoral de 1996 no parecía ser un incentivo suficiente para cumplir la ley, ya que las sanciones sólo afectan a los partidos políticos y se pagan con el dinero público; esto último parece influir cuando se hace el cálculo del beneficio y el costo del ilícito, como sucedió con los partidos que integraron la Alianza por el Cambio, ya que su candidato se convirtió en Presidente de la República, a pesar de las sanciones. Por otra parte, los particulares parecían percibir que participar en el financiamiento privado ilegal en las precampañas y campañas no les haría sujetos de ninguna sanción por lo complicado que resulta la investigación, a pesar de la tipificación de delitos electorales para particulares y la existencia de la FEPADE.

Hay que destacar que para la fiscalización del financiamiento irregular de los casos *Amigos de Fox y Pemexgate*, los criterios del Tribunal Electoral fueron de gran importancia, Córdova y Murayama (2006: 232-233) señalan entre los más relevantes:

- Considerar que el IFE en ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas actúa como *autoridad hacendaria para fines fiscales* y, por lo tanto, le son inoponibles los secretos bancario, fiduciario y fiscal, en el caso *Amigos de Fox*, y que se tradujo en tesis de jurisprudencia.

- La determinación del criterio de la *culpa in vigilando*, emitido al resolver el caso *Pemexgate*, donde se reconoció que los partidos son imputables por la conducta de sus miembros, e incluso, de personas relacionadas con sus actividades.
- La determinación del *criterio de ilícito complejo*, al resolver el caso *Amigos de Fox*, consistente en la posibilidad de sancionar como única irregularidad un conjunto de conductas ilícitas, que, si bien son diferentes entre sí, y por lo tanto son susceptibles de ser penalizadas individualmente, tienden a un mismo objetivo que es contrario a la ley, como es el caso de un financiamiento paralelo.
- La obligación del IFE de individualizar cada una de las irregularidades fundando y motivando, las sanciones para los partidos políticos coaligados.

#### **4.10.2. La fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos del año 2000.**

De los 11 partidos que integraron el sistema de partidos en el año 2000, el PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, CD, PARM, PAS, PCD, y DSPPN presentaron en tiempo sus informes anuales, y sólo el PSN lo hizo en forma extemporánea, lo que constituía una falta a la obligación de presentarlo en la fecha establecida.

Al igual que con las otras fiscalizaciones, la Comisión de Fiscalización procedió a la revisión de los ingresos y egresos, con la que se pretendía comprobar que la documentación que amparaba los ingresos, como son depósitos en cuentas bancarias, estados de cuenta bancarios y de inversión, permisos de la Secretaría de Gobernación y contratos de administración de sorteos, recibos de militantes y simpatizantes estuvieran apegados a las normas aplicables, cumplieran con los requisitos establecidos y su registro contable fuera adecuado; y en el caso de los egresos verificar la adecuada comprobación de los gastos realizados y que éstos fueran los permitidos en la legislación.

El dictamen consolidado fue aprobado en la sesión de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el 3 de agosto de 2001. Del total de los ingresos reportados por los 11 partidos políticos se auditó el 93.52%.

El total de los ingresos reportados por el PAN fue la cantidad de \$880'840,128.30 y la Comisión revisó un importe de \$766'599,487.13, que equivale al 87.03%. El total de los egresos reportados fue \$884'384,829.64; el importe de \$466'798,685.93 correspondió a gastos de campaña, y del resto, \$417'586,143.60, se verificó la documentación correspondiente al 37.33%, es decir \$155'872,108.63.

De los ingresos del PRI fue revisado un monto de \$1,108'100,848.95 que representa el 92.51% del total reportado, \$1,197'875,595.15. Del total de los egresos que equivale a \$1,292'042,693.36, de los cuales un importe de \$899'349,682.29 corresponde a gastos de campaña y un importe de \$392'693,011.07 se refiere a gasto ordinario, se verificó la documentación correspondiente al 35.63%, es decir \$139'907,967.44.

Del total de los ingresos reportados por el PRD que equivale a \$687'116,757.94, el importe de \$16'328,435.21 correspondió a ingresos de campaña y del resto, \$670'788,322.69, se verificó la documentación correspondiente al 99.94%, es decir \$670'415,494.81. Del total de los egresos reportados por el partido que equivale a \$705'061,529.60, el importe de \$375'093,118.95 correspondió a gastos de campaña y del resto, \$329'968,410.65, se verificó la documentación correspondiente al 52.45%, es decir \$194'574,392.66.

El total de los ingresos reportados por el PT, \$218'844,588.72, fue revisado, y del total de los egresos que equivale a \$237'139,961.34, el importe de \$121'816,106.41 correspondió a gastos de campaña y por lo que corresponde al resto, \$115'323,854.93, se verificó la documentación correspondiente al 58.25%, es decir \$67'82,504.12.

De los ingresos del PVEM se revisó un monto de \$263'415,170.29, que representa el 96.12% del total de \$274'061,560.23 reportado. El total de los egresos reportados fue \$229'059,646.01, de los cuales un importe de \$127'474,085.27 correspondió a gastos de campaña y un importe de \$101'585,560.74 se refiere a gasto ordinario, y se verificó la documentación correspondiente al 53.79%, es decir \$54'643,767,34.

El total de los ingresos reportados por CD, \$54'640,836.23, fue revisado. El total de los egresos reportados fue \$65'501,841.71 y \$35'116,863.50 correspondió a gastos en actividades ordinarias, de los que se verificó la documentación correspondiente al 45.56%, es decir, \$15'998,599.63.

El total de los ingresos reportados por el PSN, \$58'962,753.72, fue revisado y del total de los egresos reportados, \$60'359,386.96, un importe de \$26'793,859.32 correspondió a gastos de campaña y \$33'565,527.64 a gastos de operación ordinaria y se verificó la documentación correspondiente al 65.36%.

El total de los ingresos reportados por el PARM, \$45'388,598.47, fue revisado. El total de los egresos reportados fue \$43'240,614.01 y \$28'612,642.31 correspondía a gastos de campaña; \$4'424,821.82, a transferencias a campañas federales y \$10'203,149.88 a gasto de operación ordinaria, del cual se verificó la documentación correspondiente al 66.32%, es decir, \$6'766,629.91.

El total de los ingresos reportados por el PAS, \$56'793,911.93, fue revisado y del total de los egresos reportados que equivale a \$56'094,822.79, de los cuales un importe de \$30'753,665.61 correspondió a gastos efectuados en campañas políticas y \$25'341,157.18 a gastos de operación ordinaria y gastos por actividades específicas, del cual se verificó la documentación correspondiente al 38.69%, es decir, un monto de \$9'804,213.12.

El total de los ingresos reportados por el PCD fue revisado, \$48'310,155.57. El total de los egresos reportados fue \$48'679,288.59, del cual un importe de \$26'491,840.72 correspondió a gastos de campaña y \$22'187,447.47 a gastos de operación ordinaria, del cual se verificó la documentación correspondiente al 32.22%.

El total de los ingresos reportados por la organización política DSPPN fue \$48'184,594.26 y del total de los egresos reportados que equivalía a \$44'875,798.10, el importe de \$28'010,494.66 correspondió a gastos de campaña y un monto de \$16'865,303.44 a gastos de operación ordinaria, se verificó la documentación correspondiente al 60.43%.

Los datos anteriores se presentan a continuación:

**CUADRO 46**  
Fiscalización de ingresos reportados en los informes anuales, 2000.

Partidos	Ingresos obtenidos	Ingresos auditados	% Revisado
PAN	\$880'840,128.30	\$766'599,487.13	87.03
PRI	1,197'875,595.15	1,108'100,848.95	92.51
PRD	687'116,757.94	670'415,494.81	99.94
PT	218'844,588.72	218'844,588.72	100
PVEM	274'061,560.23	263'415,170.29	96.12
CD	54'640,836.23	54'640,836.23	100
PSN	58'962,753.72	58'962,753.72	100
PARM	45'388,598.47	45'388,598.47	100
PAS	56'793,911.93	56'793,911.93	100
PCD	48'310,155.57	48,310,155.57	100
DSPPN	48'184,594.26	48'184,594.26	100
Total	\$3,571'019,480.52	\$3,339'656,440.08	93.52

Fuente: IFE. (9/08/2001). Elaboración propia con datos del Dictamen Consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del IFE.

La mayor parte de los ingresos de los partidos políticos provino del financiamiento público, y 9 partidos reportaron que sus ingresos por este concepto fueron superiores al 90%, en tanto que para los dos restantes fueron superiores al 76% del total de los recursos recibidos. El PAN reportó haber obtenido el 78.64% de sus ingresos a través del financiamiento público, el PRI el 76.89%, el PRD 95.06%, el PT 99.31%, el PVEM 90.21%, CD 98.83%, el PSN 98.87%, el PARM 97.85%, el PAS 92.74%, el PCD 94.63% y DSPPN 94.56%. Estas cifras reforzarían la necesidad de la adecuada transparencia y rendición de cuentas.

Sólo 8 partidos políticos reportaron haber recibido ingresos proveniente de los militantes y ellos fueron: PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, PARM, PAS y DSPPN, y los porcentajes correspondientes con respecto a los ingresos de cada partido fueron 5.80%, 6.82%, 1.01%, 3.82%, 1.58%, 0.95%, 1.94% y 0.27% respectivamente; y siete partidos obtuvieron ingresos provenientes de simpatizantes, éstos fueron: PAN, PRI, PT, PVEM, PAS, PCD y DSPPN y sus porcentajes respectivos fueron 7.73%, 8.57%, 0.09%, 2.00%, 0.04%, 2.06% y 3.54%. Los datos del financiamiento partidista se presentan a continuación:

**CUADRO 47**  
**Ingresos partidistas reportados en los informes anuales, 2000.**

Concepto/Partido político	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PARM	PAS	PCD	DSPPN
Saldo Inicial	\$46'635,732.40	\$2'747,699.15	\$4'821,103.22	\$8'261,028.17	\$13'819,566.40	\$226,198.09	\$5,109.77	\$244,050.22	\$1'840,501.00	\$636,634.38	\$312,653.37
Financiamiento Público	692'713,249.14	921'051,743.16	656'852,500.80	217'345,106.26	247'243,235.24	54,002,609.02	58'298,626.16	44,414,901.66	52'668,424.62	45'715,213.10	45'564,574.38
Financiamiento Militantes	51'071,901.94	81'644,438.23	6'914,592.95	8'349,458.52	4'354,750.88	0.00	0.00	431,063.90	1'102,079.32	0.00	130,800.00
Financiamiento Simpatizantes	68'059,549.94	102'633,234.20	0.00	199,540.00	5'477,704.94	0.00	0.00	0.00	23,592.41	994,147.70	1'704,982.00
Auto-financiamiento	8'977,301.05	85'930,024.71	13'776,179.64	0.00	63.62	250,000.00	0.00	0.00	179,800.00	0.00	37,517.85
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	13'220,393.83	9'201,854.00	4'590,381.33	1'049,512.11	3'004,239.15	29.12	497,017.79	190,582.69	317,514.58	302,160.39	326,066.66
Otros Apoyos Financieros del IFE (Apoyos para Producción de Programas de Radio y T.V)	162,000.00	162,000.00	162,000.00	162,000.00	162,000.00	162,000.00	162,000.00	108,000.00	162,000.00	81,000.00	108,000.00
Transferencias de Recursos no Federales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	500,000.00	581,000.00	0.00
<b>Total de Ingresos</b>	<b>880'840,128.30</b>	<b>1,197'875,595.15</b>	<b>687'116,757.94</b>	<b>218'844,588.72</b>	<b>274'061,560.23</b>	<b>54'640,836.23</b>	<b>58'962,753.72</b>	<b>45'388,598.47</b>	<b>56'793,911.93</b>	<b>48'310,155.57</b>	<b>48'184,594.26</b>

Fuente: IFE. (9/08/2001). Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al consejo general del Instituto Federal Electoral respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de las agrupaciones políticas nacionales, correspondientes al ejercicio de 2000.

Los partidos reportaron gastos ordinarios por un monto de \$1,500'436,430.61 y la Comisión de Fiscalización revisó \$684'717,064.04, lo que representó el 45.63%. La disminución en el porcentaje se relacionó de manera directa con la gran cantidad de gastos que tenía que revisar la Comisión, no sólo por el número elevado de partidos registrados sino por el gran número de gastos de campaña presidencial, de senadores y diputados que también fueron auditados. Los datos se presentan a continuación:

CUADRO 48  
Fiscalización de egresos reportados en los informes anuales, 2000.

Partido	Gastos Realizados	Gastos Auditados	% Revisado
PAN	\$417'586,143.60	\$155'872,108.63	37.33
PRI	392'693,011.07	139'907,967.44	35.63
PRD	329'968,410.65	194'574,392.66	58.97
PT	115'323,854.93	67'182,504.12	58.26
PVEM	101'585,560.74	54'643,767.34	53.79
CD	35'116,863.50	15'998,599.63	45.56
PSN	33'565,527.64	21'939,118.95	65.36
PARM	10'203,149.88	6'766,629.91	66.32
PAS	25'341,157.18	9'804,213.12	38.69
PCD	22'187,447.47	7'835,993.83	35.32
DSPPN	16'865,303.44	10'191,768.41	60.43
Total	\$1,500'436,430.61	\$684'717,064.04	45.63

Fuente: IFE. (9/08/2001). Elaboración propia con datos del Dictamen Consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del IFE.

Es importante mencionar que se detectaron problemas de registro de los ingresos y egresos en los informes de los partidos PRD, PT, CD, PSN, PAS, PAN y el PVEM que integraron alguna de las dos coaliciones, Alianza por México y Alianza por el Cambio, que participaron en el proceso electoral del año 2000, ya que incumplieron con su obligación de registrar contablemente y reportar en su informe anual los ingresos y egresos obtenidos como parte de las coaliciones o bien, incorporaron datos que no podían considerarse como ciertos en tanto que resultaban contrarios a aquellos que derivaron de la revisión a los informes de campaña del año 2000.

Las irregularidades fueron detectadas en los informes anuales de los 11 partidos políticos, aunque sólo se propusieron sanciones para 8 partidos al haber perdido su registro el PARM, el PCD y DSPPN. En total fueron 85 las irregularidades identificadas por la Comisión de Fiscalización, 4 del PAN, 1 del PRI, 19 del PRD, 7 del PT, 4 del PVEM, 12 de CD, 9 del

PSN, 12 del PAS, 2 del PARM, 11 del PCD y 4 de DSPPN. Las irregularidades detectadas y las sanciones propuestas fueron las siguientes:

**CUADRO 49**  
Sanciones propuestas por la Comisión de Fiscalización a las irregularidades detectadas en los informes anuales de 2000.

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa* y Monto	Reducción**
PAN	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F. (Servicios Personales \$133,157.90 y Generales \$82,508.47).	\$215,666.37	534 \$21,566.64	
	No comprobó adecuadamente egresos en el rubro Servicios Personales, subcuenta REPAP, correspondientes al monto excedente de recibos "REPAP" que superaron el límite de 400 días de salario mínimo vigente en el D. F. por pagos hechos a una misma persona en el transcurso de un mes.	\$41,360.00	153 \$6,204.00	
	No comprobó ingresos con documentación comprobatoria.	\$1'862,880.15		1.80% un mes.
	En la contabilidad del informe anual del PAN existían diferencias respecto a la contabilidad agregada que presentó como parte de la contabilidad de la coalición Alianza por el Cambio.		1,283 \$51,750.00 SUP-RAP-055/2001 (C) \$54,078.45	
PRI	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F. (Servicios Generales del Comité Ejecutivo Nacional \$78,968.17; Materiales y Suministros del Comité Directivo Estatal de Guanajuato \$10,477.95; Servicios Generales de los Comités Directivos Estatales de Nuevo León \$28,009.96 y Guanajuato \$13,157.50; Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles del Comité Directivo Estatal de Guanajuato \$80,399.00).	\$211,012.58	523 \$21,100.00	
PRD	Rebasó los límites de aportaciones de cuotas de sus afiliados fijados por sí mismo en tres ocasiones.		2,957 \$119,340.00	
	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F. en campañas electorales locales en los rubros de Gastos de Propaganda y Gastos Operativos.	\$1'113,995.70	2,760 \$111,400.00	
	Incumplió con su obligación de registrar contablemente y reportar en su informe anual los ingresos obtenidos y egresos realizados por la coalición Alianza por México.		4,758 \$192,000.00	
	No comprobó adecuadamente en el rubro Servicios Personales, subcuenta REPAP, correspondientes al monto excedente de recibos "REPAP" que superaron los límites permitidos por los mismos lineamientos para ser comprobados mediante tal clase de recibos.	\$531,076.56	1,974 \$79,650.00	
	Realizó transferencias de recursos federales a tres cuentas bancarias destinadas para sufragar gastos de campañas electorales locales fuera de los plazos establecidos en el Reglamento y sin haber solicitado la ampliación de dichos plazos por escrito a la autoridad electoral. Adicionalmente, al término de los citados plazos, no reintegró el remanente que se encontraba depositado en 11 cuentas destinadas para sufragar gastos de campañas electorales locales a alguna cuenta CBCEN o CBE de la entidad federativa correspondiente.		495 \$20,000.00	
	Presentó, para acreditar ingresos, documentación comprobatoria con firma de una persona distinta al militante que realizó la aportación, en el rubro de Aportaciones de Militantes.	\$4'115,873.22.		3% tres meses.
	Dio respuesta y aportó documentación extemporáneamente en 2 ocasiones derivadas de solicitudes de la Comisión de Fiscalización.		495 \$20,000.00	
	No registró contablemente recibos de aportaciones de militantes "RM".	\$150,844.14	500 \$20,175.00	
Omitió registrar en su contabilidad 5 cuentas bancarias correspondientes a Chiapas, Jalisco, México, Tabasco y Veracruz.		2,478 \$100,000.00		



## Continuación Cuadro 49

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa* y Monto	Reducción**
PRD	No proporcionó 1,996 recibos de REPAP del Comité Ejecutivo Nacional y 37 de Guanajuato.		744 \$30,000.00	
	No proporcionó la copia original de 26 recibos de REPAP del Comité Ejecutivo Nacional.		50 \$2,017.00	
	No llevó un adecuado control de folios de recibos de REPAP ni realizó las correcciones que le indicó la Comisión de Fiscalización.		300 \$12,100.00	
	Se localizaron 4 juegos completos pendientes de utilizar que carecían de folio en los recibos de REPAP.		620 \$25,000.00	
	Realizó gastos en campañas locales sin utilizar las cuentas bancarias destinadas para ese fin.		1,983 \$80,000.00	
	Realizó erogaciones en campañas federales sin utilizar las cuentas destinadas para tal fin.		968 \$39,066.00	
	No comprobó ingresos correspondientes a aportaciones de militantes.	\$204,000.00	2,528 \$102,000.00	
	No comprobó egresos en la cuenta Servicios Generales.	\$209,192.04	2,073 \$83,677.00	
	Realizó registros contables que no correspondían a lo efectivamente erogado ni a la documentación presentada como soporte de los mismos.		991 \$40,000.00	
	No comprobó egresos correspondientes a las cuentas de Deudores Diversos y Gastos de Operación Ordinaria del Comité del Estado de México.	\$146,876.16	910 \$36,719.00	
PT	No comprobó adecuadamente en el rubro Servicios Personales, subcuenta REPAP, correspondientes al monto excedente de recibos "REPAP" que superaron los límites permitidos por los mismos lineamientos para ser comprobados mediante tal clase de recibos.	\$1'520,390.35	5,634 \$227,300.00 SUP-RAP-058/2001 (M) 5,000 \$201,721.68	
	No notificó a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización el número consecutivo de los folios de recibos REPAP impresos.		200 \$8,070.00	
	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en D. F. en las cuentas Materiales y Suministros, Servicios Generales (Guanajuato) y Servicios Generales, subcuenta Eventos Masivos (Nuevo León).	\$652,111.31	1,616 \$65,211.00	
	Incumplió con su obligación de registrar contablemente y reportar en su informe anual los ingresos obtenidos y egresos realizados por la coalición Alianza por México.		1,651 \$63,000.00	
	No comprobó haber destinado el 2% de su financiamiento público recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes, a sus fundaciones o institutos de investigación.			2.5% un mes.
	No acreditó el origen de recursos depositados en una de sus cuentas bancarias.	\$368,229.11		1.6% dos meses.
	No reportó una cuenta bancaria registrada en su contabilidad.		495 \$20,000.00	
	No depositó en cuentas bancarias destinadas para sufragar gastos de campañas electorales locales los recursos federales transferidos al Comité Ejecutivo de Colima.		500 \$20,175.00	
PVEM	Dio respuesta y aportó documentación extemporáneamente en 2 ocasiones derivadas de solicitudes de aclaraciones y rectificaciones de la Comisión de Fiscalización.		496 \$20,000.00	
	No realizó mediante cheque pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F. en las subcuentas de Consumo y Hospedaje	\$28,758.54	71 \$2,876.00	
	No comprobó egresos en la cuenta de Servicios Generales, rubro "Teléfono", la documentación comprobatoria carecía de requisitos fiscales	\$11,449.61	94 \$3,793.00	
	Incumplió con su obligación de registrar contablemente y reportar en su informe anual ingresos obtenidos y egresos realizados por la coalición Alianza por el Cambio, de la que formó parte.		2,305 \$93,000.00	

## Continuación Cuadro 49

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa* y Monto	Reducción**
CD	Dio respuesta y aportó documentación extemporáneamente en 2 ocasiones derivadas de solicitudes de aclaraciones y rectificaciones de la Comisión de Fiscalización.		495 \$20,000.00	
	Presentó comprobantes fechados en 1999 para acreditar egresos reportados en su informe anual, sin haber creado en su momento los pasivos correspondientes.	\$319,902.01	2,775 \$111,965.00	
	No realizó mediante cheque pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F. en la cuenta de Activo Fijo.	\$6,111.00	50 \$2,017.00	
	Incumplió con su obligación de registrar contablemente y reportar en su informe anual los ingresos obtenidos y egresos realizados por la coalición Alianza por México, o bien, incorporó datos que no podían considerarse como ciertos en tanto que resultaban contrarios a aquellos que derivaron de la revisión a los informes de campaña de 2000.		930 \$37,500.00	
	No requisitó debidamente el Control de Folios de Recibos de REPAP, "CF-REPAP".		300 \$12,100.00	
	No presentó documentación comprobatoria de egresos en las cuenta de Adquisiciones de Activo Fijo (\$184,284.04) y Servicios Personales (\$8,500.00).	\$192,784.04	1,911 \$77,113.00	
	No comprobó egresos con documentación soporte que reuniera los requisitos exigidos por los lineamientos aplicables.	\$42,626.32	317 \$12,787.90	
	Realizó registros contables que no correspondían a lo efectivamente erogado ni a la documentación presentada como soporte de los mismos.		990 \$40,000.00	
	Realizó erogaciones en campañas federales, sin utilizar las cuentas destinadas para tal fin.		3,717 \$150,000.00	
	No presentó los estados de cuenta bancarios de los Comités Directivos Estatales de Nayarit y San Luis Potosí, correspondientes al mes de septiembre.		1,859 \$75,000.00	
	No acreditó el origen de recursos depositados en las cuentas bancarias correspondientes a los Comités Directivos Estatales de Aguascalientes, San Luis Potosí y Tamaulipas	\$254,108.32		2.68% un mes.
	Realizó, de manera directa, gastos en campañas locales sin utilizar las cuentas bancarias destinadas para ese fin, en Nuevo León y Baja California.		867 \$35,000.00	
PSN	Presentó su Informe Anual después del vencimiento del plazo legalmente establecido.		1,240 \$50,000.00	
	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en varias subcuentas de Servicios Generales.	\$166,813.16	413 \$16,681.00	
	No comprobó adecuadamente en el rubro Servicios Personales, subcuenta REPAP, correspondientes al monto excedente de recibos "REPAP" que superaron los límites permitidos por los mismos lineamientos para ser comprobados mediante tal clase de recibos.	\$2'375,496.33		2.17% dos meses.
	Presentó comprobantes fechados en 2001 para acreditar egresos reportados en su informe anual de 2000.	\$255,290.00	316 \$12,764.00	
	Presentó recibos "REPAP" para acreditar egresos que por su concepto no permitían ser documentados con dicha clase de recibos registrados en el rubro Servicios Personales, subcuenta REPAP.	\$29,688.10	294 \$11,875.00	
	No comprobó egresos en la cuenta de Servicios Generales, subcuenta Pasajes.	\$73,889.05	732 \$29,560.00	
	No presentó documentación comprobatoria de egresos en las cuentas de Servicios Generales y REPAP.	\$26,977.52	267 \$10,791.00	
	Incumplió con su obligación de registrar contablemente y reportar en su informe anual los ingresos obtenidos y egresos realizados por la coalición Alianza por México.		929 \$37,500.00	
	No comprobó haber destinado el 2% de su financiamiento público recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes durante el año de 2000, a sus fundaciones o institutos de investigación.			5% un mes.

## Continuación Cuadro 49

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad	Multa* y Monto	Reducción**
PAS	No realizó mediante cheque, pagos superiores a los 100 días de salario mínimo general vigente en el D. F.	\$156,018.61	386 \$15,600.00 SUP-RAP-057/2001 (C)	
	No comprobó adecuadamente en el rubro Servicios Personales, subcuenta REPAP, correspondientes al monto excedente de recibos "REPAP" que superaron los límites permitidos por los mismos lineamientos para ser comprobados mediante tal clase de recibos.	\$18,940.00	100 \$4,034.00	
	No comprobó haber destinado el 2% de su financiamiento público recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes a sus fundaciones o institutos de investigación.			2.5% un mes. SUP-RAP-057/2001 (C)
	Rebasó los límites de aportaciones de cuotas de sus afiliados fijados por sí mismo en una ocasión. (La única aportación de militantes, por un importe de \$5,300.00, sobrepasó el límite de los 10 días de salario mínimo general del D. F., que equivalía a \$379.00).		50 \$2,017.00 SUP-RAP-057/2001 (R)	
	No notificó a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización el número consecutivo de los folios de recibos REPAP impresos.		200 \$8,070.00	
	No presentó 63 estados de cuenta bancarios ni 201 conciliaciones bancarias de sus comités estatales.			2.5% dos meses. SUP-RAP-057/2001 (C)
	Dio respuesta y aportó documentación extemporáneamente en 5 ocasiones derivadas de solicitudes de aclaraciones y rectificaciones de la Comisión de Fiscalización		1,239 \$50,000.00 SUP-RAP-057/2001 (R)	
	Incumplió con su obligación de registrar contablemente y reportar en su informe anual los ingresos obtenidos y egresos realizados por la coalición Alianza por México.		372 \$15,000.00 SUP-RAP-057/2001 (R)	
	No presentó documentación comprobatoria de egresos en las cuentas de Servicios Personales, Servicios Generales Adquisición de Activo Fijo Generales y REPAP.	\$2'025,362.37		2.9% tres meses.
	No comprobó egresos en las cuentas de Servicios Generales y Adquisición de Activo Fijo con documentación comprobatoria.	\$179,918.04	1,783 \$71,960.00 SUP-RAP-057/2001 (C)	
	Realizó transferencias a sus Comités Estatales sin presentar la documentación soporte por un monto de \$8,158.00; y, el partido no depositó transferencias efectuadas a dichos órganos por un monto de \$755,158.31, en cuentas CBE.			2.81% un mes. SUP-RAP-057/2001 (C)
Realizó registros contables que no correspondían a lo efectivamente erogado ni a la documentación presentada como soporte de los mismos.		990 \$40,000.00 SUP-RAP-057/2001 (C)		

\*Multa en días de salario mínimo general vigente en el D. F.

\*\*Reducción de las ministraciones del financiamiento público por concepto de gasto ordinario permanente. (C) confirmada, (R) Revocada por el TEPJF.

Las irregularidades identificadas por la Comisión de Fiscalización en los informes del PARM, PCD y DSPPN se mencionan a continuación:

**CUADRO 50**  
**Irregularidades identificadas en los informes anuales del año 2000 por la Comisión de**  
**Fiscalización sin sanción ante la pérdida de registro partidario.**

Partido político	Irregularidad	Monto de la irregularidad
PARM	De la revisión efectuada a los gastos en Servicios Personales, se encontró que la documentación consistía en recibos de honorarios que cumplían con los requisitos fiscales, ya que incluían la retención del 10% del Impuesto Sobre la Renta, el cual fue enterado ante la S.H.C.P. y, se detectaron facturas de proveedores, notas de consumo y recibos de honorarios que cumplían con la normatividad legal establecida. Sin embargo, se mencionaban dos prestadores de servicios que, habiendo expedido recibos de honorarios por \$55,079.60 y \$109,546.28, respectivamente, alegaban no haber expedido ni el número ni el monto de recibos que el PARM reportaba y que afirmaba poseer copias de dichos recibos, firmados por puño y letra de los quejosos. En tal virtud, se instruyó al Secretario Ejecutivo para que diera vista a la S.H.C.P. de los hechos, por la probable comisión de delitos fiscales.	
	No comprobó haber destinado el 2% de su financiamiento público recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes, a sus fundaciones o institutos de investigación.	
PCD	Omitió presentar la totalidad de los auxiliares contables a último nivel de los Comités Estatales y del Comité Ejecutivo Nacional a último nivel, de las siguientes cuentas: Bancos, Equipo de Transporte, Gastos de Instalación, Proveedores, Cuentas por Pagar, Acreedores Diversos, Impuestos por Pagar, Documentos por Comprobar, Actividades Ordinarias Permanentes, Actividades Específicas como Entidades, Aportaciones Simpatizantes, Producción de Programas de Radio, Transferencias Recibidas, Gastos en Investigación Socioeconómica, Gastos de Propaganda, Gastos Operativos de Campaña, Gastos en Prensa, Radio y T.V., Servicios Generales, Gastos de Producción de Programas Radio, Gastos en Fundaciones o Instituciones, Transferencias a Campañas Electorales, Transferencias a Comités del Partido y Cuentas de Orden.	
	Omitió presentar las balanzas de comprobación mensuales de enero a agosto del año 2000 del Comité Ejecutivo Nacional y de los Comités Estatales.	
	No proporcionó todos los estados de cuenta bancarios, ni las conciliaciones bancarias correspondientes al Comité Ejecutivo Nacional y de los Comités Estatales.	
	Acumuló erróneamente, en el concepto de Financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, un importe que correspondía a Apoyos para la producción de programas de radio y T.V.	\$13,500.00
	En el concepto de Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos, no fue posible verificar que hubiere reportado la totalidad de los ingresos, por que no proporcionó la totalidad de los estados de cuenta bancarios.	
	En el concepto de Apoyos para la producción de programas de radio y T.V., registró un saldo de ejercicios anteriores, consideró erróneamente la ministración correspondiente al mes de junio en la subcuenta de Actividades Ordinarias Permanentes y no reportó las ministraciones de julio y agosto, en el Informe Anual.	
	Omitió presentar la totalidad de los auxiliares contables en el rubro de Servicios Generales, Gastos en Prensa, Radio y T.V., Gastos de Instalación y Gastos en Fundaciones o Institutos de Investigación, Investigación Socioeconómica y Política y en las subcuentas de Materiales y Suministros, Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles.	
	Omitió reportar en el "IA" lo que respecta a Gastos en Actividades Específicas.	\$2'884,284.49
	Omitió presentar el Kárdex, así como las notas de entrada y salida correspondientes; y al no presentar los auxiliares correspondientes a la cuenta 105 "Gastos por Amortizar" (Almacén) imposibilitó determinar si fue utilizada correctamente.	
	Omitió reportar en el Informe Anual un monto por concepto de Transferencias a Comités del partido. Sin embargo, aún cuando en la balanza al 31 de diciembre de 2000 se encontraba registrado dicho importe no presentó auxiliares contables. En cuanto a Gastos de Estados, aún y cuando presentó la documentación de 21 entidades, no fue posible la revisión porque omitió presentar los auxiliares a último nivel y las balanzas de comprobación al 31 de agosto del 2000.	\$8'130,280.60
DSPPN	No presentó documentación soporte en el rubro de REPAP.	\$93,200.00
	No presentó documentación soporte en el rubro de Servicios Generales.	\$8,815.10
	En la subcuenta de Mensajería y Correos informó que un monto de egresos fue registrado en pólizas relacionadas con la chequera de la campaña de presidente.	\$14,720.00
	Del total de la documentación soporte de los gastos erogados por las entidades federativas seleccionadas, no proporcionó documentación soporte correspondiente al D. F.	\$307,448.00

Cabe señalar que a pesar de estas irregularidades, en las conclusiones finales del dictamen consolidado se señaló que con la revisión se había observado, en términos generales, que en los ingresos de los partidos contaban con mecanismos de registro y control adecuados, salvo en lo referente al control de los folios de aportaciones de militantes y simpatizantes, en donde algunos partidos no llevaron el orden apropiado. Lo mismo se decía de la comprobación de los ingresos por rendimientos financieros, pues en ocasiones no se presentó la totalidad de los estados de cuenta bancarios, que es la documentación comprobatoria correspondiente. De las partidas ejercidas directamente por los comités ejecutivos nacionales destacaban las correspondientes a Servicios Generales y Servicios Personales, que representaban gran parte de los egresos totales de los partidos y organizaciones políticas.

En los informes de los partidos y organizaciones políticas que presentaron la mayor parte de irregularidades destacaban problemas de registro, control y documentación de sus ingresos y egresos. Esto se debía fundamentalmente a una mala organización administrativa y a la renovación constante de sus equipos contables. Una vez más, la Comisión reiteraba que no existía evidencia de dolo o mala fe en el manejo de los recursos de los partidos y organizaciones políticas; algunas irregularidades se explicaban por problemas estructurales o de funcionamiento de los aparatos administrativos de los propios partidos y organizaciones políticas; y los partidos que presentaban problemas de esta clase debían realizar un profundo análisis de su estructura administrativa y de los mecanismos de control y registro de sus ingresos y egresos, con el propósito de eliminar las deficiencias. La autoridad fiscalizadora no sólo recomendaba, sino exigía que se implementasen inmediatamente medidas radicales que garantizaran una correcta rendición de cuentas y que permitieran verificar la legalidad en el origen y la aplicación de sus recursos.

Era relevante que todos los partidos políticos fijaran previamente e informaran a la Secretaría Técnica de la Comisión, los montos mínimos y máximos y la periodicidad que anualmente estableciesen para las cuotas de sus afiliados y las aportaciones de sus

organizaciones. La libertad de fijar un determinado monto no quiere decir que pueda no fijarse monto alguno.

La Comisión insistía en que todos los partidos debían crear los pasivos a que hubiese lugar en el momento en que se contratasen las operaciones, realizando los registros correspondientes en las cuentas de gasto, con el propósito de reflejar la totalidad de los gastos en que incurrían en el ejercicio sujeto a revisión, para posteriormente liquidar los adeudos, con cargo a las respectivas cuentas de pasivo y con abono a bancos; y que el Comité Ejecutivo Nacional y en su caso los Comités Estatales debían utilizar la cuenta “Gastos por Amortizar” para controlar las entradas y salidas de materiales, propaganda electoral, propaganda utilitaria y las tareas editoriales, así como las correspondientes a materiales y suministros en el caso de que los bienes fuesen adquiridos anticipadamente y susceptibles de inventariarse, debiendo llevar un control de notas de entradas y salidas de almacén debidamente foliadas y autorizadas, señalando su origen y destino, así como quien entrega o recibe. Debía llevarse un control físico adecuado a través de kárdex de almacén y hacer cuando menos un levantamiento de inventario una vez al año. La cuenta 105 “Gastos por Amortizar” debía utilizarse, y el control de kárdex con notas de entradas y salidas de almacén debía llevarse a cabo en el momento de la adquisición de los materiales, y no como consecuencia de una observación por parte de la Comisión. Y, los recibos “RM”, “RSEF”, “RSES” y “REPAP” debían estar foliados desde el momento mismo de su impresión, ya que no es aceptable un foliado posterior.

Una vez que se aprobaron las sanciones, los partidos políticos recurrieron al TEPJF para intentar la revocación de las irregularidades y de las multas. Las discusiones y la decisión más polémica tendrían lugar a raíz del procedimiento para solicitar las aclaraciones, la aplicación de multas a las irregularidades cometidas y las responsabilidades de cada uno de los partidos coaligados. El problema mayor estaba en el reporte de recursos de los partidos políticos coaligados, ya que están obligados a registrar contablemente sus ingresos y egresos, y a reportarlos en sus informes anuales y de campaña, y consecuentemente deben coincidir las cifras de los recursos destinados a campañas y lo reportado en los informes anuales de los partidos integrantes de las coaliciones.

El TEPJF resolvió la revocación de la sanción impuesta al PAN por las diferencias que existían en la contabilidad agregada que el partido presentó como parte de la coalición Alianza por el Cambio, inciso d), y señaló que si la autoridad fiscalizadora advirtió la existencia de errores en el informe rendido por el PAN, en relación con la información que se desprendía del informe de gastos de campaña que como integrante de una coalición presentó, la obligación de la autoridad era hacer del conocimiento del partido político dicha situación, a efecto de que éste tuviera la oportunidad de realizar las aclaraciones pertinentes, por lo que se ordenó que repusiera el procedimiento y con ello salvaguardara su garantía de audiencia (SUP-RAP-055/2001).

En el intento de evadir responsabilidades, el PAN señalaba que el PVEM no registró en su contabilidad el 31% aproximadamente del saldo de la campaña que le correspondía registrar, y sólo informaba parcialmente en el informe anual del año 2000 lo que le convenía, y que si el PVEM hubiera registrado el saldo de campaña que obraba en el dictamen consolidado de campaña, la suma de los datos reportados por ambos partidos en los informes anuales hubiera coincidido plenamente. El partido sostenía que la responsabilidad de la actualización de la conducta antijurídica correspondía única y exclusivamente al PVEM, pues, según alegaba, informó a éste la parte proporcional que le correspondía registrar en su contabilidad y reportar en su informe anual.

La omisión del registro de ingresos y egresos de la coalición en todos y cada uno de los informes anuales de los partidos coaligados, tiene como consecuencia que existan diferencias entre los datos arrojados por el dictamen consolidado relativo a la revisión de los informes de campaña y las cifras reportadas en los informes anuales de los partidos en lo individual. En tal virtud, la autoridad se encontraba imposibilitada para compulsar la información y determinar la veracidad de lo reportado en los informes de campaña, o bien, para concluir que los partidos hubiesen registrado debidamente los resultados contables de la operación de la citada coalición.

La falta de coincidencia en los datos es un signo inequívoco de un deficiente registro contable atribuible a todos los partidos que conformaron la coalición, en la medida en la que era responsabilidad de éstos distribuir los ingresos y egresos de la coalición, registrarlos en su respectiva contabilidad y reportarlos individualmente en sus informes anuales. En ese sentido, no se justificaba que las cifras agregadas reportadas en los informes anuales no coincidieran con los montos a los que arribó la autoridad fiscalizadora una vez concluida la revisión de los informes de campaña.

En consecuencia, en la Resolución del Consejo General del IFE que dio cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del TEPJF recaída al recurso de apelación interpuesto por el PAN en contra de la resolución respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 2000, SUP-RAP-055/2001, se modificó el inciso d) del apartado correspondiente a las irregularidades, y se decía que de la revisión efectuada por la Comisión de Fiscalización a la documentación presentada por el partido, se concluyó que el partido registró efectivamente varias cifras por concepto de Campañas Federales relativas a los rubros Financiamiento proveniente de Militantes, Financiamiento proveniente de Simpatizantes, Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos, etc., relativos a las actividades financieras desplegadas por la Alianza por el Cambio. Sin embargo, las cifras finales reportadas por ambos partidos no correspondían con las que reportaron juntos como Coalición en el Informe de Campaña que ya había sido auditado y dictaminado.

El Consejo General, a partir de lo manifestado por la Comisión de Fiscalización, concluyó que el PAN, no subsanó las observaciones hechas y como formaba parte de la coalición Alianza por el Cambio, era corresponsable con el PVEM del incumplimiento de la citada normatividad, y la falta se acreditaba. Para determinar la sanción del PAN, la autoridad consideró que este partido sí registró lo que comunicó al PVEM que debían registrar en ambas contabilidades, que dichas cifras cuadraban con los contenidos del Informe de Campaña correspondiente, y que ésta era la primera ocasión en que el PAN incurría en esta



irregularidad, por lo que impuso una multa de 1,283 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, equivalente a \$54, 078.45.

Respecto a las otras apelaciones, el TEPJF, confirmó la resolución del Consejo General del IFE sobre las irregularidades detectadas en el informe del PRD y las sanciones propuestas, (SUP-RAP-059/2001); en tanto, confirmó las sanciones impuestas al PAS en los incisos a), c), f), j), k) y l) y revocó las sanciones impuestas en los incisos d), g) y h) (SUP-RAP-057/2001); y respecto a la apelación del PT determinó sobreseer el medio de impugnación y modificar la resolución emitida por el Consejo General, por lo que hace a la sanción por no comprobar adecuadamente en el rubro Servicios Personales, inciso a), para que se redujera a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el D. F. (SUP-RAP-058/2001).

#### **4.11. Las limitaciones del modelo de fiscalización y la necesidad de una fiscalización fuerte del financiamiento de los partidos políticos: la reforma electoral 2007-2008.**

A partir de la conclusión de la investigación y sanción de los casos de financiamiento ilegal protagonizados por el PRI y la Alianza por el Cambio ocurridos en el año 2000 y de la aparición posterior de otros escándalos sobre financiamiento ilegal partidista se coincidió en la necesidad de ampliar la cobertura del control del financiamiento electoral y de fortalecer la fiscalización del financiamiento partidista para impedir el ingreso de dinero no permitido en las campañas, además de introducir cambios en el régimen de financiamiento y en las condiciones de la competencia electoral; pero la reforma de las disposiciones legales que regulan las elecciones y la vida partidista se discutiría hasta septiembre del año 2007 y concretaría principios de 2008, como una forma de atender los grandes problemas que se presentaron en la contienda electoral presidencial del año 2006 y sus efectos políticos posteriores.

Cabe señalar que en el año 2004, los partidos políticos PRI, PRD y Convergencia, y el entonces Presidente de la República Vicente Fox hicieron propuestas de reformas electorales sobre el financiamiento partidista y su fiscalización pero no se aprobaron.

La iniciativa de reforma electoral que envió Vicente Fox al Congreso de la Unión el 22 de marzo de 2004 estaba enfocada en disminuir los montos del financiamiento público, reducir costos y tiempos de campaña así como establecer regulaciones sobre ellas, ya que se reconocía que las elecciones eran muy caras. En materia de fiscalización se incluía el aumento de las facultades fiscalizadoras del IFE y exceptuarlo del secreto bancario; se proponía que la Comisión de Fiscalización del IFE tuviera entre sus atribuciones requerir a cualquier persona física, moral o institución financiera información relativa a sus operaciones con partidos y agrupaciones políticas; así como solicitar a las autoridades competentes información y documentación fiscal, financiera y fiduciaria de cualquier otra materia relacionada con las operaciones que las personas físicas o morales hubiesen realizado con los partidos políticos. La iniciativa pretendía combatir la corrupción, mejorar la transparencia del uso de los recursos financieros y la rendición de cuentas partidistas, disminuir el costo de la democracia y generar condiciones para incentivar los acuerdos políticos; además coincidía con la propuesta de los partidos políticos en que el patrimonio de las organizaciones políticas que pierden su registro pasara a ser propiedad del Estado, porque al no haber regulación al respecto una gran cantidad de bienes adquiridos con dinero público se perdían, al quedar en manos de particulares al momento en que desaparecía una organización política.

A pesar de algunas diferencias en las propuestas del PRI, PRD y Convergencia, estos partidos coincidían en la necesidad de la reducción del financiamiento del financiamiento público, sobre todo del destinado a las campañas en que sólo se eligen diputados federales, y querían acotar las campañas presidenciales. En materia de fiscalización proponían establecer un sistema de coordinación entre el IFE, los estados y sus órganos auditores para investigar y fiscalizar el origen de los recursos y gastos de los partidos, eliminar el secreto bancario y fiscal para que el IFE pudiera revisar las cuentas bancarias de candidatos y partidos; se proponía que la Comisión de Fiscalización tuviese la facultad de solicitar información al Ministerio Público sobre averiguaciones previas relacionadas con el gasto de los partidos políticos; y que el IFE se encargara de contratar la propaganda de los partidos en medios electrónicos y prohibir a los partidos la contratación de publicidad en medios electrónicos para promover campañas presidenciales. Además, se proponía la

obligación de los partidos a presentar informes periódico y hacerlos públicos; y que a quien presentase informes falsos o rebasase los topes de gastos se le sancionara con la suspensión de actividad o la cancelación del registro. Por su parte, el PT y Convergencia insistían en la prohibición total del financiamiento privado y del uso de los medios de comunicación en las precampañas.

Pero, sin la aprobación de cambios constitucionales y del código electoral en el año 2004, el IFE tuvo que seguir usando su facultad reglamentaria en los aspectos de fiscalización del financiamiento para poder enfrentar algunos problemas del control, y también se apoyaría en la jurisprudencia respectiva del TEPJF.

Córdova y Murayama (2006: 227-229) destacan entre las medidas importantes tomadas por el IFE para la fiscalización: la modificación en diciembre de 2002 del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes y su transformación el 10 de noviembre de 2005 en el Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales. Dicho reglamento introdujo dos modificaciones importantes para la fiscalización: 1) la obligación de los partidos políticos de autorizar al IFE frente a la CNBV<sup>104</sup> para que accediera libremente a sus cuentas siempre y cuando fundara y motivara su solicitud de información. Aunque la disposición había sido revocada en un primer momento por el TEPJF al considerarla innecesaria y reiterativa dado el carácter de autoridad hacendaria que tiene el IFE, sin embargo se vio que era una norma necesaria porque las autoridades financieras seguían negando el acceso del IFE a las cuentas bancarias; y 2) el establecimiento de reglas para que los partidos reportaran los ingresos y gastos que realizaban en sus procesos internos de selección de candidatos y dirigencias, desde el momento de la expedición de la convocatoria respectiva, y para que los reportaran

---

<sup>104</sup> El 14 de diciembre de 2005 el Congreso aprobó una reforma a la Ley de Instituciones de Crédito que suprimió el secreto bancario para el IFE cuando investiga las finanzas de los partidos políticos, con lo que ya superó la necesidad de un pronunciamiento explícito del TEPJF por cada caso, no se hizo lo mismo con la figura del secreto fiscal (D. O. F. 30/12/2005). Los Consejeros Electorales en funciones entre 1996 y 2003 propusieron que la ley diera al IFE la facultad de solicitar a la SHCP la realización de auditorías a personas físicas y morales, para desahogar las investigaciones sobre las finanzas de los partidos.

como parte de los informes anuales correspondientes al año respectivo. Este fue el primer intento por normar ese periodo “ambiguo” y hasta entonces faltó de toda regulación que era el de las “precampañas.”

Otro asunto importante fue la aprobación del Reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el IFE por parte del Consejo General del IFE, el 2 de mayo 2005. Este asunto es muy importante en la percepción ciudadana<sup>105</sup> ya que un partido político recibe una gran cantidad de dinero público que les permite adquirir muchos bienes muebles e inmuebles y éstos bienes quedaban en manos privadas al dejar de existir el partido; sin embargo, el reglamento no especificó el destino final de esos recursos.

Además se acordó que los partidos políticos presentaran a lo largo del año de la elección y en tres momentos diferentes una serie de “informes especiales” de gastos de campaña; y el IFE los sistematizaría y haría públicos durante las campañas, independientemente de la fiscalización de esos ingresos y gastos. Esta medida se puso en práctica en las elecciones de 2006, aunque no se logró la completa transparencia. Los partidos también debían hacer un reporte más detallado de sus gastos en medios electrónicos de comunicación.

Sin embargo, las medidas introducidas eran insuficientes para lograr una fiscalización fuerte, que es la que parece ser necesaria en el país ante las evidencias de que algunas omisiones en las facultades fiscalizadoras del IFE le impedían disponer de la información necesaria para la investigación de acciones presuntamente ilícitas y para poder sancionarlas; así como para fiscalizar y sancionar el uso de recursos prohibidos en las campañas y precampañas, especialmente de los recursos usados en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión.

---

<sup>105</sup> En el año 2003 cinco partidos perdieron su registro: Alianza Social, de la Sociedad Nacionalista, Fuerza Ciudadana, México Posible y Liberal Mexicano.

Córdova y Murayama (2006: 35) señalan que el modelo de fiscalización derivado de la reforma electoral de 1996 planteaba varios problemas, entre ellos, la autoridad electoral no tenía capacidad de intervención para corregir o sancionar durante las campañas las conductas financieras ilícitas de los partidos, y sobre todo, no estaba clara en la ley la manera en que el IFE podía obtener información sobre el financiamiento de particulares a partidos y candidatos. Siendo así, una de las complicaciones del modelo de fiscalización es que se hacía a posteriori, por lo que se tenía acceso a los informes de gastos una vez que culminaron las campañas y varios meses después la autoridad emitía los dictámenes correspondientes. Además, si bien las atribuciones de fiscalización del IFE eran muy claras, en la ley seguía habiendo limitaciones y gran parte de su actividad había tenido que construirse a base de criterios, precedentes y resoluciones emitidas por el TEPJF.

A pesar de las limitaciones, la fiscalización del IFE respaldada en la legislación de 1996 aumentó la transparencia del manejo de las finanzas de los partidos políticos y la rendición de cuentas partidistas; y si bien aún no era una fiscalización fuerte como la que se pretende lograr con la reforma electoral de 2007-2008, hay que señalar que se logró un gran avance respecto a la débil fiscalización que permitía realizar la legislación electoral de 1993.

#### **4.11.1. Disposiciones legales para la fiscalización con la reforma electoral 2007-2008.**

Después de la polémica y competitiva elección presidencial del 2006 cuyo resultado estuvo fuertemente cuestionado, no sólo por el pequeño margen de votación que dio el triunfo al candidato del PAN sino por el gasto excesivo de publicidad en pagos de propaganda especialmente en la televisión, se hizo indispensable concretar la reforma electoral que estaba pendiente; por ello, el 31 de agosto de 2007, senadores y diputados del PRI, del PAN, del PRD y senadores del PT presentaron una iniciativa para reformar los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adicionar el artículo 134 y derogar un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el sistema partidista y electoral resultan de gran relevancia las reformas a los artículos 41 y 116, con las que se pretende hacer la competencia electoral más equitativa y

transparente, y menos cara, ya que un grave problema registrado recurrentemente era la presencia de grandes cantidades de dinero destinado al pago de publicidad en medios de comunicación, principalmente en la televisión.

La reforma se planteó para atender limitaciones y deficiencias, producto de lo que antes no se atendió o de nuevos retos que la competencia electoral amplia, plural y cada día más extendida está requiriendo. Y de esos retos el más importante era el uso y abuso de la televisión y la radio en las contiendas electorales, alimentados tanto por los recursos públicos a que los partidos tienen acceso, como de recursos privados cuya procedencia no siempre se ajusta a las normas legales. Se reconoció que las campañas electorales han derivando en competencias propagandísticas dominadas por patrones de comunicación que les son ajenos, en los que dominan los llamados "spots" de corta duración, en que los candidatos son presentados como mercancías y los ciudadanos son reducidos a la función de consumidores; y que esta tendencia banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana.

El 12 de septiembre de 2007, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación se reunieron en sesión de trabajo, con el fin de intercambiar opiniones sobre la Minuta proyecto de decreto que sería turnada por el Senado de la República a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, el asunto de la disminución de los costos de las campañas electorales centrado en la reducción de los gastos en los medios de comunicación masiva trajo consigo la inconformidad de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, ya que esto implicaba la pérdida de los cuantiosos ingresos que recibían por la venta de publicidad, especialmente en los periodos electorales. La presión fue tal, que el 13 de septiembre de 2007, los integrantes de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía asistieron a la reunión de trabajo de los integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación para manifestar su completa oposición a la prohibición de la compra de tiempo en televisión y en radio en los periodos electorales y justificarían su desacuerdo

señalando que se afectaba la libertad de expresión ciudadana. A ello se sumó una campaña propagandista por parte de esos concesionarios y permisionarios en contra de la reforma.

En la iniciativa de la reforma constitucional se aclaró que no se pretendía limitar o restringir la libertad de expresión, y que nadie que hiciera uso de su libertad de expresión con respeto a la verdad, a la objetividad, podía sostener que la prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión era violatoria de la libertad de expresión de los ciudadanos; ya que el derecho de los partidos políticos a acceder a los medios de comunicación, y a través de ellos de sus candidatos a cargos de elección popular, está asegurado a través del tiempo del que Estado dispone. Así, prohibir a quienes cuentan con el poder económico para hacerlo, comprar tiempo en radio y televisión para transmitir propaganda dirigida a influir en los electores, a favorecer o atacar a partidos y candidatos, no era limitar la libertad de expresión de nadie, sino impedir que la mercantilización de la política prosiguiera bajo el ilegal e ilegítimo aliento del poder del dinero.

Se especificó que la reforma tampoco atenta contra los concesionarios de radio y televisión, ya que no les impone una sola obligación más que no esté ya contemplada en las leyes respecto del tiempo que deben poner a disposición del Estado como contraprestación por el uso de un bien de dominio público, propiedad de la Nación; sólo se pretende hacer un cambio en el uso de ese tiempo de que ya dispone el Estado, para destinarlo integralmente, cada tres años, durante las campañas electorales, es decir durante dos meses en un caso, y durante tres meses en otro, a los fines de los procesos comiciales, tanto para los fines directos de las autoridades electorales como de los derechos que la Constitución otorgaría a los partidos políticos.

El dictamen se aprobó el 14 de septiembre de 2007, con 408 votos en pro de los diputados del PAN, PRD, PRI, PT y el Partido Alternativa Socialdemócrata (PASC); se registraron 33 votos en contra provenientes de los grupos parlamentarios del PVEM y de Convergencia por la Democracia y 9 abstenciones correspondientes a los diputados del Partido Nueva Alianza (PNA), y de ahí pasó a las legislaturas estatales para su aprobación y ésta se concretó el 13 de noviembre de 2007.

Es importante destacar que la reforma constitucional se centró en: disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales; fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos.

Las principales propuestas en materia de financiamiento fueron:

- Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales.
- Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
- Límites menores para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.
- Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas.
- Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados.
- Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.

Otras disposiciones importantes se enfocaron hacia el perfeccionamiento de las facultades del TEPJF con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución y en cambios importantes en el funcionamiento del IFE, entre ellos la renovación escalonada de los consejeros electorales, la elevación a rango constitucional del órgano contralor interno ahora denominado Contraloría General, el otorgamiento de la facultad para organizar en forma integral y directa procesos electorales de orden local en las entidades federativas, mediante convenio y a solicitud de las autoridades locales competentes.

Cabe destacar el cambio en la fórmula para el cálculo del financiamiento ordinario anual a distribuir entre los partidos políticos y los criterios para su entrega que se modificó en aras de la transparencia y también del ahorro de recursos públicos. La nueva fórmula solamente contempla dos factores: un porcentaje del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (65 por ciento) y el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.



Con ello se pretende que el monto total de dinero público a distribuir entre los partidos se reduzca aproximadamente un 10 por ciento respecto del monto anterior a la entrada en vigor de la reforma, y lo más importante es que el financiamiento público no crecerá por el aumento en el número de partidos políticos, lo que resulta injustificable.

Además, se estableció una base para la determinación del financiamiento público para actividades específicas, del que se carecía, así como el criterio para su distribución entre los partidos políticos. Este financiamiento público equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.

Respecto, al financiamiento público para actividades de campaña electoral, la reforma introdujo una reducción sustancial, al establecer que en el año de la elección intermedia, cuando solamente se renueva la Cámara de Diputados, los partidos recibirán en conjunto un 30 por ciento del monto del financiamiento ordinario que corresponda en el mismo año. Lo anterior implica una reducción del 70 por ciento respecto a lo que se otorgaba. En el año de las elecciones en que se renuevan de manera simultánea el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, la reducción al financiamiento público de campaña será del 50 por ciento respecto de lo que se otorgaba.

En la iniciativa de reforma se señala que con tales medidas se estima un ahorro de recursos públicos por más de 3 mil millones de pesos entre 2009 y 2012. Es importante destacar que la forma de distribución del financiamiento público entre los partidos políticos nacionales se conserva en los términos establecidos en 1996: 30 por ciento igualitario y 70 por ciento proporcional a los votos de cada partido; así como los rubros que cubre el financiamiento público.

Hay que señalar que para el mayor control de los recursos financieros de los partidos políticos se introdujeron los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos político; así como al 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.

Además, el límite para el financiamiento privado es el 10 por ciento del monto que se determine como tope al gasto de campaña presidencial, y no el 10 por ciento de la bolsa total de financiamiento ordinario, lo que implica una reducción considerable de los recursos que anualmente puede obtener cada partido por financiamiento privado. Queda claro que en este nuevo sistema de financiamiento a los partidos políticos se preserva el predominio de los recursos de origen público respecto a los de origen privado.

También se estableció la disposición para hacer posible que los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos que pierden su registro legal queden a disposición de la Federación, con la intención de recuperar los bienes que han sido adquiridos con el financiamiento público.

Para atender los problemas derivados del uso de los medios de comunicación y generar un nuevo modelo de comunicación entre los partidos y la sociedad, tanto en periodos electorales como no electorales, una de las medidas más importantes es la prohibición total a los partidos políticos para adquirir, en cualquier modalidad, tiempo en radio y televisión. Es importante mencionar que se elevó a rango constitucional la prohibición de que cualquier persona, física o moral, contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales, a favorecer o atacar a cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular. Dicha prohibición ya existía en la ley electoral de 1996, pero su condición de norma imperfecta, así como la ausencia de una base constitucional que la soportara, terminaron por hacerla letra muerta.

En el aspecto de la fiscalización del financiamiento partidista es importante señalar el aumento de disposiciones para reforzar el control sobre el origen y el manejo financiero de los recursos y la transformación de la comisión de consejeros electorales del IFE responsable de la fiscalización y vigilancia de las finanzas de los partidos políticos en un nuevo órgano técnico del propio IFE, dotado de autonomía técnica de gestión.

De gran importancia resultaría la disposición de que el nuevo órgano técnico de fiscalización no está limitado por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, con lo cual se levanta la barrera que venía frenando y obstaculizando la eficacia de la tarea fiscalizadora que tiene conferida el IFE. Incluso, el 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 en materia de fiscalización de las finanzas partidistas.

Es importante señalar que se hicieron modificaciones al Artículo 116 para armonizar las normas constitucionales electorales aplicables en el ámbito federal, con las existentes a nivel estatal, preservando la armonía entre ellas. En materia de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos nacionales se determinó que se debían instituir las bases obligatorias de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes. También se contemplaron aspectos para mantener la equidad en el manejo financiero de los partidos políticos, preservando la prioridad del financiamiento público estatal; los límites al gasto de precampañas y campañas en procesos electorales locales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; la fijación de reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, considerada su reducción, así como las sanciones para quienes las infrinjan y se estableció que se debía regular el derecho de los partidos de acceder a la radio y la televisión de acuerdo a las reglas establecidas.

Sin embargo los desacuerdos políticos retrasaron la publicación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por parte del Poder Ejecutivo, a pesar de que había sido aprobado por la mayoría de las legislaturas estatales, y finalmente se emitió el 14 de enero de 2008.

En el COFIPE se mantuvieron como parte de los derechos de los partidos políticos nacionales: acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público, y ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; y se mantuvieron las mismas prerrogativas: tener acceso a la radio y televisión (derecho al uso de manera permanente), participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades, gozar del régimen fiscal que se establece el Código y las leyes de la materia; y usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

El régimen de financiamiento de los partidos políticos se mantuvo igual, ya que los recursos seguirán proviniendo del financiamiento público, del financiamiento por la militancia, del financiamiento de simpatizantes, del autofinanciamiento, y del financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos; pero se hicieron en el Código los ajustes sobre el financiamiento público de acuerdo a los cambios establecidos en el artículo 41 Constitucional.

Las obligaciones de los partidos políticos respecto al manejo del financiamiento y de permitir la práctica de auditorías y verificaciones por parte del IFE se mantendrán, pero respecto al uso del financiamiento se incluiría que también serviría para sufragar los gastos de precampaña; además, se estableció que los partidos políticos deben cumplir con las obligaciones que el Código establece en materia de transparencia y acceso a su información, ya que se incluyó un apartado sobre éstos en el COFIPE (2008, Artículo 38).

Y para avanzar en la transparencia del manejo financiero partidista se señaló que deben hacer pública la información concerniente a los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones; los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado

de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno; el listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político; y el dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes de sus recursos financieros.

Es importante señalar que además de los gastos de propaganda, los gastos operativos de la campaña, y los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, se añadieron los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión. Aunque no se incluyeron regulaciones sobre los gastos en internet.

#### **4.11.2. Órgano Fiscalizador.**

La reforma electoral trajo consigo la desaparición de la Comisión de Fiscalización de los Partidos Políticos y de las Agrupaciones Políticas como órgano encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales y la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Ésta es un órgano técnico del Consejo General del IFE y está concebida como parte de los órganos centrales del IFE (2008: Artículo 108).

Es importante destacar que la concepción de la Unidad como un órgano técnico además del aumento en la profesionalización de la fiscalización, ayudará a disminuir las presiones políticas sobre los Consejeros Electorales cuando se discuten en el Consejo General las sanciones a las irregularidades cometidas por los partidos políticos y las coaliciones.

La Unidad, al igual que la desaparecida Comisión de Fiscalización, se encarga de la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación; y los informes que rinda deben ser aprobados por el Consejo General.

Con la reforma electoral incrementaron las atribuciones para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, (COFIPE, 2008: Artículo 81), por lo que la Unidad de Fiscalización está facultada para:

- Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en el COFIPE;
- Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;
- Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en el COFIPE;
- Recibir y revisar los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos en el COFIPE;
- Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;
- Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;

- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
  
- Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;
  
- Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones vinculadas a la fiscalización de sus recursos financieros;
  
- Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al IFE;
  
- Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro;
  
- Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad;

- Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído;
  
- 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 Consejo General, y prestar y recibir los apoyos establecidos en los convenios;
  
- Ser conducto para que las autoridades locales, que celebren convenios de coordinación con el IFE; superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento;
  
- Requerir 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. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas el Código electoral.

La Unidad debe garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos y en general de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización, y los partidos tienen derecho 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.

Para eliminar las limitaciones que había enfrentado la Comisión de Fiscalización, especialmente cuando empezó a investigar los casos del financiamiento ilícito del PRI y de



la Alianza por el Cambio en el año 2000, en el COFIPE se especificó que en el desempeño de sus facultades y atribuciones la Unidad no está limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. 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 les presente la Unidad (COFIPE, 2008: Artículo 79).

#### **4.11.3. Instrumentos de fiscalización.**

La reforma electoral incrementó el número de informes que los partidos políticos deben presentar a la autoridad fiscalizadora sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento y de su empleo y aplicación; en total se obliga a la presentación de cuatro tipos de informes y éstos son: Informes trimestrales de avance del ejercicio, Informes anuales, Informes de precampaña, e Informes de campaña.

Los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad, y durante el año del proceso electoral federal se suspende la obligación de presentarlos.

Los informes trimestrales de avance del ejercicio deben presentarse a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda y reportarse el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo correspondiente. Si en la revisión, la Unidad encuentra anomalías errores u omisiones notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes.

Los informes anuales deben presentarse a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte y contener los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe. Además del informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda. Los informes deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto.

Los informes de precampaña deben presentarse por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados y a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de la precampaña.

Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda.

Al igual que antes, los informes de campaña deben presentarse por los partidos políticos por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente; pero, los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año.

Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral; y en cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar todos los gastos que son reconocidos en la ley electoral, así como el monto y destino de dichas erogaciones. La Unidad de Fiscalización debe elaborar el dictamen correspondiente después de la revisión de los informes presentados por los partidos políticos, y cada uno debe contener por lo menos: el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos; y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin, tal como estaba establecido en la legislación electoral de 1996.

La práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera está contemplada en el Código electoral y le corresponde realizarla a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

#### **4.11.4. Procedimientos de fiscalización.**

En el COFIPE se establecen los procedimientos para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos, y éstos se mantuvieron iguales a los de la legislación derogada, sólo que la titularidad de su ejecución corresponde a la Unidad de Fiscalización; se anexaron los procedimientos correspondientes a la revisión de los informes de precampaña, que la Unidad debe revisar en sesenta días como máximo.

También se incluyen los procedimientos para la presentación de los dictámenes de la Unidad y resoluciones del Consejo General sobre la fiscalización del financiamiento y para la interposición de recursos de apelación ante el Tribunal Electoral, así como para publicación de los documentos producidos por la fiscalización y publicidad de los mismos.

Se establece que en casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos; pero deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice la ampliación del plazo, por causa justificada.

Es importante señalar que se estableció 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 (2008: Artículo 32).

Como se regularon los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales, se estableció que el Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo debe ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva. Si un precandidato incumple la obligación de

entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados.

Cada partido político hará entrega a la Unidad de Fiscalización de los informes de ingresos y gastos de cada uno de los precandidatos que hayan participado en sus precampañas, según el tipo de elección de que se trate, informará también los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación de presentar el respectivo informe, para los efectos legales procedentes. Dentro del informe anual que corresponda, cada partido político reportará los gastos efectuados con motivo de la realización de sus procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos.

Los informes señalados serán presentados ante la Unidad de Fiscalización a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la conclusión de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular. La Unidad de Fiscalización revisará los informes y emitirá un dictamen consolidado por cada partido político en el que en su caso, se especificarán las irregularidades encontradas y se propondrán las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido. El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización, determinará reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos (COFIPE, 2008: Artículo 216).

También se estableció el procedimiento para que la Unidad de Fiscalización apoye la adjudicación de los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos nacionales que pierdan su registro legal a la Federación.

#### **4.11.5. Sanciones.**

Para completar el fortalecimiento de la fiscalización, en el COFIPE (2008: Artículo 342) se estableció que constituyen infracciones de los partidos políticos:

- El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el código electoral;
- El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del IFE;
- El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el Código electoral;
- No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en el Código y sus reglamentos;
- La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- Exceder los topes de gastos de campaña;
- La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;
- El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el Código en materia de precampañas y campañas electorales;
- La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;
- La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;
- El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el Código en materia de transparencia y acceso a su información;

- El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;
- La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del IFE; y
- La comisión de cualquier otra falta de las previstas en el Código.

Con la reforma electoral se establecieron seis tipos de sanciones para las infracciones de los partidos políticos, las ya establecidas se hicieron más rigurosas y se introdujeron dos nuevas sanciones para las nuevas disposiciones sobre los medios de comunicación y los partidos políticos, y éstas son:

- Amonestación pública;
- Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o 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 de lo anterior;
- Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución del IFE;
- Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones del Código;
- La violación a la disposición de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de

las prerrogativas vinculadas al tiempo en radio y televisión previstas en el Código electoral;

- En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y del Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político (COFIPE, 2008: Art. 354).

Dado que se reconoció la responsabilidad de otros individuos y grupos en las condiciones de la competencia electoral y en la vida partidista, se establecieron sanciones también para los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; los ciudadanos, o cualquier persona física o moral; las agrupaciones políticas nacionales; las autoridades o los 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; los notarios públicos; los extranjeros; los concesionarios y permisionarios de radio o televisión; las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; y los demás sujetos obligados en los términos del Código.

Para la individualización de las sanciones se siguen considerando la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones del Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

#### **4.11.6. Algunos desafíos de la fiscalización del financiamiento partidista ante la reforma electoral.**

Si bien con la reforma electoral, el marco normativo que permite el control externo del financiamiento de los partidos políticos mexicanos incluyó disposiciones que tienden a hacer la fiscalización más fuerte y pretenden evitar la injerencia económica de algunos individuos y grupos en el financiamiento partidista y electoral, cuya intervención afecta las condiciones óptimas de la competencia electoral y democráticas al interior de los partidos, aún deben superarse desafíos para que la fiscalización satisfaga las expectativas que han generado las disposiciones recién aprobadas y las reconocidas como producto de su vinculación con la transparencia y la rendición de cuentas.

Los desafíos pueden agruparse en tres grandes grupos, por un lado los relativos a las adecuaciones que deben realizarse en los elementos del modelo de fiscalización para que respondan a las disposiciones legales aprobadas; por el otro, que se generen prácticas adecuadas para el completo y correcto cumplimiento del marco legal que respalda la fiscalización por parte de los partidos políticos, los órganos administrativos y jurisdiccionales, e individuos involucrados en el financiamiento y su fiscalización; y al final, pero no menos importantes, los desafíos políticos porque la fiscalización del financiamiento, aún cuando es un asunto técnico, se encuentra influenciada por la politización del financiamiento partidista, del órgano electoral que se encarga de tomar decisiones sobre los resultados de la fiscalización y del tribunal que se encarga de arbitrar las quejas de los partidos políticos sobre los resultados de la fiscalización.

Entre los desafíos de implantación de la reforma en el modelo de fiscalización se puede mencionar que aún quedan asuntos por reglamentar para que la Unidad de Fiscalización pueda cumplir eficazmente con las nuevas actividades que le fueron asignadas, especialmente para lograr la apertura ágil y completa de la información bancaria, fiduciaria y fiscal para atender asuntos de su competencia y para que los órganos encargados de la fiscalización de los recursos usados por los partidos políticos en elecciones locales puedan



superar las limitaciones vinculadas a los secretos mencionados. Es importante señalar que la falta de regulación de los gastos en Internet y en los canales de televisión por cable, donde se están invirtiendo una gran cantidad de recursos privados para promover imágenes e información de individuos interesados en ocupar posiciones políticas, sigue repercutiendo negativamente en la equidad y en la intencionalidad de lograr una gran reducción de los montos de dinero público y privado que se destinaba a los medios de comunicación antes de la aprobación de la reforma electoral.

Por su parte, la Unidad de Fiscalización requerirá de un conjunto de recursos para atender de manera pronta y expedita sus funciones, especialmente en el caso del monitoreo de los tiempos oficiales en los medios de comunicación para los partidos políticos; aún tendrá que demostrar que tiene la capacidad estructural y presupuestal para monitorear todas las actividades de proselitismo que se efectúan en todas las entidades federativas y que incluyen gastos de partidos políticos y candidatos. Su tarea de impedir y sancionar a cualquier persona, física o moral, que contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales, a favorecer o atacar a cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, tendrá que ser eficaz para que el poder del dinero no influya en los procesos electorales, tal como se planteó en la ley, y con ello apoye la reducción de los montos de dinero en las contiendas que se pretende lograr con los cambios hechos al modelo de financiamiento.

Como consecuencia del aumento de atribuciones por parte de la Unidad de Fiscalización que le permiten fiscalizar más aspectos sobre el financiamiento partidista y electoral, como son las precampañas, será necesario incorporar instrumentos y procedimientos que garanticen una adecuada supervisión y sanción, ya que el endurecimiento de las sanciones en el marco legal deben ser aspectos que incentiven a inhibir conductas ilegales, y que con ello sea mayor el costo que el beneficio obtenido.

Superar desafíos políticos será de gran importancia para el fortalecimiento del modelo de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos mexicanos, ya que la articulación de los aspectos instrumentales y legales será exitosa en la medida en que el trabajo de la

Unidad de Fiscalización, el Consejo General del IFE y el TEPJF se encamine a fortalecer el ejercicio de la fiscalización y no a ignorar o minimizar las irregularidades que sean detectadas.

Hacer que los contenidos de la reforma se conviertan en una realidad es una necesidad para no incrementar el desencanto ciudadano con los partidos políticos, la autoridad electoral y la democracia. Esto es de gran importancia, ante los problemas políticos que ha tenido que enfrentar el IFE derivados de la conformación de su Consejo General, que han afectado seriamente no sólo su legitimidad ante la ciudadanía sino el trabajo de fiscalización, como ejemplo se puede mencionar que la atención de la fiscalización correspondiente a las campañas del año 2006 que era polémica por la investigación de los 281 mil spots no reportados por los partidos políticos y que habían sido monitoreados quedó relegada ante la remoción de consejeros por parte de los partidos políticos y posteriormente con el proceso de selección de consejeros.

Por otra parte, la influencia de los opositores a la reforma cuyos intereses económicos se han visto seriamente afectados, como los concesionarios y permisionarios de los medios de comunicación, y de los que señalan que la libertad de expresión debe permitir todo tipo de prácticas, sin importar sus repercusiones negativas en la equidad electoral, puede entorpecer el logro de una fiscalización fuerte del financiamiento.

## Conclusiones

Transparentar las actividades y el funcionamiento de los partidos políticos es indispensable en las democracias representativas debido a que estas organizaciones protagonizan, como mínimo, la formación de gobiernos y la integración de los órganos encargados de la representación política. Y dentro del conjunto de elementos indispensables para la existencia de los partidos políticos y para su participación en las contiendas electorales encontramos al financiamiento.

La existencia de los partidos políticos no sería posible sin dinero ya que se han convertido en grandes maquinarias electorales y la participación electoral se ha vuelto sumamente costosa, además su funcionamiento permanente los ha transformado en grandes burocracias que requieren múltiples recursos a su disposición.

Desde hace muchas décadas, la transparencia de las finanzas se ha convertido en una prioridad debido al reconocimiento de que el financiamiento es un factor fundamental en la vida partidista y a la aceptación de que quien financia a las organizaciones políticas y a los candidatos no sólo espera algo a cambio, sino que tiene grandes posibilidades de obtener beneficios como resultado de la relación de intercambio.

Contrarrestar las prácticas de corrupción electoral, preservar las condiciones de equidad electoral y evitar los compromisos negativos para los partidos y para la democracia que se pueden establecer a través de un intercambio de dinero o de bienes, entre quienes financian a los partidos políticos y los candidatos a puestos de elección, han sido las primeras preocupaciones que han respaldado la exigencia de la transparencia del financiamiento electoral y partidista en las democracias.

Con la imposición de límites y de prohibiciones en el financiamiento se intentaron corregir los problemas mencionados desde el Siglo XIX en democracias liberales como Estados Unidos y el Reino Unido, a pesar de que en esos países los partidos políticos son concebidos como asociaciones privadas y se valora profundamente la entrega de dinero

privado como una forma de expresión de las preferencias políticas de los individuos y grupos, y con ello se garantiza la libertad de expresión.

La cobertura de las disposiciones legales en torno al financiamiento se ampliaría a medida que se detectaba la influencia negativa de un número mayor de individuos, grupos y organismos, tanto públicos como privados, que condicionaban la toma de decisiones de los partidos y los candidatos electos al entregarles dinero para sus campañas electorales.

Es importante mencionar que el uso cotidiano de la publicidad en los medios de comunicación, especialmente en la televisión, y su elevado costo han hecho necesaria la supervisión y el control sobre estos gastos, en casi todos los países democráticos, porque los montos de los gastos de los partidos políticos y de los candidatos en los periodos electorales se incrementaban muy rápidamente y no se vislumbraba la posibilidad de su detención espontánea.

La entrega de recursos públicos a los partidos políticos concebida no sólo como un medio para fortalecer a las organizaciones partidistas sino como un incentivo para que tuvieran recursos suficientes para competir y no aceptasen otros financiamientos privados y públicos ilegales, añadiría la petición de la rendición de cuentas a la transparencia del financiamiento partidista, como actualmente sucede en Ecuador y México.

Al reconocerse que las normas jurídicas por sí mismas no garantizan su acatamiento y que requieren de otros mecanismos que obliguen su cumplimiento, la fiscalización del financiamiento se aceptó como un medio para garantizar el respeto a las disposiciones sobre el financiamiento público y privado en las últimas décadas del Siglo XX, tal como sucedió en Alemania, España, México, Ecuador y Chile. Inclusive una democracia más antigua como es el Reino Unido aceptaría la fiscalización como un mecanismo adecuado de control y transparencia al iniciar el presente siglo.

Cabe señalar que en la legislación de Ecuador se ha puesto énfasis en la fiscalización como un medio de protección de los partidos y las elecciones de los financiamientos ilegales que

proviene de actividades ilícitas como el narcotráfico, ya que la presencia de éste y de los grupos vinculados al crimen organizado es muy poderosa en América Latina, y su intención de controlar las decisiones estatales se evidencia con frecuencia.

La fiscalización del financiamiento partidista está relacionada con el fortalecimiento del sistema partidista, de la competitividad electoral y de la calidad de la democracia, pues a pesar de las diferencias en las concepciones jurídicas de los partidos políticos en los países revisados en el documento, en el Reino Unido, Estados Unidos, Ecuador, España, Chile, Alemania y México se ha obligado a estas organizaciones políticas a someterse a controles externos para la lograr la transparencia de sus recursos financieros.

En el caso de México, la transparencia y la rendición de cuentas del financiamiento partidista fueron atendidas hasta la última década del Siglo XX como una exigencia democrática que se pudo concretar por el debilitamiento del régimen político priísta, ya que el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público y la entrega de dinero proveniente del erario público en 1977 no implicó la implantación de la fiscalización ni la obligación de transparentar y rendir cuentas sobre las finanzas de los partidos políticos; al contrario, el financiamiento público sirvió a la preservación del régimen político autoritario, y sólo un partido político se manifestó en contra de la recepción de financiamiento público durante pocos años, argumentando su pérdida de independencia para criticar al régimen político y para proponer políticas públicas distintas.

La fiscalización del financiamiento se convirtió en un gran apoyo en la segunda mitad de la década de los 90's del S. XX para garantizar elecciones competitivas, caracterizadas por la equidad y la transparencia en el financiamiento, y posteriormente para lograr la rendición de cuentas, ya que se entregan grandes cantidades de dinero público a los partidos políticos para realizar las funciones que les han sido reconocidas, tanto en periodos electorales como de forma permanente, en la Constitución Política mexicana. También, la fiscalización del financiamiento se ha considerado de gran ayuda para controlar que los recursos públicos destinados a los partidos políticos no sean canalizados hacia fines particulares de quienes dirigen a los partidos, este asunto es trascendente porque los partidos políticos son

susceptibles de convertirse en rehenes de individuos y grupos que los usan para conseguir grandes cantidades de dinero público.

La fiscalización del financiamiento partidista se centra en el control, vigilancia y auditoría de los recursos que ingresan y gastan los partidos políticos en periodos electorales y no electorales; y no es un fin en sí misma sino una herramienta técnica para apoyar el control externo de la vida partidista, por lo que el valor de su existencia se respalda cuando permite garantizar el ejercicio adecuado de los recursos y el ingreso de recursos permitidos a la actividad partidista, detectar y sancionar la presencia de financiamientos prohibidos o ilícitos que pretendan alterar las condiciones de equidad electoral y todas aquellas conductas que vayan en contra de la legalidad que enmarca la vida partidista y electoral en materia de financiamiento, así como garantizar que los partidos políticos usan adecuadamente los recursos públicos que les son otorgados.

La fiscalización generalmente es *a posteriori*, ya que la verificación de las cuentas se efectúa después que ha concluido el periodo establecido para ingresar y ejercer los recursos. Es importante señalar que el proceso de fiscalización no debe ser lento porque los delitos pueden prescribir. Sin embargo, hay países como México que ya han incluido la entrega de reportes parciales de ejercicio de los recursos y de recepción de ingresos por parte de los partidos políticos, lo que permite la fiscalización durante el ejercicio del gasto anual de los partidos políticos. Además, a través de convenios se ha logrado hacer público el ejercicio de algunos gastos durante las contiendas electorales, como sucedió en el proceso electoral del año 2006.

Para que la fiscalización del financiamiento partidista se lleve a cabo es necesaria la existencia de un conjunto de disposiciones legales que autoricen su realización, un órgano que la realice, un conjunto de instrumentos y procedimientos para fiscalizar, así como la existencia de sanciones para castigar las conductas ilegales, ya que la fiscalización debe ser concebirse como un medio preventivo y represivo de actos ilícitos vinculados al financiamiento.

En los países revisados en el documento existen importantes disposiciones en materia de control y fiscalización del financiamiento partidista y electoral, y éstas se encuentran en la Ley de campañas electorales federales de Estados Unidos, en la Ley orgánica sobre financiación de los partidos políticos y la Ley orgánica del régimen electoral de España, en la Ley de partidos políticos de Alemania, en la Constitución Política y el Código Federal de Instituciones de México, en la Ley sobre partidos políticos, elecciones y referéndums del Reino Unido, en la Ley orgánica de control del gasto electoral y de la propaganda electoral de Ecuador, y en la Ley N° 19884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral de Chile. Y, a pesar de los diferentes alcances en materia de control financiero partidista y electoral se percibe la preocupación e intención de no permitir que las condiciones de equidad electoral se afecten por la influencia negativa del dinero.

Es importante mencionar que en las disposiciones legales mencionadas se han sustentado las atribuciones de los órganos encargados del control y de la fiscalización del financiamiento partidista y electoral, como es el caso de la Comisión Electoral en el Reino Unido, de la Comisión Federal Electoral en Estados Unidos, del Tribunal Supremo Electoral en Ecuador, del Tribunal de Cuentas en España, del Servicio Electoral en Chile, de la Presidencia del Parlamento en Alemania y del Instituto Federal Electoral en México.

La fiscalización de las finanzas partidistas puede ser identificada, en términos generales, como débil, intermedia y fuerte, y ello depende principalmente de los aspectos a fiscalizar, las atribuciones del órgano fiscalizador, los instrumentos y los procedimientos disponibles para la fiscalización, así como de las sanciones especificadas para las irregularidades. La fiscalización debe ser preventiva y represiva para lograr su eficacia como lo evidencian los casos relacionados con irregularidades financieras partidistas y electorales que se han hecho públicos.

La fiscalización del financiamiento partidista tiende a ser más fuerte ya implantada, pues a medida que se van detectando las limitaciones se emiten un mayor número de disposiciones legales para respaldarla, se amplía su cobertura sobre las fuentes de ingresos y los gastos en todas las actividades que desempeñan los partidos políticos y de los agentes externos que

los apoyan financieramente, se incrementan las atribuciones fiscalizadoras del órgano fiscalizador, así como las obligaciones contables y de reporte de los partidos políticos, se presenta el endurecimiento de las sanciones ante conductas ilícitas y la inclusión de un mayor número de sujetos y organizaciones que pueden ser sancionados, y se obliga a proporcionar información a los agentes externos que tienen conocimiento sobre los recursos que ingresan a los partidos políticos o sobre las actividades financieras de los donadores, como es el caso de los órganos encargados de la administración tributaria, bancaria, entre otros.

Cuando la transparencia y la rendición de cuentas de las finanzas partidistas y electorales se relaciona estrechamente con la democracia, la fiscalización se vuelve más valiosa y urgente de implantar. Se puede añadir que la fiscalización fuerte del financiamiento partidista cuenta con mayor respaldo ciudadano cuando hay grandes cantidades de recursos públicos a disposición de los partidos políticos, ya que se pide que se utilicen adecuadamente, y que los financiamientos privados y públicos prohibidos no ingresen a los partidos ni a las contiendas electorales, para no alterar la equidad que se pretende lograr con la entrega de recursos públicos.

La fiscalización fuerte se respalda en regulaciones que incluyen una amplia variedad de limitaciones y prohibiciones respecto al ingreso y egreso del financiamiento público y privado, tanto en periodos electorales como de funcionamiento permanente partidista, así como sobre los gastos paralelos a la actividad partidista y electoral, y las sanciones son más costosas que los beneficios obtenidos. El órgano encargado de la realización de la fiscalización cuenta con las atribuciones suficientes para regular, revisar, monitorear, auditar y publicitar todos los ingresos y gastos de los partidos políticos tanto en periodos electorales como de funcionamiento ordinario, además tiene amplias facultades y recursos para investigar posibles actos ilícitos cometidos por los partidos políticos o por cualquier otro actor que pretenda burlar las disposiciones establecidas sobre el financiamiento y también para sancionar los actos ilegales.



Además, cuando la fiscalización fuerte están claramente establecidos los procedimientos para el reporte de los ingresos y los egresos por parte de los partidos políticos, para la revisión y monitoreo de los ingresos y egresos, para la auditoría de la declaración de cuentas por parte del órgano fiscalizador, para investigar la posible comisión de una violación a las disposiciones sobre el financiamiento, para la aplicación de sanciones a las irregularidades y para la defensa ante la aplicación de sanciones. De gran importancia resultan las auditorías de regularidad contable y de cumplimiento legal para apoyar la fiscalización de las campañas, precampañas y del gasto ordinario hecho por los partidos políticos.

Las sanciones que apoyan una fiscalización fuerte se establecen para irregularidades como la presentación de declaraciones falsas o incompletas por parte de los partidos políticos, para la falta de presentación de informes, por exceder límites, por no respetar las prohibiciones, entre otras, y ellas pueden ser amonestaciones, multas administrativas, la reducción y la cancelación de la entrega de financiamiento público, la confiscación de bienes, la suspensión de derechos y la disolución del partido político. Pueden establecerse sanciones penales para los individuos y grupos que cometen acciones ilícitas en el financiamiento y también sanciones políticas como la cancelación de la postulación en elecciones posteriores o para ocupar cargos dentro de la dirigencia de un partido político, inclusive podría llegarse al retiro del sujeto infractor del cargo público obtenido.

En tanto, la fiscalización débil se puede identificar cuando hay regulaciones para limitar y prohibir ciertos tipos de financiamiento pero la cobertura del marco normativo no es amplia, cuando el órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las normas y de sancionar su incumplimiento no cuenta con las facultades o los recursos indispensables para ello, cuando no puede investigar y aclarar presuntas inconsistencias o irregularidades, cuando el conjunto de sanciones no son suficientemente costosas para convertir en un incentivo el cumplimiento de las normas, cuando no están establecidos los procedimientos para la recepción, revisión, auditoría, investigación y aplicación de sanciones, o cuando los instrumentos para la fiscalización son insuficientes. En ocasiones, las exigencias de

rendición de cuentas se circunscriben al financiamiento público y el manejo del financiamiento privado no es conocido.

En el proceso de fortalecimiento de la fiscalización débil se presenta la fiscalización intermedia, que tiende en ocasiones a convertirse en una fiscalización fuerte, y que se puede identificar por la intencionalidad de controlar y auditar la mayor parte de las finanzas partidistas y electorales, pero ello no se logra completamente por la carencia de atribuciones fiscalizadoras suficientes por parte del órgano encargado del control externo, o bien porque carece de los recursos necesarios para realizar todas actividades de monitoreo y auditoría indispensables, o porque el conjunto de sanciones no son lo suficientemente fuertes para castigar los actos ilegales en torno al financiamiento. Hay que añadir que también pueden existir algunas limitaciones procedimentales.

Respecto al proceso de fortalecimiento de la fiscalización en los países descritos es importante destacar el caso de Chile, ya que en el año 2004 la Ley N° 19963 reestableció las sanciones que se habían establecido en 2003 pero que habían sido suprimidas por el Tribunal Constitucional y eliminadas por el Ejecutivo, debido a la ausencia de un procedimiento administrativo que permitiera sancionar las irregularidades en el financiamiento y la apelación sobre las sanciones; así, la ausencia de sanciones hacía débil a la fiscalización. Y aunque no se acepta que el restablecimiento de las sanciones la haya convertido en una fiscalización fuerte porque hay limitaciones respecto a la cantidad de sujetos facultados para hacer las denuncias de un posible manejo ilegal del financiamiento por parte de los partidos políticos y se sigue permitiendo la recepción de donaciones anónimas y en consecuencia la divulgación de las cuentas no es completa, la fiscalización se puede colocar en el intermedio de ambos extremos.

En el caso de México, la fiscalización se ha hecho cada vez más fuerte no sólo en el marco normativo sino en la forma en que se han implantado los diferentes elementos para llevarla a cabo, y ello lo evidencia su transformación en las diferentes legislaciones de 1993, 1996, 2007-2008, el aumento de las facultades del órgano fiscalizador, el mejoramiento de los instrumentos y procedimientos utilizados para fiscalizar y las sanciones aplicadas.

La legislación electoral mexicana de 1993 introdujo una fiscalización débil, ya que el órgano electoral no tenía atribuciones y recursos suficientes para auditar todas las finanzas partidistas, ni estaba facultado para imponer sanciones. A pesar de las limitaciones, su contribución a la democracia quedó claramente demostrada al hacer un diagnóstico de las condiciones de la competencia electoral y para que se tomaran medidas para contrarrestar las condiciones de inequidad financiera que prevalecían en el sistema partidista y en los procesos electorales mexicanos. Mediante la fiscalización se vio claramente que en 1994, el PRI tuvo a su disposición el 73.33% de todos los ingresos, mientras los ocho partidos restantes que formaban parte del sistema partidista dispusieron el 26.67% de los ingresos y respecto a los egresos reportados en 1994, el PRI erogó el 74.47% del total.

A partir de la primera fiscalización, los ajustes legales posteriores fueron importantes no sólo para hacer más riguroso el control externo sobre los recursos financieros de los partidos políticos y los candidatos, sino para hacer más equitativo el régimen de financiamiento partidista.

A pesar de que la primera fiscalización se hizo mediante la selección de 10 pruebas, 6 correspondieron a las campañas de diputados de los 300 distritos uninominales, 3 a las campañas de los 64 senadores de mayoría y 1 de los 40 asambleístas y sólo se verificó el capítulo de gastos de propaganda en prensa, radio y televisión en los informes de campañas presidenciales, permitió detectar la omisión de documentación soporte, la falta de documentación de aportaciones, la carencia de un control adecuado de los recibos emitidos por aportaciones de militantes y simpatizantes, la falta de sustento documental del autofinanciamiento y se empezó a contrarrestar el manejo patrimonial de los recursos de los partidos políticos por parte de los dirigentes, como quedó demostrado por parte del PFCRN que manejaba cuentas bancarias a nombre del Presidente nacional y de la Secretaria nacional de finanzas del partido, siendo el primero el beneficiario de las cuentas.

Fue evidente que la primera fiscalización, a pesar de su debilidad, contribuyó a la transparencia y a la equidad del sistema partidista y electoral, ambos componentes

fundamentales de toda democracia. Además permitió realizar ajustes legales, instrumentales y procedimentales para mejorar el control de las finanzas partidistas por parte del órgano electoral y de los mismos partidos políticos.

La legislación electoral mexicana aprobada en 1996 hizo de la fiscalización un ejercicio permanente en el que el órgano encargado de realizarla contó con un mayor número de atribuciones, se incrementó considerablemente la cantidad de documentos revisados y recursos monitoreados, así como el número de investigaciones realizadas sobre denuncias de financiamientos irregulares.

La fiscalización de 1997 exigió que los partidos llevaran cuentas de cheques, bitácoras de gasto, inventarios y controles de almacén, métodos de registro contable, catálogos de cuentas, guías contabilizadoras, recibos foliados, balanzas mensuales de comprobación, formatos de presentación, manuales de operación y la Comisión de Fiscalización evaluó a la mitad de la campaña reportes parciales de gasto para formular recomendaciones de orden contable a los partidos político.

Por su parte, los partidos tuvieron que mejorar su manejo financiero y modificar su organización interna para tener áreas encargadas del control financiero, así como eficientar su monitoreo y control de sobre las finanzas a cargo de los órganos centrales y locales.

La Comisión de Fiscalización revisó en 1997, en plena transición de la legislación reguladora, más de un millón y medio de documentos y comparada con la revisión del proceso de 1994 fue catorce veces más grande en términos monetarios y porcentuales, y el monto total de gastos de 1997 representó cuatro veces lo revisado en 1996. Y los efectos de la fiscalización se evidenciaron, ya que de las elecciones de 1997 se dijo que fueron equitativas en el reparto de recursos económicos y en la exposición de los partidos y sus candidatos en los medios de comunicación.

A medida que las atribuciones y los recursos del órgano encargado de la fiscalización aumentaban sucedía lo mismo con los porcentajes de revisión de los recursos reportados en

los informes anuales (IA) y los informes de campañas (IC), como se muestra a continuación:

Año	Tipo de informe	# de partidos	Ingresos obtenidos (\$)	% fiscalizado	Egresos realizados (\$)	% fiscalizado
1994	IA	9	817'662,413.00	41.50	384'435,709.00	1.88
1994	IC	9	No auditados	0	414'780,951.00	16.15
1995	IA	6	300'318,943.00	88.70	292'442,844.00	44.76
1996	IA	8	607'212,017.82	99.86	413'284,377.90	66.54
1997	IA	8	2,936'914,940.18	98.65	1,629'696,183.35	67.08
1997	IC	8	No auditados	0	1,204'603,260.00	77.21
1998	IA	5	1,233'672,657.90	100	1,195'018,565.91	41.88
1999	IA	11	1,659,030,393.71	93.55	1,626'349,367.05	41.92
2000	IA	11	3,571'019,480.52	93.52	1,500'436,430.61	45.63
2000	IC	11	2,009'883,276.69	100	2,226'494,554.54	100

Pero, la autoridad electoral aún requería de mayores atribuciones para poder realizar una fiscalización fuerte, ya que se vio limitada por la existencia de los secretos bancario, fiduciario y fiscal cuando tuvo que hacer investigaciones sobre dos casos graves de financiamiento ilegal registrados durante una campaña electoral en el año 2000, el Pemexgate del PRI y los Amigos de Fox vinculado a la coalición Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM. El órgano fiscalizador tuvo que enfrentar muchas dificultades para poder sancionarlos por lo que se requerían cambios en la legislación. Además la falta de regulación de las precampañas introdujo efectos negativos en la equidad financiera y publicitaria que debe caracterizar a los procesos electorales democráticos, que si bien no fueron fuertemente cuestionados en el contexto de la gran legitimidad de la alternancia política, si se manifestaría el descontento contra ello en el proceso electoral presidencial siguiente, efectuado en el año 2006.

La fiscalización respaldada en la legislación de 1996 se puede colocar entre la débil fiscalización y la fiscalización fuerte que se pretende efectuar con la legislación aprobada en 2007 y 2008, que aumenta atribuciones al órgano fiscalizador, obliga al reporte de precampañas y del avance de ejercicio cada tres meses, amplía la cobertura de los

individuos y grupos que pueden ser sancionados, endurece las sanciones y elimina los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Además la prohibición en la Constitución y en la legislación electoral para que los partidos contraten propaganda en radio y televisión, así como para que actores ajenos al proceso electoral intervengan en las campañas electorales y sus resultados también repercutirá en el control de los gastos en medios de comunicación, que ya eran sumamente elevados y difíciles de controlar, como sucedió durante el proceso electoral de 2006 en el que por citar un ejemplo, la autoridad electoral monitoreo 281 mil spots de propaganda electoral que no fueron reportados por los partidos políticos ni aceptados como propios, y esto ocasionó de nuevo la politización de la fiscalización que parecía ya superada.

Además, con la reforma electoral de 2007-2008 se avanza en el control de los recursos de los partidos políticos que pierden su registro, con lo que se pretende que los partidos transparenten y rindan cuentas sobre el manejo de sus recursos financieros, que el Estado recupere bienes adquiridos con recursos públicos y que anteriormente quedaban en manos de los dirigentes de los partidos, y que los partidos se hagan responsables de saldar las deudas adquiridas antes de perder su registro. En el periodo de fiscalización revisado en el documento, del año 1994 al 2000, seis partidos perdieron su registro y no estuvieron sujetos a ninguna responsabilidad por el uso de los recursos públicos.

Es importante destacar que con los cambios efectuados en el órgano fiscalizador del IFE y el aumento de sus atribuciones, se intenta continuar con la profesionalización y despolitización de la fiscalización del financiamiento partidista. En 1993 se creó la Comisión de Consejeros que se encargó de la aplicar las primeras regulaciones sobre fiscalización y presentar las primeras propuestas para mejorar y afinar los mecanismos e instrumentos de verificación y análisis de los ingresos y egresos de los partidos políticos, en 1996 se da paso a la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas cuyo trabajo permanente permitió hacer más eficaz la fiscalización, y en 2008 se crea la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos, concebida como un órgano técnico que cuenta no sólo con el respaldo del trabajo hecho en materia de

fiscalización por parte de las comisiones anteriores sino con más facultades para revisar los recursos a disposición de los partidos.

Y si bien se acepta que para evitar que la fiscalización se convierta en un proceso interminable de emisión de normas, de revisión de documentación cada vez más específica, de monitoreo de acciones partidistas y de endurecimiento de sanciones, debe haber un cambio en las prácticas políticas que no sólo permita el pleno respeto a las leyes sino que los valores democráticos ocupen los primeros lugares en la escala de valores sociales y con ello se presenten cambios en la cultura política, la fiscalización del financiamiento partidista sigue contando con el respaldo ciudadano y formando parte del discurso de los políticos en algunos países, incluido México, por los riesgos que implica la inexistencia de controles adecuados sobre el dinero usado por los partidos políticos, especialmente en los procesos electorales, y por la importancia de estas organizaciones y procedimientos para formar gobiernos y la representación política en las democracias.

## Bibliografía

- Ackerman, John M. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-SIGLO XXI.
- Aguirre, Pedro, Alberto Begné y José Woldenberg. (1997). *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*. México: Nuevo Horizonte Editores, S. A. de C. V.-TRAZOS, Centro de Investigación, A. C.-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A. C.
- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (Coords.). (2001). *Partidos políticos de América Latina. Países Andinos*. México: FCE-IFE.
- Alcántara Saez, Manuel y Elena Barahona (Eds.). (2003). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana-FLACSO-IFE.
- Alcocer, Jorge V. (Comp.). (1993). *Dinero y partidos*. México: CEPNA-Nuevo Horizonte Editores-Fundación Friedrich Ebert.
- Alexander, Herbert E. (1996). *Financiamiento de las campañas electorales presidenciales*. <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0996/ijds/alex.htm>
- Alexander, Herbert E. and Monica Bauer. (1991). *Financing the 1988 Election*. USA: Westview Press.
- Andrea Sánchez, Francisco José. (2002a). “Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda” en Hernández, María del Pilar (Coord). *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Andrea Sánchez, Francisco José. (2002b). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: UNAM.
- Austin, Reginald y Maja Tjernström (Eds.). (2003). *Funding of Political Parties an Election Campaigns Handbook*. Estocolmo: IDEA.
- Aziz Nassif, Alberto y Jacqueline Peschard (Coords.). (1992). *Las elecciones federales de 1991*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM.
- Báez Carlos, Adriana del Rosario. (2004). *Dinero y partidos políticos: los retos en materia de financiamiento y fiscalización del sistema electoral mexicano*. Tesis de licenciatura en Sociología. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. (2000). *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena.



Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. (1997). *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México: FCE.

Cárdenas Gracia, Jaime. (2004). *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Carrillo, Manuel et al (Coords). (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: FCE-IFE.

Casas, Kevin y Daniel Zovatto. (2004). “Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México”, en Griner, Steven y Daniel Zovatto, (Eds). *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: Organización de los Estados Americanos (OEA)–Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Cascajo Castro, José Luis. (1992). “Controles sobre los partidos políticos”, en González Encinar, José Juan (Coord.). *Derecho de partidos*. España: Espasa Universidad.

Castillo, Arturo del. (2003). *Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 5. México: Cámara de Diputados. LVIII Legislatura-ASF.

Castillo, Pilar del. (1985). *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. España: CIS/Siglo XXI.

Castillo, Pilar del. (1992). “Financiación de los partidos políticos” en González Encinar, José Juan (Coord.). *Derecho de partidos*. España: Espasa Universidad.

Castillo, Pilar del. (1993). “Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos” en *La financiación de los partidos políticos*. Cuadernos y debates, 47. España: Centro de Estudios Constitucionales.

Castillo, Pilar del y Daniel Zovatto. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL).

Castillo González, Leonel. (2006). “Retos jurisdiccionales del proceso electoral federal de 2005-2006” en *Revista de la Facultad de Derecho*, Tomo LVI (245), enero-junio. México: UNAM.

Chuayffet Chemor, Emilio. (2002). “Algunas reflexiones sobre el financiamiento a los partidos políticos en México” en Hernández, María del Pilar (Coord). “*Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*”. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. (2006). *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Ediciones Cal y Arena.

Córdova Vianello, Lorenzo. (2006). "Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006" en *Revista de la Facultad de Derecho*, Tomo LVI (245), enero-junio. México: UNAM.

Córdova Vianello, Lorenzo. (2005a). *Evolución, alcances y futuro de la fiscalización electoral en México*. Documento de Trabajo 66. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Córdova Vianello, Lorenzo. (2005b). *Sobre la posibilidad de regular las precampañas electorales. Comentario a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2003*. Documento de trabajo 59. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Corrales, Jorge. (2003). *Control público de los gastos electorales y rendición de cuentas: Enfoque desde entidades públicas contraloras*. Ponencia, X Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, Protocolo de Quito. Perú: [http://www.onpe.gob.pe/publicaciones/downloads/quito\\_ponencia\\_corrales.doc](http://www.onpe.gob.pe/publicaciones/downloads/quito_ponencia_corrales.doc)

Cortés Bureta, Pilar. (2003). *Recursos Públicos y Partidos Políticos. Balance y perspectivas de reformas*. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Cotarelo, Ramón. (1996). *Los partidos políticos*. España: Sistema.

Cuñado Ausín, Gregorio. (2005). *"El Tribunal de Cuentas: Organización y funcionamiento. Especial Referencia a la Función Fiscalizadora"*. España: <http://www.acuentascanarias.org>.

Diamond, Larry. (1996). *Developing Democracy Toward Consolidation*. USA: The Johns Hopkins University Press.

Diamond, Larry y Richard Gunther (Eds). 2001. *Political parties and democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Diamond, Larry, Marc F. Plattner and Andreas Schedler (Eds.). (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.

*Diccionario de la Administración Pública*. (1997). Lima: Ed. Grijley.

Duverger, Maurice. (1957). *Los partidos políticos*. México: FCE.

Eisenstadt, Todd A. (2004). *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*. México: El Colegio de México.

Federal Electoral Commission. (2005). *La FEC y la Ley de Financiamiento de Campañas Federales*. U.S.A.: <http://www.fec.gov/>

Ferreira, Delia. (2003). “Financiamiento de la política en Argentina”, en Alcántara, Manuel y Elena Barahona (Eds.). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana-FLACSO-IFE.

Ferreira Rubio, Delia. (2004). “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación” en Griner, Steven y Daniel Zovatto (Eds). *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: Organización de los Estados Americanos (OEA)–Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Fisichella, Domenico. (2002). *Dinero y Democracia. De la antigua Grecia a la economía global*. España: Kriterion Tusquets Editores.

Fogg, Karen, Patrick Moltusi & Maja Tjernström. (2001). “Conclusion” en *Handbook on funding of political parties and election campaigns*. Estocolmo: IDEA. <http://www.idea.int/publications/funding/parties/>

García Ortiz, Felipe. (2006). *Presente y futuro de la fiscalización de los partidos políticos en España*. España: <http://www.acuentascanarias.org>.

Garrido, Luis Javier. (1995). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México*. México: siglo veintiuno editores.

González Encinar, José Juan (Coord.). (1992). *Derecho de partidos*. España: Espasa Universidad.

Griner, Steven y Daniel Zovatto (Eds.). (2004). *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: Organización de los Estados Americanos (OEA)–Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. (2003). *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y democracia*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas (6). México: Auditoría Superior de la Federación.

Hernández, María del Pilar. (2004a). “La fiscalización superior de los organismos electorales: un estudio comparado en los países de habla hispana” en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* (3). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Hernández, María del Pilar. (2004b). “Reestructuración de los organismos electorales en México” en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* (4). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2000). *Nuevo diccionario jurídico mexicano*. México: Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Instituto Federal Electoral. (1995). *Memoria del proceso electoral federal de 1994*. México: IFE.

Instituto Federal Electoral. (2003). *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*. Cuaderno de trabajo (2). México: IFE.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2003). *Diccionario Electoral*. Tomo I y II. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL).

Jaramillo, Juan. (1998). “Los órganos electorales supremos” en Nohlen, Dieter et al (Comps.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.

Jiménez Ruiz, Francisco Javier. (2001). *El financiamiento de los partidos políticos en los países occidentales. Un estudio comparado bajo la metodología de la Teoría de juegos*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Katz, Richard S. y Peter Mair. (2004). “El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos” en *Zona Abierta* 108/109. España.

Kimberling, William C. (1992). *The Electoral Collage*. <http://www.fec.gov>.

Kirchheimer, Otto. (1980). “El camino hacia el partido de todo el mundo” en Kurt Lenk y Franz Neumann, (Eds.). *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*. España: Editorial Anagrama.

Korrodi, Lino. (2003). *Me la jugué. El verdadero amigo de Fox*. México: Grijalbo.

Lajous, Alejandra. (1979). *Los orígenes del partido único en México*. Mexico: UNAM.

Lenk, Kurt y Franz Neumann (Eds.). (1980). *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*. España: Editorial Anagrama.

Lujambio Irazábal, Alonso. (2006). “De secretos y bozales. Dos novedades del proceso electoral federal de 2006” en *Revista de la Facultad de Derecho*, Tomo LVI (245), enero-junio. México: UNAM.

Lujambio, Alonso. (2003). “México” en Carrillo, Manuel et al (Coords.). *Dinero y contienda político-electoral*. México: FCE-IFE.

Lujambio Irazábal, Alonso. *Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México*. <http://www.ife.org.mx/wwcai/elecMex5/finan-fiscal.html>

- Mair, Peter. (1990). *The West European Party System*. U.S.A.: Oxford University Press.
- Martínez Sospedra, Manuel. (1996). *Introducción a los partidos políticos*. España: Editorial Ariel Derecho.
- Merino, Mauricio (Coord). (2005). *Transparencia, libros, autores e ideas*. México: ifai-CIDE.
- Michels, Robert. (1996). *Los partidos políticos I*. Argentina: Amorrortu.
- Molinar Horcasitas, Juan. (1993). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y arena.
- Morlino, Leonardo. (2005). *Democracias y Democratizaciones*. México: CEPCOM.
- Nassmacher, Karl-Heinz. (2003) “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy” en Austin, Reginald and Maja Tjernström. *Handbook on funding of political parties and election campaigns*. <http://www.idea.int/publications/funding/parties/>
- Navarro Fierro, Carlos. (2005). *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. México: IFE-OEA.
- Navas, Xiomara. (1998). “La financiación electoral: subvenciones y gastos” en Nohlen, Dieter et al (Comps.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.
- Njaim, Humberto. (2004). “Financiamiento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela” en Steven Griner y Daniel Zovatto (Eds). *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: Organización de los Estados Americanos (OEA)–Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).
- Nohlen, Dieter. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- O’Donnell, Guillermo. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Argentina: Paidós.
- Orozco Henríquez, J. Jesús (Comp.). (1999). *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal Electoral.
- Panbianco, Angelo. (1990). *Modelos de partido*. España: Alianza Universidad.

Peña G., Carlos. (2002). “El sonido del dinero. El gasto electoral y la libertad de expresión” en *Estudios Públicos* (87). Chile: Centro de Estudios Públicos.

Peschard, Jacqueline. (2005). *Transparencia y Partidos Políticos*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Peschard, Jacqueline. (1997). “El IFE: naturaleza, estructura y funciones” en *Estudios Parlamentarios del Congreso*. 1ª época, año 2. México.

Pinto-Duschinsky, Michael y Alexander Postnikov. (1999). *Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulation and Political Practices (A Comparative Legal Survey and Analysis)*. Washington: International Foundation for Election Systems (IFES). [http://www.moneyandpolitics.net/documents/Campaign\\_Finance.pdf](http://www.moneyandpolitics.net/documents/Campaign_Finance.pdf).

Portero Molina, José Antonio. (1992). “Elecciones, partidos y representación política”, en González Encinar, José Juan (Coord.). *Derecho de partidos*. España: Espasa Universidad.

Ramírez Millán. (2002). “Partidos políticos y financiamiento” en Hernández, María del Pilar (Coord). “*Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Reveles, José. (2006). *Las manos sucias del PAN*. México: Editorial Planeta.

Reyes del Campillo, Juan. (1992). “Candidatos y campañas en la elección federal de 1991” en Aziz Nassif, Alberto y Jacqueline Peschard (Coords.). *Las elecciones federales de 1991*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM.

Rodríguez Zepeda, Jesús. (2004). *Estado y transparencia: Un paseo por la filosofía política*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Salazar, Pedro (Coord.). (2005). *El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad*. México: ifai-UNAM.

Sartori, Giovanni. (1987). *Partidos y sistemas de partidos*. España: Alianza Editorial.

Schedler, Andreas. (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”. Cuadernos de Transparencia (3). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

SEGOB. (2006). *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados. Tercera Encuesta Nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas de la SEGOB. 2005*. México: SEGOB. <http://www.segob.gob.mx>.

Segovia, Rafael. (1993). “Comentarios sobre el financiamiento de los partidos” en Alcocer, Jorge V., (Comp.). *Dinero y partidos*. México: CEPNA-Nuevo Horizonte Editores-Fundación Friedrich Ebert.

Solares Mendiola, Manuel. (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Soriano, Juan Pablo. (2005). “Daños Kohlaterales: el escándalo del financiamiento ilegal de la democracia cristiana y su impacto en la vida política alemana” en Salazar, Pedro (Coord.). *El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad*. México: ifai-UNAM.

Tuesta Soldevilla, Fernando. (2004). *La democracia tiene un costo: hacer elecciones*. <http://www.onpe.gob.pe>.

Ugalde, Luis Carlos. (2004). *México y España: Transiciones a la democracia y retos para su consolidación desde una perspectiva comparada*. <http://www.ife.org.mx>.

Ugalde, Luis Carlos. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México: IFE.

Ulloa, Félix. (2004). “Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones” en Griner, Steven y Daniel Zovatto, (Editores). *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: Organización de los Estados Americanos (OEA)–Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Vela Puga, Alexandra. (2006) “Regulación jurídica de los partidos políticos en Ecuador” en Zovato, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-International IDEA.

Vergara, Rodolfo. (2005). *La transparencia como problema*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Ware, Alan. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. España: Istmo.

Woldenberg, José. (2007). “Partidos, medios y dinero: avances y nuevos retos” en Florescano, Enrique (Coord.). *La política en México*. México: Taurus.

Woldenberg, José. (2002a). *Dinero y política*. México: Nexos.

Woldenberg, José. (2002b). *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés.

Woldenberg, José. (2002c). “El financiamiento a la política” en Hernández, María del Pilar (Coord). *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar. (1998a). “El modelo de financiación de los partidos políticos en México” en Castillo, Pilar del y Daniel Zovatto. *La financiación de la política en Iberoamérica*. Costa Rica: IIDH-CAPEL.

Woldenberg, José. (1998b). “Los alcances de la Reforma electoral” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año XLIII (172), abril-junio. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Woldenberg Karakowsky, José. (1997). “El nuevo marco jurídico en las elecciones federales de 1997” en *Estudios Parlamentarios del Congreso*. 1ª época, año 2. México.

Zovatto, Daniel. (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/International IDEA.

Zovatto, Daniel. (2003). “Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina” en Manuel Alcántara y Elena Barahona (Eds.). *Política, Dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana-IFE-FLACSO.

Zovatto, Daniel. (2001). *La financiación de partidos políticos y campañas electorales en América Latina: una visión comparada*. <http://www.oea.org>

*Legislación, documentos y hemerografía por países:*

ALEMANIA:

Adenauer Stiftung, Konrad e. V. July 18, 2006. *Funding*. <http://www.kas.de/wf/en/13/first.call/-/-/index.html>

*Final assessment of state funding for 2005*. <http://www.bundestag.de>

*Federation-Assessment of state funding for 2005 and calculation of advance payments for 2006 pursuant to section 18 ff. PartG*. <http://www.bundestag.de>

*List of sources: Publication in a timely fashion of individual donations exceeding –50,000 - since 1 July 2002*. <http://www.bundestag.de>

*Party funding*. <http://www.bundestag.de>

*State funding of political parties in Germany*. <http://www.bundestag.de>

*Summary-Assessment of state funding for 2005 pursuant to sections 18 ff. of the Law on Political Parties (PartG)*. <http://www.bundestag.de>

*The Law on Political Parties. (Party Law) Dated 24 July 1967 Amended version of 31 January 1994 (Federal Law Gazette I, Page 149), further amended by the Law of 17 February 1999 (Federal Law Gazette I, Page 146). Last amended pursuant to Article 2 of the Law dated 22 December 2004*. <http://www.bundestag.de>



*Q&A: Germany's party funding scandal. BBC News Online considers who and what is behind the crisis which has shaken German politics to its core.* 29 June, 2000. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/610234.stm>.

*Vote account for 2005 pursuant to section 19a (2) sentence 2 of the Law on Political Parties.* <http://www.bundestag.de>

CHILE:

*Acuerdos Políticos-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento.* (2003). Chile: Ministerio, Secretaría General de la Presidencia.

*Constitución Política de la República de Chile.* (2005, 1980). (Diario Oficial 24/10/1980, 26/08/2005). Chile: Ministerio del Interior. <http://www.gobiernodechile.cl/documentacion/constitucion.pdf>

Contardo Díaz–Muñoz, Fernando. (2000). “Donaciones Políticas Confidenciales” en Valdés Prieto, Salvador (Ed.). *Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento Político.* Chile: Centro de Estudios Públicos.

Corporación Participa. (2002). *Los Pesos y los Votos 2002. Seminario Medios de Comunicación y Política.* Chile: <http://www.participa.cl>.

Corporación Participa-Servicio Electoral-IIDH/CAPEL. (15/03/2005). *Análisis. Puesta en práctica Ley sobre Transparencia, Control y Límite al Gasto Electoral. Seminario “Evaluación de la puesta en marcha de la Ley sobre Transparencia, Control y Límite al Gasto Electoral”.* <http://www.participa.cl>

Corporación Tiempo 2 mil. (2005a). “Análisis crítico del procedimiento administrativo en caso de infracción a la ley de gasto electoral”, *Bitácora* N° 388, julio/2005. <http://www.tiempo2000.cl>.

Corporación Tiempo 2 mil. (2005b). *Infracciones a la ley de Gasto electoral.* Bitácora N° 381, enero/2005. Chile: <http://www.tiempo2000.cl>.

Corporación Tiempo 2000. (2005c). *Propaganda política y gasto electoral: tendencias preliminares e infracciones a la ley.* Bitácora N° 392, septiembre/2005. Chile: <http://www.bcn.cl>.

Corporación Tiempo 2000. (2004). *Elección municipal y gasto electoral: análisis crítico de la ley N° 19.884.* Bitácora N° 379, octubre/2004. Chile: <http://www.bcn.cl>.

*Formulario de Timbraje, Certificado de Donaciones de Aporte de Carácter Público.* Chile: Servicio Electoral. <http://www.servel.cl>.

Fuentes, Claudio y Andrés Villar. (08/2003). *Debilidades en nueva Ley de Financiamiento Electoral.* Chile: FLACSO-Chile. <http://www.bcn.cl>.

Fuentes, Claudio. (1/02/2007). *Transparencia en el gasto electoral* Chile: Diario La Tercera. <http://www.flacso.cl>.

Fuentes, Claudio. (17/12/2006) *Disyuntivas frente a la corrupción*. Chile: Diario El Mercurio. <http://www.flacso.cl>.

Fuentes, Claudio. (14/04/2004). “Ley de gasto electoral: mucho ruido, pocas nueces”. *Diario de la sociedad civil*. Chile: <http://www.sociedadcivil.cl>.

Fuentes, Claudio; (2003). *Debilidades en nueva ley de financiamiento electoral*. Chile: FLACSO–Chile. <http://www.flacso.cl>.

Fuentes, Claudio. (2003). *Financiamiento Electoral en Chile: La necesaria modernización de la democracia chilena*. Working Paper (30). Colección Ideas, Santiago Fundación Chile21. Chile: <http://www.tiempo2000.cl>.

*Guía Operativa para el donante de aportes reservados*. (10/2005). Chile: Servicio Electoral.

*Guía para el registro de los ingresos y gastos electorales, elecciones presidencial y parlamentarias 2005*. (2005). Chile: Servicio Electoral.

Gruenberg, Christian. (2005). *Financiamiento político: reformas y efectos colaterales. Una visión comparada de las tendencias del financiamiento político en América Latina y sus consecuencias en la práctica*. Chile: Transparency Organization. <http://www.transparency.org>.

*Instructivo. Otorgamiento de mandato a instituciones financieras para pago de créditos con reembolso determinado*. (2005). Chile: Servicio Electoral.

*Ley N° 18.556 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral*. (2005, 1986). Chile: Servicio Electoral. (Diario Oficial No 32.585 01/10/1986, modificada por leyes N°. 18.583, 18.604, 18.655, 18.822, 18.825, 18.963, 19.806 y 20.010).

*Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades*. (2005, 1986). (Diario Oficial No. 32585 01/10/1986, modificada por las leyes N° 18583, 18604, 18655, 18222, 18825, 18965, 19806).

*Ley N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios*. (2007, 1988). <http://www.bcn.cl>.

*Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. (2001, 1993). <http://www.bcn.cl>.

*Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.* (2005). (Diario Oficial 05/08/2003, modificada por las leyes N°. 19.963 y 19.964, D. O. 26/08/2004, y por la Ley N°. 20.053, D. O. 06/09/2005). Chile: Ministerio del Interior. <http://www.servei.cl>.

*Ley N° 19.885 que norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos.* (6/08/2003). Chile: <http://www.bcn.cl>.

*Ley N° 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos.* (2005). (Diario Oficial N° 32.729, 23/03/1987, modificada por las leyes N° 18.799, 18.825, 18.905, 18.963, 19.527, 19.806 y 19.884). Chile: Servicio Electoral.

Monje, Pablo. (2005). “La Ley de Financiamiento de Gasto Electoral. Un Análisis crítico desde la Gestión Pública” en *Revista Electrónica Agenda Pública*, Año IV (6), Septiembre 2003. Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. <http://www.agendapublica.uchile.cl/n6/monje.pdf>.

*Resolución O N° 8928.* Determina límites de gastos electorales con ocasión de las elecciones presidencial y parlamentarias de 11 de diciembre de 2005. (19/07/2005). Chile: Servicio Electoral.

*Resolución O N° 9288.* Modifica resolución N° O-8928 de 19/julio/2005. (2/09/2005). Chile: Servicio Electoral.

*Resolución O N° 9837.* Determina financiamiento fiscal para partidos políticos. (6/10/2005). Chile: Servicio Electoral.

*Resolución O N° 9895.* Determina financiamiento fiscal para candidaturas independientes y en forma adicional para partidos políticos. (08/10/2005). Chile: Servicio Electoral.

*Resolución O N° 10.184.* Determina límites de gastos electorales para partidos políticos en las elecciones presidencial y parlamentaria. (31/ octubre/2005). Chile: Servicio Electoral.

Servicio Electoral. (2005). *Balance de gestión integral Año 2005.* Chile: <http://www.servicioelectoral.cl>.

Servicio Electoral. (2005). *Cartilla Gasto Electoral. Elecciones Presidencial y parlamentarias 2005.* Chile: Servicio Electoral. <http://www.servicioelectoral.cl>.

Sanhueza, Andrea. (2004). *Seminario para evaluar la implementación de la Ley No 19.884 Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.* Chile: Servicio Electoral-Centro de Promoción y Asistencia Electoral-Corporación PARTICIPA. <http://www.participa.cl>.

Sierra, Lucas. (28/07/2004). *Nueva regulación del financiamiento político, leyes 19.884 y 19.885.* Chile: Centro de Estudios Públicos SOFOFA. <http://www.bcn.cl>.

## ECUADOR:

Aguinaga Aillón A., Carlos J. (2001). *Informe de labores “Transparencia Electoral”*. *Discurso del Presidente del Tribunal Supremo Electoral*. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Aguinaga Aillón, Carlos Julio. (2000). “La financiación de la política en la legislación ecuatoriana.” en *Documentos Electorales 8. La Necesaria Reforma Política 2000*. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Codificación de la Ley de Elecciones*. (11/07/2000). Registro Oficial N° 117. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Codificación de la Ley de Partidos Políticos*. (1/11/2000). Registro Oficial N° 196. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Código de Procedimiento Penal*. (13/01/2000). <http://www.cajpe.org.pe>.

*Constitución Política de la República del Ecuador*. (11/08/1998). Registro Oficial N° 1. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Decreto Ejecutivo correspondiente a la LOCGEPE*, N°. 345. (27/05/2000). Registro Oficial N° 73. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Instructivo del plan y funcionamiento de cuentas para uso obligado de los sujetos políticos*. (13/07/2006). Registro Oficial N° 312. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Instructivo para la administración del fondo fijo de caja chica de la campaña electoral*. (12/06/2006). Registro Oficial N° 286. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Instructivo para la presentación de cuentas de la campaña electoral*. (13/07/2006). Registro Oficial N° 312. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Instructivo para la Presentación de Cuentas de la Campaña Electoral*. (23/08/2002). Registro Oficial N° 647. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Instructivo para los sujetos políticos en los procesos electorales*. (20/06/2006). Registro Oficial N° 295. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Instructivo para normar la presentación de planes de trabajo y propuestas programáticas de los binomios presidenciales para su difusión a través de franjas publicitarias financiadas por el Estado*. Comicios del 15 de octubre de 2006. (15/08/2006). Registro Oficial N° 334. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral*. (22/03/2000). Registro Oficial Suplemento I N° 41. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.* (31/03/2006). Registro Oficial N° 241. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Reglamento a la Ley de Elecciones.* (20/03/2000). Registro Oficial Suplemento N° 39. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Reglamento a la Ley de Partidos Políticos.* (4/05/1978). Registro Oficial N° 579. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Reglamento a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.* (13/07/2006, 11/07/2002). Registro Oficial N° 312, 616. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Reglamento para la difusión de planes de trabajo y propuestas programáticas de los binomios presidenciales en franjas publicitarias a través de medios de comunicación nacionales.* (29/08/2006). Registro Oficial N° 344. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

*Reglamento para contratación de servicios de auditoría con compañías privadas de auditoría.* (22/08/2006). Registro Oficial N° 339. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Sánchez Castillo, Wilson. (2004). *Informe al Congreso Nacional correspondiente al año 2004.* Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral (2004). *Elecciones 2004.* Documentos Electorales 15. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (2003a). *Informe del Tribunal Supremo Electoral 2003. Examen y juzgamiento de las cuentas rendidas por las organizaciones políticas sobre los gastos y la propaganda electoral efectuados en las elecciones 2002.* Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (2003b). *Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional 2003.* Documentos Electorales 14. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (2002a). *IX Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur 2002.* Documentos Electorales 11. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (2002b). *Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional 2002.* Documentos Electorales 10. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (2002c). *Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional 2002.* Documentos Electorales 13. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (2000a). *Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional 2000.* Documentos Electorales 6. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (2000b). *La Necesaria Reforma Política 2000*. Documentos Electorales 8. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (1998a). *Propuesta de Reforma Electoral 1998*. Documentos Electorales (2). Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (1998b). *Elecciones y Democracia en el Ecuador 3*, Legislación Electoral Ecuatoriana. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

Unidad Control Gasto Electoral, Tribunal Supremo Electoral. (2004). *Detalle de ingresos y gastos en campaña. Elecciones octubre 2004*. Ecuador: Tribunal Supremo Electoral. <http://www.gov.ec>.

#### ESPAÑA:

*Decreto 1907/1995, por el que se regula la tramitación de las Subvenciones Estatales Anuales y por Gastos Electorales a las Formaciones Políticas*. (24/11/1995). España: BOE núm 298, 14/12/1995. <http://www.mir.es>.

El País. *Un informe destapa anomalías en los donativos a partidos. El Tribunal de Cuentas ve incumplimientos legales en aportaciones hechas a PP y PSOE*. (23/11/2005). España: <http://www.elpais.es>.

*El Tribunal de Cuentas ve irregularidades en las ayudas de la Generalitat a los partidos catalanes. En 2003 se concedieron seis millones de euros a las fuerzas con representación parlamentaria*. (07/06/2006). España: <http://www.cadenaser.com>.

Expansión. (29/05/1991). *Los veinte días que conmovieron a España Estalla el "caso Filesa"*. España: <http://www.expansion.com/especiales/20aniversario/20diasespana/filesa.html>

*Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, Sobre financiación de los Partidos Políticos* (BOE. N° 158, 3/julio) España: Ministerio del Interior. [http://www.mir.es/DGPI/Partidos\\_Politicos\\_y\\_Financiacion/Normativa/partidos01.htm](http://www.mir.es/DGPI/Partidos_Politicos_y_Financiacion/Normativa/partidos01.htm).  
Modificada por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales (BOE (60), de 11 de marzo).

Pajarés Montolio, Emilio. (2003). *El Tribunal de Cuentas y los límites del control de la financiación de los partidos políticos*. España: <http://alojamientos.us.es/cidc/Ponencias/electoral/EmilioPajares.pdf>.

Satrústegui Gil-Delgado, M., (1996). "La reforma legal de los partidos". España: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 13 (46).

*Un Informe del Tribunal de Cuentas descubre la corrupción en la financiación de los partidos políticos españoles*. Informe del Tribunal de Cuentas correspondiente al ejercicio 2001. [http://www.solidaridad.net/articulo654\\_enesp.htm](http://www.solidaridad.net/articulo654_enesp.htm).

## ESTADOS UNIDOS:

Bibby, John F. (2004). *Los Partidos Políticos en los Estados Unidos*. <http://usinfo.state.gov>.

Federal Election Commission. *Administering and Enforcing Federal Campaign Finance Laws*. USA: <http://www.fec.gov>.

Keeping track of campaign contributions. "An Interview with William Kimberling of the Federal Election Commission". (Paul Malamud). *Issues of Democracy, USIA Electronic Journals*, 1 (13), September 1996. United States of America. <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0996/ijds/kimbint.htm>.

Hoover Institution Public Policy Inquiry Campaign Finance. *Buckley v Valeo*. <http://www.campaignfinancesite.org/court/buckley1.html>

## MÉXICO:

*Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos y Agrupaciones políticas del Instituto Federal por el que se establecen diversos criterios de interpretación de lo dispuesto en el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el Registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes*. México: D. O. F. 10/01/2000.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: D. O. F. 14/01/2008.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. (1996). México: Instituto Federal Electoral. (D. O. F. 22/11/1996).

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. (1994). México: D. O. F. 18/05/1994 y 03/06/1994.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. (1993). México: D. O. F. 24/09/1993 y 23/12/1993.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. (1991). México: Instituto Federal Electoral. (D. O. F. 03/01/1991).

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. (1991). México: Instituto Federal Electoral. (D. O. F. 15/08/1990).

*Código Federal Electoral*. (1987). México: Comisión Federal Electoral. (D. O. F. 12/02/1987).

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: D. O. F. 22/08/1996.

Diario de debates. (23/03/2004). *Oficio de la Secretaría de Gobernación con el que remite iniciativa con proyecto de decreto del Ejecutivo que reforma y adiciona los artículos: 41, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado.* México: Crónica parlamentaria (I, 4). <http://cronica.diputados.gob.mx>.

Diario de debates. (23/03/2004). *Oficio de la Secretaría de Gobernación con el que remite iniciativa con proyecto de decreto del Ejecutivo que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.* México: Crónica parlamentaria (I, 4). <http://cronica.diputados.gob.mx>.

Diario de debates. (23/03/2004). *El diputado Víctor Manuel Camacho Solís a nombre propio y de los diputados: Emilio Zebadúa González y José Alberto Aguilar Inárritu, presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y adiciona el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto Sobre la Renta.* México: Crónica parlamentaria (I, 4). <http://cronica.diputados.gob.mx>.

Cámara de Diputados. (14/09/2007). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México: Gaceta Parlamentaria (2341-I). <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

IFE. (10/11/2005). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban reformas y adiciones al “Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes”, y se modifica su denominación para quedar como “Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales”.* Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (10/11/2005). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban reformas y adiciones al “Reglamento que establece los lineamientos, formatos e instructivos aplicables a los partidos políticos nacionales que formen coaliciones, en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes”, y se modifica su denominación para quedar como “Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los partidos políticos nacionales que formen coaliciones”.* Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (31/05/2005). *Informe que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de los procedimientos de liquidación de los otrora partidos políticos nacionales.* Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.



IFE. (31/05/2005). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral*. Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (10/10/2003). *Dictamen de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones políticas y Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional sobre el origen y aplicación del financiamiento de la Coalición Alianza por el Cambio, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (14/03/2003). *Dictamen y proyecto de resolución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en relación con la queja identificada con el no. Q-CFRPAP-01/02 PRD Vs PRI*. Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (18/12/2002). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes*. Acta de la sesión ordinaria del Consejo General. México. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (17/04/2002). *Informe que presenta la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las modificaciones al dictamen consolidado respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y organizaciones políticas, correspondientes al ejercicio de 2000, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional, identificada como SUP-RAP-055/2001; y proyecto de Resolución del Consejo General por el que se da cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional en contra de la resolución respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 2000, identificada como SUP-RAP-055/2001*. Acta de la sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (2002). *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se da cumplimiento a la Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al Recurso de Apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional en contra de la Resolución respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos*

*correspondientes al ejercicio de 2000, identificada como SUP-RAP-055/2001 (CG105/2002. 17/04/2002).* México: Gaceta Electoral 63. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (2002). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundirá públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales (CG97/2002. 17/04/2002).* México: Gaceta Electoral 57. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (12/12/2001). *Informe que presenta la Presidencia y la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del estado que guardan las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y las agrupaciones políticas.* Acta de la sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (20/09/2001). *Dictámenes de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y Proyectos de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de diversas quejas interpuestas sobre el origen y aplicación del financiamiento de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.* Acta de la sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (9/08/2001). *Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 2000 y Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 2000 (CG78/2001).* Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General. México: Gaceta Electoral 61. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (9/08/2001). *Dictámenes de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y Proyectos de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de diversas quejas interpuestas sobre el origen y aplicación del financiamiento de los partidos políticos y agrupaciones políticas.* Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (6/04/2001). *Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de los informes de gastos de campaña presentados por partidos políticos y coaliciones que postularon candidatos en el proceso electoral federal 1999-2000.* Acta de la sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (6/04/2001). *Dictámenes de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y proyectos de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de diversas quejas interpuestas sobre el origen y*

*aplicación del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas. Acta de la sesión ordinaria del Consejo General.* México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (2001). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica la Resolución respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de gastos de campaña presentados por los partidos políticos, coaliciones y organizaciones políticas correspondientes al proceso electoral federal del año 2000, en acatamiento a la Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al Recurso de Apelación interpuesto por el Partido del Trabajo en contra de dicha Resolución, identificada como SUP-RAP-022/2001. (CG122/2001.12/12/2001).* México: Gaceta Electoral 60. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (2001). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica la Resolución respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de gastos de campaña presentados por los partidos políticos, coaliciones y organizaciones políticas correspondientes al proceso electoral federal del año 2000, en acatamiento a la Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al Recurso de Apelación interpuesto por Convergencia por la Democracia en contra de dicha Resolución, identificada como SUP-RAP-016/2001 (CG123/2001. 12/12/2001).* México: Gaceta Electoral 60. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (2001). *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de las Irregularidades encontradas en la revisión de los informes de gastos de campaña presentados por los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal de 2000 (CG39/2001. 6/04/2001).* México: Gaceta Electoral 58. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (2001). *Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de los Informes de Campaña de los Partidos Políticos Nacionales y Coaliciones correspondientes al Proceso Electoral del Año 2000.* México: Gaceta Electoral 57. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (2001). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se reforma y adiciona el Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público. (CG384/2000) (14/11/2000).* México: Gaceta Electoral 57. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (2001). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica la Resolución respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de gastos de campaña presentados por los partidos políticos, coaliciones y organizaciones políticas correspondientes al proceso electoral federal del año 2000, en acatamiento a las Sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída a los recursos de Apelación interpuestos por los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Verde Ecologista de México en contra de dicha Resolución, identificadas como SUP-RAP-015/2001, SUP-RAP-017/2001 y SUP-*

RAP-018/2001 (CG103/2001. 20/09/2001). México: Gaceta Electoral 54. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (2001). *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña presentados por los partidos políticos y coaliciones correspondientes al Proceso Electoral Federal de 2000 el 6 de abril de 2001*. (CG39/2001). México: Gaceta Electoral 54. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (14/11/2000). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se reforma el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes*. Acta de la sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (14/11/2000). *Informe que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas sobre el estado que guardan las quejas presentadas sobre el origen y aplicación del financiamiento de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales*. Acta de la sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (14/11/2000). *Dictámenes de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y proyectos de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de diversas quejas interpuestas sobre el origen y aplicación del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas*. Acta de la sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (23/08/2000). *Informe que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las modificaciones al Dictamen Consolidado respecto de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 1999, y Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica la resolución respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 1999, en acatamiento a la Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al recurso de apelación interpuesto por el Partido del Trabajo en contra de dicha resolución, identificada como SUP-RAP-029/2000 (CG159/2000)*. Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (23/08/2000). *Dictámenes de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y proyectos de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de diversas quejas interpuestas sobre el origen y aplicación del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas*. Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (31/05/2000). *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes Anuales de ingresos y*

*gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 1999.* CG101/2000. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (25/05/2000). *Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos Nacionales, correspondientes al ejercicio de 1999.* México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (25/05/2000). *Fe de erratas al dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas respecto de la revisión de los informes anuales de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio de 1999.* México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (27/04/2000). *Dictamen de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la queja presentada por la Coalición Alianza por México sobre el origen y la aplicación del financiamiento del Partido Revolucionario Institucional, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales identificada con el número de expediente Q-CFRPAP-01/00/AM VS PRI.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (30/03/2000). *Acuerdo que presenta la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión al Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el financiamiento para el año 2000 por actividades específicas de los partidos políticos como entidades de interés público.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (30/03/2000). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales, para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (27/01/2000). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se instruye a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para que difunda a través de los medios masivos de comunicación la normatividad aplicable respecto de la obtención de financiamiento privado por parte de los partidos políticos nacionales.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (27/01/2000). *Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo General con relación al avance en la negociación de los convenios de colaboración que celebre el Instituto Federal Electoral con los órganos electorales de los Estados de la Federación y del Distrito Federal en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (17/12/1999). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se reforma, modifica y adiciona el Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México. <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (17/12/1999). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se reforma, modifica y adiciona el Reglamento para el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales por sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (17/12/1999). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban reformas al Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, y se ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (4/11/1999). *Entrega por parte del Secretario Ejecutivo del Primer Catálogo de tarifas, horarios y emisoras de radio y televisión disponibles para su contratación por los partidos políticos, a fin de difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales; así como del Primer Catálogo de tarifas de medios impresos disponibles para el mismo fin.* Acta de sesión extraordinaria. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (4/11/1999). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que establece los lineamientos, formatos e instructivos aplicables a los partidos políticos nacionales que formen coaliciones, en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, y se ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación.* Acta de sesión extraordinaria. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (14/10/1999). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueban adiciones y reformas al Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, y se ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación.* Acta de sesión extraordinaria. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (14/10/1999). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se instruye a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para que ordene a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la contratación de los servicios de una empresa especializada para la realización de un monitoreo de los promocionales que los partidos políticos difundan a través de la radio y*

*la televisión durante las campañas electorales correspondientes al proceso electoral federal 1999-2000. Acta de sesión extraordinaria. México: <http://www.ife.org.mx>.*

IFE. (8/09/1999). *Informe que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas sobre el importe al que ascendieron los gastos que los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática comprobaron haber erogado en 1998 para la realización de actividades específicas como entidades de interés público y Proyecto de Acuerdo que presenta la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión al Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el financiamiento para 1999 por actividades específicas para los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática como entidades de interés público. Acta de sesión ordinaria. México: <http://www.ife.org.mx>.*

IFE. (9/08/1999). *Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, y Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 1998. Acta de sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.*

IFE. (9/08/1999). *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio de 1998 (CG91/99). México: <http://www.ife.org.mx>.*

IFE. (30/06/1999). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen los criterios generales que deberán contener los convenios de colaboración que celebre el Instituto Federal Electoral con los órganos electorales de los Estados de la federación y del Distrito Federal, en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales. Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.*

IFE. (25/05/1999). *Dictamen y Proyecto de resolución que presenta la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática sobre el origen y la aplicación del financiamiento del Partido Revolucionario Institucional en 1993 y 1994 por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.*

IFE. (16/03/1999). *Informe que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas sobre el importe al que ascendieron los gastos que los partidos políticos nacionales comprobaron haber erogado en 1998 para la realización de actividades específicas. Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.*

IFE. (27/01/1999). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y*

*para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y se determina el financiamiento público de los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes para 1999.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (16/12/1998). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos, en la presentación de sus informes y se ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (16/12/1998). *Informe que presenta la Comisión de Radiodifusión al Consejo General del Instituto Federal Electoral, acerca de los avances obtenidos en la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de los horarios de los programas de los partidos políticos, así como en aspectos relativos a la producción y promoción de los mismos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (13/10/1998). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se reforman y adicionan diversos artículos del reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (17/09/1998). *Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual se requiere a la Junta General Ejecutiva para que, por los medios a su alcance investigue los hechos denunciados por el Partido de la Revolución Democrática, por violaciones a disposiciones relativas al financiamiento de los partidos políticos.* Acta de sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (10/08/1998). *Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos, correspondientes al ejercicio de 1997 y Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos, correspondientes al ejercicio de 1997.* Acta de sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 19/10/1998 y 16/10/1998).

IFE. (30/01/1998). *Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de los informes de gastos de campaña presentados por los partidos políticos y organizaciones políticas que postularon candidatos en el proceso electoral de 1997 y Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de dichos informes.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 11/05/1998 y 19/02/1998).



IFE. (30/01/1998). *Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se emite el Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (30/01/1998). *Dictámenes que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las diversas quejas presentadas respecto al origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos relacionadas con el proceso electoral de 1997, y Proyectos de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral de dichas quejas.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (16/12/1997). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se emite el Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (9/10/1997). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina el costo mínimo de campaña para diputado, de una campaña para senador y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con base en los estudios que presenta el Consejero Presidente del Consejo General.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (21/08/1997). *Informe que presenta la Comisión de Radiodifusión al Consejo General del Instituto Federal Electoral, en relación a los monitoreos muestrales realizados sobre los tiempos de transmisión de las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (30/05/1997). *Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de los informes anuales de los partidos políticos sobre sus ingresos y gastos correspondientes al ejercicio de 1996 y Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se imponen sanciones a los partidos políticos, con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de sus informes anuales de ingresos y gastos, correspondientes al ejercicio de 1996.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 28/07/1997).

IFE. (25/03/1997). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el monto a partir del cual los partidos políticos deberán abrir cuentas de cheques para que a través de ellas efectúen las erogaciones de sus campañas de diputados por el principio de mayoría relativa.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (26/02/1997). *Informe que rinde al Consejo General del Instituto Federal Electoral, las Comisiones Unidas de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, y de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, respecto del análisis efectuado, sobre los alcances del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de topes de gastos de campaña y su relación con el financiamiento público a los partidos políticos y el ejercicio de sus recursos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (23/01/1997). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se adecuan los lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, aprobados por el consejo general en su sesión del 10 de octubre de 1996, derivados de las reformas al código de la materia, del 22 de noviembre del mismo año.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 31/01/1997).

IFE. (23/12/1996). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público a los partidos políticos durante noviembre y diciembre de 1996.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (3/12/1996). *Informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre los lineamientos generales aprobados por la Comisión de Radiodifusión, aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos, que serán sugeridos a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión.* Acta de sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (22/11/1996). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se constituyen las Comisiones de: Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; y Capacitación Electoral y Educación Cívica, a que se refiere el párrafo 2 del artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se crean las Comisiones del Registro Federal de Electores y de Administración.* Acta de sesión extraordinaria. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 29/11/1996).

IFE. (10/10/1996). *Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes a 1995.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 31/10/1996).

IFE. (10/10/1996). *Propuesta para reformar y adicionar los lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (12/07/1996). *Informe y proyecto de propuesta, para consulta con los partidos políticos, para reformar y adicionar los lineamientos, formatos e instructivos que deberán*

*ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (8/11/1995). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se convoca a la Comisión de Consejeros que se encargará de la recepción, revisión y dictamen de los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos anuales.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 11/12/1995).

IFE. (8/11/1995). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea una Comisión de Consejeros que se encargará de realizar análisis, informes y propuestas a dicho Consejo en todo lo referente a los mecanismos e instrumentos de verificación y control de los ingresos y gastos anuales y de campaña de los partidos políticos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (29/09/1995). *Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes a 1994 y Acuerdo del Consejo General para su remisión a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 13/12/1995).

IFE. (29/09/1995). *Dictamen consolidado de la Comisión de Consejeros sobre los gastos de campaña en las elecciones extraordinarias de diputados de mayoría relativa, en los distritos IV de Puebla y XXII de Veracruz, presentados por los partidos políticos y organizaciones políticas y Acuerdo del Consejo General para su remisión a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (7/04/1995). *Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE, sobre los informes de gasto de campaña de los partidos políticos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 11/12/1995).

IFE. (7/04/1995). *Informe de la Dirección General y Acuerdo complementario sobre el financiamiento público por actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (7/04/1995). *Informe del Secretario Técnico de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral respecto del monitoreo sobre la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos en los noticieros de radio y televisión y prensa escrita, para las elecciones extraordinarias del 30 de abril de 1995.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (7/04/1995). *Informe y dictamen que rinde la Comisión de Consejeros constituida para la revisión de los informes financieros de campaña presentados por los partidos políticos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (7/04/1995). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se convoca a la Comisión de Consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la revisión de los informes de campaña de los partidos políticos por el proceso electoral federal extraordinario de 1995 para la elección de diputados de mayoría relativa, en los distritos electorales federales uninominales IV del Estado de Puebla y XXII del Estado de Veracruz.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (7/04/1995). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone que el propio Instituto convoque y organice foros de amplitud nacional para la discusión y análisis de planteamientos vinculados con la nueva reforma electoral.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (7/04/1995). *Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE, sobre los informes de gasto de campaña de los partidos políticos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 11/12/1995).

IFE. (6/08/1994). *Informe de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral respecto del monitoreo al cumplimiento de los lineamientos sobre la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos en los noticieros de radio y televisión.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (6/08/1994). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se convoca a la Comisión de Consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la revisión de los informes anuales y de campaña del proceso electoral federal de 1994, que presenten los partidos políticos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (20/07/1994). *Informe y Acuerdo relacionados con los noticieros de radio y televisión respecto de la cobertura y tratamiento de las actividades de campaña de los partidos políticos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (3/06/1994). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se modifica el calendario de ministración del financiamiento público a los partidos políticos correspondiente a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1994.* Acta de sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (23/03/1994). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que modifica el formato "IC" y su correspondiente instructivo, se adicionó un inciso 4) al punto decimosexto de los lineamientos del acuerdo precisado en el resultando segundo de esta resolución, y se determinó no incluir el Formato "IC-1" y su instructivo, entre los que utilizarían los partidos políticos en sus informes de campaña.* Acta de sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (28/02/1994). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se adicionan los lineamientos y formatos para los informes anuales y de campaña que*

*deberán presentar los partidos políticos a la Comisión de Consejeros a que se refiere el artículo 49, párrafo 6, del COFIPE y se determina no incluir el Formato "IC-1" y su instructivo entre los que para tal efecto se establecieron.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (28/02/1994). *Acuerdo sobre aumento al financiamiento público por actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (28/02/1994). *Informe de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos sobre los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (27/01/1994). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1994.* Acta de sesión extraordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>. (D. O. F. 7/02/1994).

IFE. (7/01/1994). *Acuerdo sobre el financiamiento público a los partidos políticos en los términos del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (23/12/1993). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que presenta la Comisión de Consejeros integrada al efecto, por el que se establecen los lineamientos y se aprueban los formatos que deberán ser aplicados y utilizados en los informes anuales y de campañas que presenten los partidos políticos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (23/12/1993). *Proyectos de acuerdos por los que se establecen los lineamientos para determinar los topes de gastos de campaña de los partidos políticos.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (23/12/1993). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para determinar el tope de gastos de campaña para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1994.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (23/12/1993). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan la metodología y los valores de las variables para la fijación del tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa y se señala el procedimiento para el establecimiento del tope máximo de gastos de campaña para la elección de senadores.* Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (13/01/1993). *Acuerdo de adiciones al Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de*

*interés público*. Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (13/01/1993). *Informe del Director General y Proyecto de Acuerdo sobre el financiamiento público a los partidos políticos en los términos del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (31/01/1992). *Acuerdo sobre el financiamiento público a los partidos políticos en los términos del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

IFE. (20/03/1991). *Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público*. Acta de sesión ordinaria del Consejo General. México: <http://www.ife.org.mx>.

*Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. (1996). México: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>.

*Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. (1977). México: D. O. F. 30/12/1977.

*Ley Federal Electoral*. (1973). México: D. O. F. 5/01/1973.

*Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal*. (1963). México: D. O. F. 28/12/1963.

*Lineamientos para los informes anuales y de campaña que debían presentar los partidos políticos a la Comisión de Consejeros y los formatos e instructivos anexos a los referidos lineamientos que deberían ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de los informes respectivos excepto el Formato IC-1 y su instructivo*. México: D. O. F. 6/01/1994 y 26/01/1994.

*Minuta de la Cámara de Senadores con Proyecto de Decreto, que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Enviada por la Cámara de Senadores. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía*. Gaceta Parlamentaria (2340-III). 13/09/2007. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

*Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionado el artículo 134 y derogado un párrafo al artículo 97). México: D. O. F. 13/11/2007.

*Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 41*. México: D. O. F. 3/09/1993.

*Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes. D. O. F. 28/12/1998, 25/10/1999, 7/01/2000 y 13/12/2000.*

TEPJF. 20/05/2004. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-098/2003-1. SUP-RAP-09/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003, SUP-RAP-102/2003 Acumulados. Recurso de Apelación. Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 13/05/2003. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-018/2003-1. Recurso de Apelación. Partido Revolucionario Institucional Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 11/12/2002. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-021/2001. Recurso de Apelación. Partido de la Revolución Democrática Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 25/10/2001. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-059/2001. Recurso de Apelación. Partido de la Revolución Democrática Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 25/10/2001. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-057/2001. Recurso de Apelación. Partido Alianza Social Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 14/11/2001. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-058/2001. Recurso de Apelación. Partido del Trabajo Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 25/10/2001. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-022/2001. Recurso de Apelación. Partido del Trabajo Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 25/10/2001. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-020/2001. Recurso de Apelación. Partido de la Sociedad Nacionalista Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 25/10/2001. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-019/2001. Recurso de Apelación. Partido Alianza Social Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 25/10/2001. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-016/2001. Recurso de Apelación. Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 13/07/2001. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-018/2001. Recurso de Apelación. Partido Verde Ecologista de México Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 13/07/2001. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-017/2001. Recurso de Apelación. Partido Acción Nacional Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 13/07/2001. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-015/2001. Recurso de Apelación. Partido Revolucionario Institucional Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 19/07/2000. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-030/2000. Recurso de Apelación. Partido de la Sociedad Nacionalista Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 19/07/2000. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-029/2000. Recurso de Apelación. Partido del Trabajo Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 19/07/2000. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-028/2000. Recurso de Apelación. Partido Alianza Social Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 19/07/2000. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-027/2000. Recurso de Apelación. Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 19/07/2000. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-026/2000. Recurso de Apelación. Partido de la Revolución Democrática Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 21/06/2000. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-025/2000. Recurso de Apelación. Partido de Centro Democrático Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 23/12/1998. *EXPEDIENTES: SUP-RAP-023/98 y Acumulado SUP-RAP-024/98. Recursos de Apelación. Actores: Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática Vs. Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 24/09/1998. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-017/98. Recurso de Apelación. Partido del Trabajo Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.



TEPJF. 24/09/1998. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-016/98. Recurso de Apelación. Partido Verde Ecologista de México Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 24/09/1998. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-015/98. Recurso de Apelación. Partido Acción Nacional Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 24/09/1998. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-014/98. Recurso de Apelación. Partido de la Revolución Democrática Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 24/09/1998. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-013/98. Recurso de Apelación. Partido Revolucionario Institucional Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 30/06/1998. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-010/98. Recurso de Apelación. Partido Verde Ecologista de México Vs. Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 29/04/1998. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-007/98. Recurso de Apelación. Partido Verde Ecologista de México Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 18/03/1998. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-003/98. Recurso de Apelación. Partido de la Revolución Democrática Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 18/03/1998. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-002/98. Recurso de Apelación. Partido del Trabajo Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 26/06/1997. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-018/97. Recurso de Apelación. Partido Popular Socialista Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 26/06/1997. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-017/97. Recurso de Apelación. Partido Acción Nacional Partido del Trabajo Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

TEPJF. 26/06/1997. *EXPEDIENTE: SUP-RAP-016/97. Recurso de Apelación. Partido Revolucionario Institucional Vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.* México: <http://www.trife.gob.mx>.

## REINO UNIDO:

*Elections in the United Kingdom.*  
[http://experts.about.com/e/e/el/Elections\\_in\\_the\\_United\\_Kingdom.htm](http://experts.about.com/e/e/el/Elections_in_the_United_Kingdom.htm)

Electoral Commission. (2005). *Annual report and accounts 2004-05*. United Kingdom: Electoral Commission. <http://www.electoralcommission.org.uk>.

Electoral Commission. (2004). *Annual Report 2003-04*. United Kingdom: Electoral Commission. <http://www.electoralcommission.org.uk>.

Electoral Commission. (2003). *Annual Report and accounts 2002-03*. United Kingdom: Electoral Commission. <http://www.electoralcommission.org.uk>.

Electoral Commission. (2002). *Annual Report 2001-2*. United Kingdom: Electoral Commission. <http://www.electoralcommission.org.uk>.

Electoral Commission. (2002). *Annual Report and Accounts 2000-1*. United Kingdom: Electoral Commission. <http://www.electoralcommission.org.uk/about-us/>.

*The Funding Of Political Parties In The United Kingdom. The Government's proposals for legislation in response to the Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty July 1999.* (1999). UK: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm44/4413/4413.htm>.

Kelly, Richards. (2005). *Election expense limits. Standard Note: SN/PX/3413*. United Kingdom: Library House of Commons.

*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.* UK: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000041.htm>.

*Representation of the people Act 2003.* <http://www.opsi.gov.uk>.