



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

*Fiscalización de los recursos federales
de los partidos políticos nacionales de México*

T e s i s

Que para optar por el grado de:

Maestro en Auditoría
Campo de conocimiento: Gubernamental

Presenta:
Edgar Osvaldo Ibarra Gallardo

Tutor:
Dr. Luis Antonio Cruz Soto
Facultad de Contaduría y Administración

Ciudad de México, Octubre de 2020



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

Esta investigación, lejos de ser un esfuerzo individual, es producto de la colaboración de un conjunto de personas e instituciones. En primera instancia, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración, institución a la que pertenecen colegas y profesores que han contribuido en mi formación académica. Dentro de aquellas valiosas personas se encuentra el doctor Luis Antonio Cruz Soto, quien no sólo fue mi tutor y guía en la culminación de la presente investigación, sino también un modelo para lograr aquello que es mi más grande aspiración: contribuir a la sociedad mexicana a través de la docencia y la investigación. Bajo la misma premisa, agradezco a la maestra Rosa María Cruz Lesbros, al maestro Carlos Araiza Rojas y al doctor Armando Tomé González, a quienes no sólo los une su vocación como docentes de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, sino también su profesionalismo y compromiso con las instituciones del sector público, instituciones por medio de las cuales, cada vez estoy más convencido, es posible efectuar un verdadero cambio en el rumbo del país.

También quiero agradecer la fructífera estancia en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde siempre de manera cortés y constructiva se intercambiaban valiosas críticas y opiniones con relación a los proyectos de investigación. En ese sentido, agradezco especialmente a la doctora María Marván Laborde, por permitir y promover que su cátedra, nutrida y desarrollada también por mis compañeros, fuera centro de debate y de valiosas aportaciones no sólo en torno a los temas de la asignatura, sino fundamentalmente de los proyectos de investigación de quienes conformábamos su clase.

Asimismo, agradezco el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), sin el cual este proyecto no hubiera sido posible. Por tanto, reitero mi agradecimiento, pero, sobre todo, mi reconocimiento a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM por conservar y afianzar a la Maestría en Auditoría dentro del Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Conacyt, razón por la cual tuve la oportunidad de ser becado por dicha institución.

Finalmente, y a propósito de lo anterior, agradezco al Instituto Nacional Electoral (INE) por su notable labor en materia de fiscalización de partidos políticos, la cual destaca por la eficiencia y transparencia en el manejo de su invaluable información; por proporcionarme la documentación física necesaria para la elaboración del presente proyecto, y porque los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas impuestas a los partidos políticos, derivadas de las labores de

fiscalización de la autoridad electoral en el ámbito federal, son canalizados al Conacyt, de tal manera que los esfuerzos del INE en la materia no sólo impactan en la inhibición de conductas contrarias a la normatividad electoral, sino también en la elaboración de proyectos de investigación como el presente.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema.....	1
Justificación de la investigación	12
Alcance del estudio.....	18

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 Conceptualización y clasificación del financiamiento político	23
1.2. Tipología de las políticas de regulación del financiamiento político, y la fiscalización de los partidos políticos	36

CAPÍTULO 2. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996: ESTABLECIMIENTO DEL MODELO MEXICANO DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y FISCALIZACIÓN ELECTORAL

2.1. Introducción	52
2.2. Financiamiento público	58
2.3. Financiamiento privado	70
2.4. Fiscalización de partidos políticos	73
2.5. Régimen de sanciones y reglamento de procedimientos sancionadores en materia fiscalización	85
2.6. Sanciones a partidos políticos	93
2.7. Reglamento de Fiscalización.....	107

CAPÍTULO 3. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007-2008: BÚSQUEDA POR LA CONSOLIDACIÓN TÉCNICA DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL MEXICANO

3.1. Introducción	163
3.2. Financiamiento público	170

3.3. Financiamiento privado	178
3.4. Fiscalización de partidos políticos	186
3.5. Régimen de sanciones y reglamento de procedimientos sancionadores en materia fiscalización	199
3.6. Sanciones a partidos políticos	213
3.7. Reglamento de Fiscalización.....	222

CAPÍTULO 4. LA REFORMA ELECTORAL DE 2014:
NACIONALIZACIÓN DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL

4.1. Introducción	245
4.2. Financiamiento público	253
4.3. Financiamiento privado	268
4.4 Fiscalización de partidos políticos	275
4.5. Régimen de sanciones y reglamento de procedimientos sancionadores en materia fiscalización	297
4.6. Sanciones a partidos políticos	318
4.7. Reglamento de Fiscalización.....	334
Conclusiones	377
Índice de cuadros	387
Índice de gráfica	393
Bibliografía	396
Anexos.....	409

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema

Las elecciones no son por *default* justas, competitivas y transparentes, y gran parte de este problema es provocado por la necesaria combinación entre política y dinero. Como bien apunta Jacqueline Peschard: “La importancia que tiene hoy el dinero para mantener en acción a los partidos políticos en especial durante los periodos de campaña, ha generado una preocupación mundial por encontrar mecanismos capaces de controlar las influencias nocivas que grandes sumas de dinero pueden tener en la política”.¹ Esto hace que sean necesarios mecanismos de fiscalización en el ámbito electoral con el objetivo de asegurar la legitimidad y credibilidad de las elecciones electorales y, por tanto, de la democracia; no obstante no ha sido sino en los últimos 27 años que la normatividad electoral mexicana ha contemplado la necesidad de instaurar mecanismos en materia de fiscalización de partidos políticos.

Desde entonces, la normatividad electoral mexicana ha experimentado grandes y frecuentes transformaciones, muchas de ellas enfocadas en la financiación y fiscalización de partidos, temas que han sido torales para el desarrollo y estabilidad de la incipiente democracia mexicana. Y es que, por lo menos desde 1993, el control y vigilancia del origen, monto y destino de los recursos partidarios ha sido uno de los principales retos para la democracia electoral mexicana. Así, por ejemplo, como resultado del primer ejercicio de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos en el país, fue posible evidenciar la enorme disparidad de los recursos utilizados por los partidos políticos en las campañas electorales federales de 1994, pues, de acuerdo con los propios datos reportados por los contendientes, y revisados por la autoridad electoral, se reveló que el 78.28% del total de erogaciones realizadas en las campañas fueron efectuadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras que tan sólo el 10.37 y el 4.73% del total de las erogaciones correspondieron al Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), respectivamente.²

¹ Peschard, Jacqueline, *Transparencia y Partidos políticos*, México, INAI, 2015, p. 32.

² Véase Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento de los partidos políticos en México”, en Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, International Institution for Democracy and Electoral Assistance, Organización de los Estados Americanos, México, 2011, p. 349-366.

Lo anterior conllevó a que en la reforma electoral de 1996 el tema de la equidad y competencia electoral adquiriera mayor relevancia, para lo cual se contempló otorgar un generoso monto de recursos públicos a los partidos políticos, acompañado de un mejor criterio de distribución entre todas las fuerzas políticas para asegurar condiciones equitativas en la contienda electoral. Adicionalmente, y de manera simultánea, como una condición necesaria para cumplir el principio de equidad en las elecciones, se establecieron mecanismos para lograr que las operaciones financieras de los partidos políticos se realizaran por vías transparentes. Para ello fue necesario, no solamente establecer límites y prohibiciones más restrictivas a los recursos provenientes de fuentes privadas, sino también establecer un modelo de fiscalización que permitiera controlar y vigilar adecuadamente el origen, monto y destino de todos los recursos partidistas.

No obstante del establecimiento de mecanismos normativos e institucionales en materia de financiamiento y fiscalización a partir de la reforma electoral de 1996, poco tiempo después de concluidas las elecciones federales del año 2000, se revelaron dos casos de financiamiento ilícito de campañas, que involucraban a las candidaturas presidenciales de los dos principales contendientes de las elecciones federales de aquel año. Dichos casos, conocidos como *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, como señaló Córdova Vianello: “pusieron a prueba las capacidades fiscalizadoras del IFE y evidenciaron las fallas en el modelo de auditoría y rendición de cuentas introducido por la reforma electoral de 1996”;³ sin embargo, de manera simultánea, cabe apuntar que la detección y resolución de aquellos casos demostró que los mecanismos de fiscalización instaurados en 1996 eran capaces de sustanciar e incluso sancionar actos irregulares o contrarios a la normatividad electoral en materia de financiamiento y gasto. En ese sentido, como bien apuntó Giménez: “Fue precisamente la violación del nuevo marco regulatorio en materia de financiamiento lo que se invocaba en las denuncias y fue a partir de ese instrumental jurídico que el Instituto Federal Electoral investigó y pudo sancionar a los partidos infractores”.⁴ Tan sólo en lo que respecta al caso *Pemexgate*, “se aplicó la más drástica sanción económica conocida en el mundo a un partido político en la historia de sanciones por financiamiento irregular”,⁵ imponiéndose una multa al PRI por una suma de 500 millones de pesos.

Por su parte, en las elecciones federales de 2003, resurgieron las discusiones y cuestionamientos al elevado monto de financiamiento público que le era otorgado a los partidos políticos, monto que fue definido a partir de la reforma electoral de 1996. Aunque si bien las discusiones y cuestionamientos en torno al modelo de financiamiento público surgieron a partir de la aprobación de dicha reforma, la exigencia por revisar y acotar el financiamiento público otorgado a los partidos políticos reapareció después de que en 2003 éstos recibieran un monto total equivalente a 4 mil

³ Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento de los partidos políticos...”, *cit.*, p. 355.

⁴ Giménez-Cacho, Luis E., “La hora de las cuentas. Para saber cómo gastan los partidos”, *Configuraciones*, núm.12-13, abril-septiembre de 2003, p. 58.

⁵ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Ediciones cal y arena, 2006, p. 39.

823 millones de pesos, una de las cifras de financiamiento público otorgado a los partidos políticos más grandes en la historia del país.

Por otra parte, los resultados de la fiscalización del proceso electoral federal de 2006 pusieron en evidencia no sólo la enorme proporción de gastos destinados a propaganda transmitida en medios de comunicación, especialmente en televisión, sino también las múltiples irregularidades en la contratación de dicha propaganda, tales como “la profusión de campañas de descalificación y la compra de publicidad política por parte de actores impedidos para ello por la ley”.⁶

Así, derivado de las diversas problemáticas presentadas en las elecciones federales en materia de financiamiento y gasto, con la reforma Constitucional en materia electoral de 2007 y la reforma a la legislación electoral federal en 2008, se modificó el modelo de financiamiento público otorgado a los partidos políticos, lo que se tradujo en una reducción del 50% del financiamiento público para gastos de campañas en elecciones sexenales y del 70% en elecciones intermedias. Asimismo, la reforma electoral de 2007-2008 estableció nuevas y más restrictivas limitaciones al financiamiento proveniente de fuentes privadas, con lo cual la autoridad electoral trataría de asegurar la disposición constitucional establecida a partir de dicha reforma: garantizar que el financiamiento público prevalezca sobre el de origen privado, lo cual contribuiría a evitar la entrada de dinero ilegal o por encima de los límites establecidos, que alterara las condiciones de equidad y competencia durante las contiendas electorales. Finalmente, y más trascendental, fue prohibir la compra o adquisición de tiempo para propaganda transmitida en radio y televisión, con lo cual se buscaba, por un lado, “fortalecer la equidad en la competencia como principio rector de todo proceso electoral democrático”,⁷ toda vez que los partidos electoral y financieramente más consolidados tenían mayor cobertura en medios en comparación con el resto de las fuerzas políticas y, por el otro lado, “impedir que los intereses privados irrumpieran disruptivamente en las elecciones y en la política”.⁸

Adicionalmente a las mejoras antes referidas, a raíz de la reforma electoral de 2007-2008 se llevaron a cabo importantes modificaciones en materia de fiscalización al incorporar al Instituto Federal Electoral (IFE) un órgano con autonomía técnica y operativa encargada de la fiscalización de los recursos partidistas, denominada Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), la cual, además de estar facultada, por mandato constitucional, para trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el ejercicio de sus atribuciones en materia de fiscalización, fue dotada de más y mejores mecanismos para controlar el origen, monto y destino de los recursos partidistas.

De esta manera, sería con las nuevas reglas instauradas en la reforma electoral de 2007-2008 que se llevaría a cabo la fiscalización del proceso electoral federal de 2012, arrojando importantes

⁶ Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento de los partidos políticos...”, *cit.*, p. 358.

⁷ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 66.

⁸ *Idem.*

resultados, pero evidenciando, al mismo tiempo, deficiencias y áreas de mejora tanto en la normatividad electoral como en los mecanismos de fiscalización. Ejemplo de lo anterior es que, como resultado de los procedimientos de fiscalización de las campañas de 2012, la autoridad pudo evidenciar que un total de 195 candidaturas —una candidatura presidencial, seis de senadores y 188 de diputados— habían rebasado el tope de gastos de campaña establecido por la normatividad electoral, alterando gravemente las condiciones de competencia y equidad de las contiendas. No obstante de la detección de tales infracciones por parte de la autoridad electoral, 123 candidaturas —121 de diputados y dos de senadores—, que habían rebasado el tope de gastos de campaña, lograron conseguir los puestos de elección popular por los que habían competido en las elecciones federales de 2012. En ese sentido, como señaló la propia autoridad electoral en torno a la fiscalización de las campañas de 2012:

[...] gracias a la reforma electoral de 2007-2008, existen instrumentos que permiten detectar gastos excesivos y determinar si una candidatura rebasó los topes de gastos o no. La determinación correspondiente, sin embargo, se produce en un momento en el que ya se calificó la elección e incluso, cuando los infractores que resultaron ganadores se encuentran ya en los cargos por los que contendieron.⁹

Debido a lo anterior, se reconsideró la necesidad de implementar un modelo de fiscalización que permitiera conocer la evolución de los gastos de manera simultánea al desarrollo de las campañas electorales; es decir, se planteó la necesidad de transitar de un modelo de fiscalización *ex post* a un modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en tiempo real, que permitiera ofrecer información financiera relevante tanto a la autoridad electoral como a la ciudadanía en general, pues, en efecto, los plazos considerados para la presentación y revisión de los informes financieros de los partidos eran muy extensos. Sirva de ejemplo la fiscalización del proceso electoral federal de 2012: entre el día de jornada electoral celebrada el 1 de julio de 2012 y la aprobación del Consejo General del Instituto Federal Electoral del dictamen y resolución, documentos a través de los cuales se revelan las irregularidades y las sanciones correspondientes a cada partido político, tuvieron que pasar 379 días, fecha para la cual, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ya había emitido la declaración de validez de las elecciones, de manera que los candidatos que habían resultado ganadores ya ocupaban los cargos por los que habían competido, independientemente de si habían cometido infracciones graves a la normatividad electoral, tal como lo es el resabe de tope de gastos de campaña. De ahí que, como advirtió la propia autoridad electoral en torno a la fiscalización de los recursos del proceso electoral federal de 2012: “el rebase a los topes no es un hecho que pueda valorar el Tribunal Electoral para validar las condiciones de equidad en la contienda, ni un hecho que signifique consecuencias para la candidatura beneficiada con el

⁹ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización del Proceso Electoral Federal 2011-2012*, México, IFE, 2013, p. 31.

gasto excesivo, ya que la ley vigente sólo prevé como sanción una multa al partido o coalición correspondiente”.¹⁰

Adicionalmente al tema relacionado con los rebases a los topes de gastos de campaña, derivado de los procesos de fiscalización se detectó un monto importante de recursos no reportados, que, como bien lo indicó la propia autoridad electoral en el dictamen consolidado respecto de los informes de ingresos y gastos de las campañas federales de 2012, “tienen dos efectos en la rendición de cuentas, por un lado representan omisiones que repercuten en el tope de gastos de campaña y por el otro, al desconocerse quién los pagó, se convierten en recursos de fuentes ilícitas, al ser anónimos”.¹¹ Así, tanto por la numerosa cantidad de candidaturas que rebasaron el tope de gastos de campaña, como por el monto de recursos no reportado, que por primera vez en la historia electoral del país había superado los 180 millones de pesos, fue que se propuso endurecer las sanciones impuestas a los partidos políticos con el claro propósito de inhibir conductas contrarias a la normatividad electoral en materia de financiamiento y gasto. Como bien lo señaló la autoridad electoral al concluir el ejercicio de fiscalización de las campañas de 2012: “No obstante la eficacia operativa de los instrumentos de constatación, detección y verificación de los gastos de campaña, la legislación debe avanzar en el establecimiento de medidas más drásticas a desincentivar las conductas que se apartan de la norma, una vez que existen instrumentos más sofisticados para detectarlas”.¹²

Así, en adición a la propuesta de instaurar un sistema de fiscalización en tiempo real que permitiera la revisión de las operaciones de los partidos políticos durante el desarrollo de las campañas con el propósito de detectar y sancionar oportunamente las irregularidades cometidas por los partidos políticos, se puso sobre la mesa la necesidad de establecer como causal de nulidad de la elección la utilización o percepción de recursos de procedencia ilícita y el rebase a los topes de gastos de campaña; lo anterior en tanto que, como argumentaban algunos de los consejeros electorales del otrora IFE: “un régimen democrático no puede validar contiendas en las que el dinero excesivo en una campaña altere las condiciones de equidad. Bajo esta perspectiva, sería totalmente válido y no desproporcionado, anular una elección en donde el dinero distorsione de forma grave un tope de gasto que busca emparejar condiciones de competencia”.¹³

En razón de lo anterior, en la reforma electoral de 2014, además del establecimiento como causales de nulidad la recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita y el rebase de tope de gastos de campaña, se instauró un modelo de fiscalización mediante medios informáticos que permitiera, tanto a la autoridad electoral como a la ciudadanía, la revisión de la información finan-

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Instituto Federal Electoral, “Dictamen consolidado que presenta a consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, respecto de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos para las campañas federales electorales, correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012”, Instituto Federal Electoral, 10 de julio de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/2KwAFly> (consultado el 15 de mayo de 2020).

¹² Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 53.

¹³ *Idem.*

ciera durante el desarrollo de las campañas, pues a partir de aquella reforma se obligaría a los candidatos de los partidos políticos a registrar la evolución diaria de los ingresos y gastos efectuados durante las campañas electorales, permitiendo mayor control y transparencia de las operaciones realizadas. Adicionalmente, como característica trascendental de la reforma electoral de 2014, se llevó a cabo la conversión del entonces Instituto Federal Electoral al actual Instituto Nacional Electoral (INE), con lo cual la nueva autoridad electoral nacional adquiriría, entre otras, la facultad exclusiva de fiscalizar los ingresos y gastos de todos los partidos políticos tanto a nivel federal como local, homologando los criterios de fiscalización y transparencia de los ingresos y egresos partidistas, para lo cual fue necesario emitir leyes y reglamentación en la materia, aplicable a nivel nacional. Finalmente, la facultad para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos quedaría a cargo de la ahora denominada Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), pero ésta a su vez, estaría bajo la supervisión constante de la Comisión de Fiscalización, integrada por miembros del Consejo General del INE, la cual había sido creada en la reforma electoral de 1996, pero suprimida a raíz de la reforma electoral de 2007-2008; no obstante, dado que es el Consejo General del INE el facultado para aprobar los dictámenes y resoluciones correspondiente a la revisión de los ingresos y egresos, se creyó necesario el resurgimiento de dicha Comisión de Fiscalización, con el propósito de dar seguimiento y supervisión durante todo el proceso de fiscalización.

Por otra parte, y a pesar del fortalecimiento del sistema de fiscalización a partir de la reforma electoral de 2014, la labor de la autoridad electoral en materia de fiscalización siguió siendo fuertemente cuestionada; por ejemplo, Gilas y Christiansson, señalaron que el “ejercicio de fiscalización realizado en el proceso electoral 2014-2015 deja en evidencia los errores en el diseño del nuevo modelo. [...] Las nuevas reglas complicaron el procedimiento de fiscalización, hicieron menos factible una revisión profunda de las finanzas”.¹⁴ En este mismo sentido, pero con motivo de la fiscalización del proceso electoral federal de 2018, Ugalde y Casar, en una reciente publicación titulada *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, señalan que si bien “México cuenta con uno de los sistemas [de fiscalización de partidos políticos] más complejos en el mundo [...] el mecanismo es insuficiente y en ocasiones incluso irrelevante para combatir el enorme problema del fondeo ilegal de campañas”.¹⁵

Aunque hasta ahora sólo se ha hecho un recuento general de las modificaciones en materia de fiscalización a partir de las reformas electorales, sirva como ejemplo señalar que, de acuerdo con diversos estudios, incluyendo la base de datos sobre financiamiento político del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (*International IDEA*, por sus siglas en inglés), demuestran que, en materia de regulación de financiamiento político, México es uno de los países con

¹⁴ Gilas, Karolina Mónica y Christiansson, Mikaela Jenny, “El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 16, enero-junio de 2016, p. 122.

¹⁵ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a, ed., México, Integralia, 2019, p. 21.

normas más restrictivas y rigurosas en el mundo.¹⁶ Así, por ejemplo, tomando como referencia la base de datos de financiamiento político de IDEA Internacional, Saavedra Herrera demuestra que “México se encuentra entre los países con regulaciones más rígidas. [...] ocupa el lugar número 4 de los 180 países analizados. Esto, como es evidente, se explica por las innovaciones que las sucesivas reformas electorales introdujeron en materia de financiamiento y fiscalización”;¹⁷ no obstante, el mismo autor señala que, a pesar de lo anterior, “la influencia del dinero continúa siendo uno de los aspectos electorales que genera mayor preocupación”,¹⁸ y es que, en lo que respecta a los resultados en materia de fiscalización derivado de las elecciones de 2018, todo parece indicar que, de acuerdo con el autor referido, “el modelo [de fiscalización] que se generó en 2014 es particularmente complejo y dicha complejidad, ha redundado en serias dificultades de implementación y eficacia”.¹⁹ Incluso en torno al proceso de fiscalización de las campañas federales de 2012, Oswaldo Chacón *et al.*, señalaron que a pesar de que México contaba con “uno de los marcos regulatorios del financiamiento y gasto electoral más completos del mundo, aún se encuentra bajo permanentes cuestionamientos y quejas de los actores políticos y opinión pública sobre los efectos distorsionadores del dinero en sus procesos electorales”.²⁰ En este mismo sentido, Chacón *et al.* mencionan que, a pesar de haberse instaurado, a partir de la reforma electoral de 2007-2008, prohibiciones y reglas más restrictivas en la materia, así como un organismo autónomo, especializado y dotado de instrumentos de control y sanción para hacer respetar las reglas, los ejercicios de fiscalización de las elecciones federales de 2009, y especialmente las celebradas en 2012, demuestran, que independientemente del avance regulatorio en la materia, “estamos hablando de un esfuerzo marcadamente insuficiente, de un modelo que no responde a las expectativas [...], y que necesita ser analizado”.²¹

En suma, gran parte de la literatura y estudios en materia de fiscalización de partidos políticos en México parecen coincidir en que, a pesar de los avances producidos por las reformas electorales, el modelo de fiscalización sigue siendo, por como lo describen algunos de los autores antes citados, insuficiente, ineficiente e incluso irrelevante para fiscalizar de manera adecuada los recursos de los partidos políticos. Sin embargo, haciendo una revisión de las implicaciones o mejoras que las reformas electorales, en su conjunto, han tenido sobre el modelo de fiscalización ejecutado por la autoridad electoral, así como la labor de esta última para emitir, modificar y aplicar la reglamentación en la materia, es posible observar que tales modificaciones han buscado, de manera genuina,

¹⁶ Véase la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional en: <https://bit.ly/2J5npgv> (consultado el 15 de mayo de 2020).

¹⁷ Saavedra Herrera, Camilo Emiliano, “Dinero y elecciones en México: La reforma electoral de 2014 y sus implicaciones en materia de financiamiento y fiscalización”, s.e., s.a., p. 6-7. Disponible en: <http://bit.ly/2VUSIYn> (consultado el 15 de mayo de 2020).

¹⁸ *Ibidem*, p. 7.

¹⁹ *Ibidem*, p. 20.

²⁰ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México*, México, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2014, p. 22.

²¹ *Ibidem*, p. 31.

resarcir los defectos y debilidades de los mecanismos normativos e institucionales encargados de la fiscalización, lo que ha permitido no sólo controlar de manera más estricta los ingresos y egresos de los partidos políticos, sino incluso también someterlos a criterios y reglas más estrictas de transparencia y rendición de cuentas; entendiendo a la transparencia como las operaciones mediante las cuales “los partidos y candidatos dan a conocer públicamente el monto y manejo de sus recursos”²², y por rendición de cuentas como las acciones de supervisión y/o sanción en la cual los actores políticos y/o funcionarios públicos “deben informar sobre sus acciones y decisiones a los actores que formalmente tienen la capacidad de exigir respuestas y/o imponer sanciones”.²³

Lo anterior es más evidente si se analizan, como se mencionó, tanto las modificaciones de las reformas electorales en materia de fiscalización como un ejercicio conjunto y continuo de mejoras instauradas, y no de manera aislada, así como las modificaciones y mejoras que la propia autoridad electoral, haciendo uso de su autonomía constitucional, ha podido implementar a través del reglamento de fiscalización, herramienta normativa a través de la cual se establece esencialmente “la manera o el cómo la autoridad electoral ejercerá las atribuciones que le confiere la ley en materia de fiscalización”.²⁴ Por esto último es importante recordar que, de manera adicional a las modificaciones de las reformas electorales en materia de fiscalización implementadas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como en las leyes secundarias en materia electoral, ha sido la propia autoridad electoral —INE, antes IFE—, la facultada, desde 1993, de emitir, modificar y aplicar la reglamentación en materia de fiscalización. En ese sentido, es importante no sólo considerar, como suele suceder, a las reformas electorales a nivel constitucional y legal, sino también la manera en que la reglamentación en materia de fiscalización ha incidido en la labor de fiscalización de los partidos políticos. Esto es importante señalarlo porque, aunque si bien es cierto que, como lo ha expresado el TEPJF, “la facultad de emitir acuerdos o Reglamentos, no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los Reglamentos y acuerdos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan”,²⁵ la reglamentación en materia de fiscalización emitida por la autoridad electoral, por su parte, tiene la facultad de determinar las disposiciones a través de las cuales la propia autoridad podrá ejercer o llevar a cabo sus atribuciones en materia de fiscalización conferidas por la propia ley.

²² Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003, p. 23.

²² Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, en Falguera, Elin *et al.* (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, México, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, p. 24.

²³ Mainwaring, Scott, “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 7

²⁴ Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el diverso INE/CG409/2017, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados”, Instituto Nacional Electoral, 5 de enero de 2018, p. 11. Disponible en: <https://bit.ly/3fM3Fgt> (consultado el 8 de mayo de 2020).

²⁵ *Idem.*

Así, a propósito de lo anterior y para comprender la relevancia de la reglamentación en la materia, cabe mencionar que la relación entre las disposiciones legales y reglamentarias en materia de fiscalización de partidos políticos se desprende, como lo ha señalado el propio TEPJF, de dos principios jurídicos conocidos como reserva de ley y de subordinación jerárquica. En cuanto al principio de reserva de ley, la doctrina la clasifica en reserva de ley absoluta y relativa. Al respecto, el TEPJF señaló que:

La [reserva] absoluta ocurre cuando una disposición constitucional reserva expresamente a la ley emitida por el Congreso, ya sea federal o local, la regulación de una determinada materia [...]; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa [...]. La [reserva] relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices.²⁶

Por otra parte, el principio de jerarquía normativa, establece que, dado que le corresponde a la ley la determinación de las directrices a las que la regulación tendrá que ajustarse, tal reglamentación, en este caso la emitida por la autoridad electoral en materia de fiscalización,

[...] sólo puede detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley. De ahí que, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general [...]; al reglamento o acuerdo de ejecución competará, por consecuencia, el cómo se esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.²⁷

En razón de lo anterior, se vuelve conveniente, de manera conjunta a las reformas electorales, analizar las modificaciones que a nivel reglamentario ha instaurado la propia autoridad electoral, pues es en este nivel donde la aplicación de los mecanismos normativos e institucionales en materia de fiscalización pueden ser mejor observados. Y es que, si bien la literatura en materia de fiscalización de partidos políticos en México ha analizado las modificaciones de las reformas electorales en materia de fiscalización y el impacto que éstas han tenido en la fiscalización de los partidos políticos, dicho análisis ha prescindido del estudio del reglamento de fiscalización que emite, reforma y aplica la propia autoridad electoral, a pesar de que, como se ha reiterado, es el reglamento de fiscalización a través del cual se establece la manera o el cómo la autoridad electoral ejerce sus funciones.

En ese sentido, gran parte de la literatura y de los estudios en materia de fiscalización de partidos políticos en México ha prescindido de dos aspectos que son fundamentales para su estudio y análisis: por un parte, no considerar a las reformas electorales en materia de fiscalización como

²⁶ *Ibidem*, p. 10.

²⁷ *Ibidem*, p. 11.

un ejercicio continuo y conjunto que ha buscado fortalecer los mecanismos para controlar y transparentar de manera más efectiva el uso, aplicación y destino de los recursos partidistas, y por otra parte, no considerar, de manera paralela a las reformas electorales, la reglamentación de fiscalización que la propia autoridad electoral, en ejercicio de su autonomía constitucional, ha sido facultada para emitir, modificar y aplicar.

Finalmente es importante mencionar que aun tomando en cuenta las constantes modificaciones y avances que ha habido en la materia, no sólo en México, sino en diversos países que han buscado controlar y transparentar de manera efectiva las finanzas de los partidos políticos, como lo señalan Norris y Abel Van Es, “No existe un consenso establecido sobre qué políticas públicas han demostrado ser más efectivas en la regulación de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas electorales —y cuáles han fallado en gran medida en alcanzar sus objetivos”.²⁸ En ese sentido, es importante mencionar y asumir que en materia de control de las finanzas partidistas, al no contar con un modelo o disposiciones normativas que erradiquen de manera definitiva las irregularidades en el manejo de los recursos por parte de los partidos políticos, es necesario examinar y reformar constantemente los mecanismos de fiscalización, permitiendo controlar y transparentar los recursos partidistas de manera cada vez más efectiva, sobre todo si consideramos que, como advierte José Woldenberg: “No obstante las disposiciones que se tomen para encausar una contienda democrática pulcra y equilibrada, siempre, y repito, siempre, pueden aparecer irregularidades. Sólo desde una visión idílica de la condición humana y de la política, alguien esperará que las irregularidades y los fraudes desaparezcan del todo”.²⁹

Derivado de lo anterior, resulta fundamental que, de manera conjunta al establecimiento de mecanismos normativos e institucionales que regulen el dinero en la política, los partidos políticos asuman sus responsabilidades en la materia, no sólo para facilitar la labor de la autoridad electoral, sino para garantizar el cumplimiento de la ley. En ese sentido, como señala Magnus Öhman, reconocido autor en materia de financiamiento político, “Incluso aunque se combinen las normativas oficiales adecuadas con mecanismos sólidos de control del cumplimiento de la ley, resulta poco probable que se observe un financiamiento político transparente a menos que haya actores políticos clave dispuestos a colaborar”.³⁰

Por último, es importante mencionar que, derivado de la alta recurrencia de actividades ilícitas vinculadas con el manejo de las finanzas por parte de los partidos políticos, especialmente durante el periodo de campañas políticas, se vuelve no sólo conveniente, sino incluso necesario, que la autoridad electoral encargada de la fiscalización de los partidos políticos genere vínculos de

²⁸ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance Reform”, en Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2016, p. 6.

²⁹ Woldenberg, José, “El financiamiento a la política”, en Del Pilar Hernández, María (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 309.

³⁰ Öhman, Magnus, “Introducción al financiamiento político”, en Falguera, Elin *et al.* (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, México, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, p. 5.

colaboración entre autoridades o instituciones públicas, sociedad civil y medios de comunicación. Aunque en el presente estudio no se abordará la relación de la autoridad electoral y los partidos políticos con diversos actores como la sociedad civil y medios de comunicación, es importante considerarlo, en la medida en que para controlar y transparentar los recursos partidistas de manera eficaz y encontrar soluciones adecuadas a problemas que trascienden la esfera electoral, como el financiamiento ilícito de campañas electorales o el clientelismo electoral, es necesario, como apunta Elin Falguera, “llevar a cabo reformas mucho más amplias y profundas que incluyan cambiar el equilibrio del poder o que aborden asuntos que afecten a sociedades enteras. Por ejemplo, la compra de votos es un asunto difícil de erradicar en una sociedad empobrecida;”³¹ en ese sentido, continúa Falguera: “No se puede separar el sector político de los otros sectores de la sociedad; se necesita cooperación —entre las instituciones y entre los diferentes actores sociales— si se quieren abordar con éxito los retos del financiamiento político”.³²

Todo lo anterior adquiere mayor relevancia en países como México donde las problemáticas en torno a la regulación del financiamiento en la política converge con una multiplicidad de variables que suelen vulnerar el adecuado cumplimiento de las reglas por parte de los partidos políticos y candidatos, en tanto que la conjunción de dichas variables se convierte en terreno fértil para la proliferación de prácticas irregulares, opacas o contrarias a la ley. No obstante lo anterior, se debe proyectar y aspirar a reformas de los mecanismos de regulación del financiamiento de los partidos políticos que permitan avanzar de manera progresiva hacia un sistema que ofrezca mayor control y transparencia en el origen, monto y destino de los recursos partidistas. En ese sentido, como señala Daniel Zovatto al respecto del estado de la regulación del financiamiento político en América Latina, “la profusión de iniciativas regulatorias intentadas en las últimas décadas [...] constituye un signo de desarrollo democrático”.³³ En este desarrollo se inscribe México, país que, fundamentalmente a través de tres generaciones de reformas electorales y modificaciones a su reglamentación, ha logrado avanzar hacia un modelo normativo e institucional cada vez más competente para controlar y transparentar las finanzas de los partidos políticos, aunque, cabe señalarlo, no exento de modificaciones y mejoras, pues como señala José Woldenberg, es necesario partir de una consideración evidente: “los temas del dinero siguen gravitando sobre la política sin que se haya resuelto satisfactoriamente en ningún lugar del mundo. No se trata de un consuelo, sino de constatar que estamos ante un fenómeno complejo que no admite soluciones definitivas”.³⁴

³¹ Falguera, Elin, “Conclusiones”, en Falguera, Elin et al. (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, México, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, p. 400-401.

³² *Ibidem*, p. 401.

³³ Zovatto, Daniel, *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Estados Unidos de América, Ediciones EJV International, 2017, p. 441.

³⁴ Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 303.

Justificación de la investigación

La fiscalización de los partidos políticos es un tema reciente en la historia electoral mexicana, pues han transcurrido poco menos de tres décadas desde que en México se instauraron los primeros mecanismos normativos e institucionales para llevar a cabo la fiscalización de los partidos políticos. Desde entonces, la normatividad electoral mexicana ha experimentado profundas y frecuentes transformaciones, muchas de ellas enfocadas a la fiscalización de los partidos políticos, el cual ha sido, especialmente desde la reforma electoral de 1996, un tema toral para el desarrollo de la incipiente democracia mexicana.

Tal ha sido la relevancia del control del financiamiento político, que como lo señala *Ciro Murayama*, Consejero Electoral del INE: “la credibilidad electoral, se trasladó de los asuntos procedimentales —confección del padrón, emisión y conteo del sufragio, publicidad de resultados— a las condiciones de la competencia y, en particular, al uso del dinero en las campañas políticas”.³⁵ No obstante de la relevancia del tema de la fiscalización de los recursos partidarios en la actualidad, como advierte *Ciro Murayama*, “La información pública sobre los recursos que declaran los partidos en México es abundante y, me temo, poco explotada incluso desde la academia”.³⁶ Y es que a pesar de que los mecanismos normativos e institucionales instaurados a partir de las reformas electorales desde 1996 han mejorado sustancialmente la fiscalización de los partidos políticos —hasta el punto en que, en la actualidad, la ciudadanía es capaz de conocer, y la autoridad electoral está facultada para revisar en tiempo real, la evolución diaria de las operaciones realizadas por los partidos políticos y candidatos durante las campañas electorales—, diversos estudios, algunos de los cuales fueron referenciados en el apartado anterior, siguen calificando al modelo de fiscalización de partidos políticos en México como uno ineficiente e insuficiente para regular adecuadamente los ingresos y gastos partidistas. No obstante, tales críticas al modelo de fiscalización de partidos políticos en México, además de estar fundamentadas en comparaciones y datos poco determinantes, propone el presente estudio, no toman en consideración a las reformas electorales y las modificaciones al reglamento de fiscalización, este último emitido y aplicado por la propia autoridad electoral, como un ejercicio continuo y conjunto de mejoras instauradas que ha buscado, de manera genuina, fortalecer el andamiaje normativo e institucional encargado de controlar y transparentar las finanzas de los partidos políticos. Esto último es relevante para el estudio de las modificaciones instauradas por las reformas electorales, pues, como señala *Córdova*, cada una de éstas “no puede descontextualizarse del proceso de cambio político, así como de la paulatina transformación a la que se han sometido las instituciones públicas en el marco de lo que hemos denominado ‘Reforma del Estado’. [...] Para decirlo en otras palabras, sólo analizando a la reforma en su perspectiva histórica pueden entenderse a cabalidad las soluciones que en ella se proponen y la gran apuesta política que en ella se

³⁵ *Murayama, Ciro*, “Dinero y campañas: Fetichismo y realidad”, *Nexos*, abril de 2018.

³⁶ *Idem*.

contiene”.³⁷ En ese sentido es necesario reconocer las modificaciones implementadas en materia de fiscalización que, a través de tres generaciones de reformas legislativas y múltiples reformas reglamentarias en la materia, han logrado instaurar los mecanismos normativos e institucionales para asegurar mayor control y transparencia sobre los recursos de los partidos políticos, coadyuvando, a su vez, no sólo a garantizar la integridad de los procesos electorales, sino de la democracia misma.

Por consiguiente, el presente estudio se propone como objetivo general: comprender y analizar la evolución del marco normativo electoral en materia de fiscalización de partidos políticos nacionales en México a partir de las reformas electorales de 1996, 2007-2008, 2014, así como las modificaciones al reglamento de fiscalización, este último emitido, reformado e implementado por la autoridad electoral, considerando al proceso de dichas reformas y modificaciones como un ejercicio continuo y conjunto que ha buscado el fortalecimiento de los mecanismos para controlar y transparentar el origen, monto y destino de los recursos partidistas.

Por su parte, se plantea como hipótesis que la comprensión y el análisis de las reformas electorales de 1996, 2007-2008, 2014 y las modificaciones al reglamento de fiscalización de partidos políticos como un proceso continuo y conjunto, permite conocer integralmente el modelo de fiscalización de partidos políticos y a partir de ello identificar y analizar adecuadamente sus principales atribuciones, contribuciones y adecuaciones para controlar y transparentar los recursos de los partidos políticos nacionales.

En consecuencia, la presente investigación describe y analiza el modelo de fiscalización de partidos políticos nacionales en México partiendo de las modificaciones implementadas en cada una de las reformas electorales anteriormente mencionadas, así como en las modificaciones reglamentarias en la materia. En ese sentido, más que un ejercicio comparativo entre las distintas reformas electorales, se busca representar la evolución del modelo de fiscalización enfatizando las modificaciones y mejoras al andamiaje normativo e institucional encargado de la fiscalización de los partidos políticos, considerando las problemáticas surgidas a partir de dichas modificaciones; esto último, cabe señalarlo, tomando como base estudios realizados en torno al tema, de los cuales se desprenden análisis y observaciones de la implementación de cada una de las reformas electorales.

La investigación está conformada por cuatro grandes apartados. En el primer capítulo, se abordará la conceptualización y la clasificación del financiamiento político, así como la tipología de las políticas de regulación del financiamiento político, incluyendo, en este último tema, la conceptualización de la fiscalización de los partidos políticos. Si bien el énfasis está ubicado en estudiar la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, dicho financiamiento, como se podrá apreciar, ocupa un lugar esencial dentro de la presente investigación, así como dentro de múltiples estudios en la materia. Esto es así, debido a que, para comprender a cabalidad el modelo de fiscalización de los partidos políticos, es necesario, primero, exponer el origen y las características de su financiamiento (público o privado, directo o indirecto), así como las actividades a las cuales éste

³⁷ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral...”, *cit.*, p. 47.

puede ser asignado, (gastos de campañas, gastos de actividades ordinarias y/o actividades específicas de capacitación e investigación).

Por su parte, en lo que respecta a los tres capítulos en los que se abordan, por separado, cada una de las reformas electorales de manera cronológica, estos mantienen la misma estructura, como se puede observar en el índice y como se detallará a continuación; lo anterior, con el propósito de representar la evolución del modelo de fiscalización a partir de las reformas electorales comprendidas y analizadas como un proceso continuo y conjunto. Para ello, en el primer subcapítulo de cada capítulo, a manera de introducción, se comienza por identificar y describir las principales y más significativas modificaciones de las reformas electorales a nivel constitucional y legal en materia de financiamiento y fiscalización.

Posteriormente, en los subcapítulos segundo y tercero de cada capítulo, se abordan de manera específica las principales disposiciones, modificaciones y problemáticas en torno al financiamiento público y al financiamiento privado, respectivamente, a partir de las reformas electorales, del análisis y observaciones de diversos estudios en la materia y de la presentación de las cifras oficiales de financiamiento público y privado otorgado a los partidos políticos nacionales. El análisis de dichos subcapítulos, a su vez, coadyuvará a comprender de manera integral el modelo y los procesos de fiscalización que se expondrán en capítulos subsecuentes.

En los subcapítulos número cuatro de cada capítulo, a su vez, se abordan las principales disposiciones y modificaciones en materia de fiscalización a partir de las reformas electorales, establecidas en las leyes secundarias en materia electoral, y no a nivel reglamentario, pues las disposiciones y modificaciones implementadas a este último corresponden, cabe reiterarlo, exclusivamente a la autoridad electoral, misma que se encarga de aplicarlas. Es relevante hacer esta distinción en tanto que, como lo expresó el propio TEPJF:

[...] si el reglamento o acuerdo sólo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley. [...] Ello, en virtud de que el reglamento o acuerdo, se reitera, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.³⁸

En ese sentido, en el presente estudio se opta por abordar, primero, las disposiciones y modificaciones legales en materia de fiscalización, para posteriormente, hacerlo con las disposiciones reglamentarias, siendo éstas últimas las que determinan la manera o el cómo la autoridad electoral

³⁸ Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el diverso INE/CG409/2017, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados”, Instituto Nacional Electoral, 5 de enero de 2018, p. 11. Disponible en: <https://bit.ly/3fM3Fgt> (consultado el 8 de mayo de 2020).

lleva a cabo la fiscalización de los partidos políticos. De esta manera, se busca abordar las disposiciones generales sobre la materia, para posteriormente hacer lo propio con las específicas.

Finalmente, con relación a los subcapítulos donde se abordan las disposiciones y modificaciones legales en materia de fiscalización, cabe mencionar que, dado la relevancia de los informes financieros que presentan los partidos políticos como mecanismo de fiscalización, se enfatizan las disposiciones y modificaciones de los procedimientos y plazos para la presentación y revisión de tales informes.

No obstante, antes de pasar a las disposiciones y modificaciones reglamentarias en materia de fiscalización, es necesario abordar el régimen de sanciones y procedimientos sancionadores en materia fiscalización, lo cual se desarrolla en los subcapítulos quinto de cada capítulo. Lo anterior se vuelve fundamental en tanto que el modelo de fiscalización de partidos políticos, como bien señala Oswaldo Chacón *et al.*, “se complementa con el establecimiento de un régimen de sanciones. Esto es, si bien por un lado se prevé a necesidad de que se instituyan procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de todos los recursos partidistas, por otro, se establece la existencia de sanciones para el incumplimiento de reglas en la materia”.³⁹ A su vez, la necesidad de implementar un marco normativo capaz de sancionar a los partidos políticos en caso de irregularidades o incumplimiento a la normatividad electoral radica no sólo en castigar tales conductas cometidas por parte de partidos políticos y candidatos, lo cual coadyuva a que la confianza ciudadana en el sistema de fiscalización de los recursos partidistas no se vea debilitada, sino principalmente en inhibirlas, de manera que los partidos políticos y candidatos cuenten con menos incentivos para violar la normatividad electoral aplicable. Por otra parte, de manera adicional al régimen de sanciones, en el mismo subcapítulo, se abordan y analizan las disposiciones y modificaciones reglamentarias sobre procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, entendiéndose como tales, los procedimientos oficiosos y de quejas que versan sobre el financiamiento y gasto de los partidos políticos. Tales instrumentos de investigación coadyuvan a que la autoridad electoral tenga la facultad de “iniciar formalmente investigaciones a partir de cualquier elemento que se ponga a su conocimiento respecto de la probable comisión de irregularidades en materia de origen y destino de recursos, siempre y cuando contengan indicios suficientes para justificar”,⁴⁰ independientemente de si las pruebas proceden de una queja o denuncia presentada ante la autoridad electoral o si bien lo advierte la propia autoridad electoral en ejercicio de sus atribuciones, teniendo la facultad, en este último caso, de iniciar procedimientos oficiosos. Al respecto, aunque si bien a partir de la reforma electoral de 2007-2008 se previó en la legislación electoral el procedimiento específico para la resolución de quejas y procedimientos oficiosos en materia de fiscalización, ha sido la propia autoridad electoral la facultada para establecer, a través del reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de

³⁹ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, p. 122.

⁴⁰ Agís Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 45.

tales procedimientos; por lo que, para el entendimiento cabal del modelo de fiscalización electoral mexicano, es necesario abordar tales disposiciones y modificaciones reglamentarias en el presente estudio.

En los subcapítulos sexto, por su parte, se hace referencia a las cifras de sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales derivadas de las labores de fiscalización de la autoridad electoral sobre los informes financieros anuales y de campaña de los partidos políticos que, por ley, están obligados a presentar ante dicha autoridad. Asimismo, dado que, como sugiere Oswaldo Chacón *et al.*, una de las principales críticas al modelo de fiscalización de partidos políticos en México “se encuentra en los señalamientos a la ineficacia sancionatoria del modelo, es decir sanciones que no se aplican o que son inoportunas y que no tienen efecto en el resultado de la contienda”,⁴¹ se abordan los principales cuestionamientos y problemáticas en torno a las sanciones impuestas a los partidos políticos.

Finalmente, en los subcapítulos séptimo, se abordan las principales disposiciones y modificaciones del reglamento de fiscalización, con lo cual se busca no sólo representar el avance normativo en materia de fiscalización, sino también los progresos que en la práctica han supuesto las modificaciones a partir de las reformas electorales y de las reformas al reglamento de fiscalización, en razón de que, como se ha reiterado, le corresponde a la autoridad electoral, a través de dicha reglamentación, establecer los supuestos jurídicos que definan “el cómo la autoridad electoral ejercerá las atribuciones que le confiere la ley en materia de fiscalización”.⁴² Derivado de lo anterior, en adición a la comprensión y análisis de las disposiciones y modificaciones reglamentarias en materia de fiscalización, y para entender la manera en que éstas han sido implementadas, se analizan los resultados y cifras de los procedimientos de fiscalización de los procesos electorales federales. Al respecto, cabe señalar que, aunque también se realizan procedimientos de fiscalización sobre los recursos partidistas utilizados durante los periodos ordinarios o anuales —en los cuales no se llevan a cabo actividades de campaña—, el presente estudio opta por analizar los resultados y datos de la fiscalización realizada sobre los recursos partidistas utilizados durante las campañas electorales federales, debido no sólo a que ha sido a través de tales procedimientos de fiscalización a partir de los cuales han surgido los principales cuestionamientos al modelo de fiscalización electoral mexicano, lo cual ha contribuido a que especialistas y estudios en la materia centren su atención y análisis en dichos procedimientos de fiscalización, sino que, además, como podrá percatarse en cada uno de los capítulos, las principales modificaciones de la legislación y reglamentación en materia de fiscalización han sido resultado de las problemáticas surgidas a partir de la fiscalización de los procesos electorales federales.

⁴¹ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, 255.

⁴² Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el diverso INE/CG409/2017, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados”, Instituto Nacional Electoral, 5 de enero de 2018, p. 9. Disponible en: <https://bit.ly/3fM3Fgt> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Con todo lo anterior, se busca no sólo identificar las principales problemáticas y cuestionamientos al modelo de fiscalización de partidos políticos de México, sino también reconocer sus modificaciones y avances en la materia. Esto último adquiere mayor relevancia en un tema que, como la fiscalización de partidos políticos, se encuentra sujeto inexorablemente a constantes modificaciones, pues aun cuando las modificaciones han sido constantes y profundas, como apuntan Norris y Abel Van Es: “sigue siendo extremadamente difícil establecer el equilibrio y la combinación más efectiva de políticas regulatorias que logren el rango óptimo de objetivos normativos en cada país. Cada caso requiere una mezcla [de políticas regulatorias] [...] que se adapte a las circunstancias particulares”.⁴³ En el mismo sentido que Norris y Abel Van Es, Chacón *et al.*, señalan que

En definitiva, las reglas, la magnitud de las restricciones y las instituciones de fiscalización electoral que funcionan en un contexto pueden no resultar pertinentes en otros. Esto es así por la modalidad con la que se desarrolla no sólo la dinámica del poder, sino del sistema de partidos y la relación entre dinero y política en cada democracia en particular. Los análisis comparativos nos demuestran que aun y cuando pueden hacerse sugerencias generales, la conveniencia de reglas de financiamiento y gasto electoral depende del contexto.⁴⁴

En ese sentido, dado que la regulación de las finanzas partidistas requiere de revisión y modificación constante, se volverá indispensable seguir analizando las reformas que en un futuro se realicen sobre la materia, pero sin descontextualizarlas o aislarlas de las modificaciones y mejoras que las han precedido, en el entendido de que, como señaló Lorenzo Córdova, “Cada reformar tiene, por supuesto, una identidad y signos distintos propios; pero también es cierto que el carácter gradual del proceso de transición ha provocado que las sucesivas reformas tienda en buena medida a perfeccionar y complementar un modelo delineado previamente”.⁴⁵

⁴³ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “The Lessons for Political Finance Reform”, en Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2016, p. 263.

⁴⁴ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral...”, *cit.*, p. 48.

Alcance del estudio

Debe considerarse que en el sistema electoral mexicano, como señala Andrade Sánchez, conviven dos ámbitos de competencia: “el que regula la elección de las autoridades federales o nacionales, [...] y los que se aplican a la elección de los poderes locales provenientes del sufragio popular”.⁴⁶ En este sentido, la regulación relativa al financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos no escapa a estos ámbitos de competencia, derivado principalmente de que, de acuerdo a su ámbito respectivo, los partidos políticos son beneficiarios de recursos federales y/o locales. Esto, a su vez, se debe a que “El derecho electoral mexicano admite la existencia de partidos políticos que actúan en todo el país mediante el registro de carácter nacional, y la posibilidad de que las legislaciones estatales regulen la existencia de partidos registrados para actuar exclusivamente en la entidad federativa de que se trate”.⁴⁷ En razón de lo anterior, y dado que los partidos políticos nacionales participan tanto en elecciones de carácter federal como local, tienen derecho a percibir, “doble financiamiento [...]: el que les transfiere la federación y el que les transfieren todos y cada uno de los treinta dos gobiernos estatales”.⁴⁸ Por otra parte, para aquellos partidos cuya participación se circunscribe exclusivamente al estado en el que se originó, tendrá derecho a percibir financiamiento únicamente de origen estatal, y no federal.

Lo anterior, cabe señalarlo, tiene fundamento en los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el primero de ellos, referente al financiamiento público de carácter federal, señala que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos”.⁴⁹ Por otra parte, en lo que respecta al financiamiento público de carácter local o estatal, el cual comenzó a ser regulado a partir de la reforma electoral de 1996, en el inciso g) de la Base IV del artículo 116 de la CPEUM se señala que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que “Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público”.⁵⁰ Esto último tuvo como consecuencia que los partidos políticos nacionales tuvieran derecho a recibir prerrogativas tanto en el ámbito federal como en cada una de las entidades federativas en las que participan, incrementando notablemente su financiamiento. Así, tratándose del financiamiento otorgado para elecciones, los partidos políticos nacionales son beneficiarios de recursos federales cuando estos compiten en elecciones de ca-

⁴⁶ Andrade Sánchez, Eduardo, “Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal”, en Orozco Sánchez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 405.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 406.

⁴⁸ Castro Martignoni, Jorge Telmo, “Dos fuentes de financiamiento público a los partidos políticos nacionales: federal y estatal”, *Espacios Públicos*, núm. 41, septiembre-diciembre, 2014, p. 57.

⁴⁹ Artículo 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2017.

⁵⁰ Artículo 41, Base IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2017.

rácter también federal, como lo son las elecciones de senadurías, diputaciones federales y presidenciales; mientras que el financiamiento otorgado a estos mismos institutos políticos nacionales es de carácter estatal cuando se trata de elecciones del ámbito local, como lo son los comicios a gubernaturas y diputaciones locales.

En adición a lo anterior, y como bien lo señala Andrade Sánchez, la regulación de los ámbitos federal y local “comprenden no sólo los procedimientos de asignación y distribución de los recursos públicos a los partidos, sino también normas que rigen en materia de financiamiento privado y reglas de fiscalización”.⁵¹ En ese sentido, de manera simultánea al establecimiento del régimen de financiamiento público otorgado tanto a los partidos políticos nacionales como aquellos con registro estatal, a partir de la reforma electoral de 1996 se estableció el procedimiento de fiscalización de los recursos partidistas aplicable tanto en las elecciones federales como en las locales.

Con relación a la regulación del financiamiento privado —que, como se abordará más adelante, es una de las principales políticas de regulación del financiamiento de los partidos políticos— se dispuso en el artículo 41 de la CPEUM, entre otras restricciones, que el financiamiento público de los partidos políticos nacionales debería prevalecer sobre los de origen privado. En este sentido, aunque si bien los partidos políticos pueden recibir aportaciones privadas tanto en el ámbito federal como en el local, dado de “los partidos políticos nacionales son sujetos del sistema federal regulado en el artículo 41”⁵² de la CPEUM, deben asegurarse de que sus aportaciones privadas para actividades desarrolladas en el ámbito federal, como lo son las elecciones federales, no superen el financiamiento público de carácter federal que les fue otorgado, pues en ese supuesto se transgredirían las disposiciones constitucionales en la materia. No obstante, como se abordará en el presente estudio, en la práctica, las aportaciones de origen privado que perciben los partidos políticos para actividades en el ámbito federal, en efecto, es notablemente inferior al financiamiento público.

Una vez dicho lo anterior, y aunque en el siguiente apartado se abordará a detalle sobre la clasificación del financiamiento político, cabe señalar que, en el caso de los partidos políticos en México, son beneficiarios de dos tipos de financiamiento público: el directo y el indirecto. El primero hace referencia a los recursos o al dinero en efectivo otorgado de manera *directa* a los partidos políticos; mientras que la segunda modalidad “comprende a aquellos beneficios gubernamentales que el partido recibe en especie”.⁵³ Con relación a esta última modalidad, como bien señala Magnus Öhman, las aportaciones más comunes de dicho financiamiento “es otorgando acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación públicos para que cubran las campañas. Otros ejemplos incluyen la exención tributaria de los partidos, los candidatos o sus donantes; la utilización de edificios públicos para actos electorales, o la subvención del servicio postal”.⁵⁴ En el caso mexicano,

⁵¹ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, p. 408.

⁵² *Ibidem*, p. 414.

⁵³ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁴ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 26.

los partidos son beneficiarios de acceso gratuito a medios de comunicación, servicio postal y telegráfico, así como a ciertas exenciones fiscales. Al respecto, aunque tal financiamiento ha sido relevante para el desarrollo de los partidos políticos y de las campañas electorales, y a pesar de que es posible monitorearlo, el presente estudio centra su atención en la fiscalización del financiamiento público directo de los partidos políticos, toda vez que el financiamiento público indirecto, al conocerse detalladamente su origen y aplicación, no está sujeto a procedimientos de fiscalización rigurosos, como sí lo está el financiamiento público directo o monetario de los partidos políticos, pues aunque su origen, en el caso del financiamiento público, es conocido, su utilización es incierta.

Por otra parte, en cuanto a la normatividad en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, labor que también se encuentra dividida de acuerdo al ámbito federal o local, es importante describir de manera general los cambios que, a partir de las reformas electorales, ha sufrido el procedimiento de fiscalización de los partidos políticos en México. Como se mencionó anteriormente, de manera simultánea al establecimiento del régimen de financiamiento público para los partidos políticos en 1996, se instauró el procedimiento de fiscalización, del cual estaría a cargo, para el ámbito federal, el Instituto Federal Electoral, mientras que para el ámbito local, cada uno de los institutos electorales estatales de las 32 entidades federativas del país serían los encargados de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos que desplegaran actividades en cada una de las respectivas entidades. En ese sentido, cabe señalar, aunque si bien los partidos políticos nacionales son quienes cuentan con el derecho de participar en las elecciones federales, también hacen lo propio en el ámbito local, postulando candidatos para puestos de elección popular en las entidades del país; no obstante, de acuerdo con la normatividad, el Instituto Federal Electoral debía fiscalizar únicamente aquellos recursos de los partidos políticos nacionales en el ámbito federal; mientras que la fiscalización de los recursos recibidos por dichos partidos políticos en el ámbito local estaría a cargo de cada uno de los institutos electorales de las entidades federativas. Lo anterior fue ratificado por el propio TEPJF, el cual señaló que, en concordancia con la normatividad aplicable a partir de la reforma electoral de 1996,

De acuerdo con el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad electoral federal tiene la facultad de control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. La manera en que debe ser entendido el concepto *todos*, utilizado en dicho precepto constitucional, es en el entendido de que comprende solamente el universo del financiamiento en el ámbito federal, ya que en términos del artículo 116, fracción IV, inciso h), constitucional, a las autoridades electorales estatales les corresponde, en el ámbito estatal, el control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.⁵⁵

⁵⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia 15/2003, *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Jurisprudencia, vol. 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, p. 448.

En ese sentido, los ingresos y egresos derivados de las actividades de campañas federales de los partidos políticos nacionales, serían revisados por la autoridad electoral a nivel federal, en este caso el Instituto Federal Electoral; mientras que, por otro lado, aquellos ingresos y egresos derivados de las actividades de campañas locales, aunque fueran desplegadas por los partidos políticos nacionales, serían revisadas por las autoridades electorales de la respectiva entidad federativa en la que se efectuaran tales actividades.

No obstante todo lo anterior, dicho modelo, que como se mencionó más arriba fue instaurado a partir de la reforma electoral de 1996, sufriría trascendentales cambios en su diseño institucional a partir de la más reciente reforma electoral de 2014. Así, como lo señala Gurza Curiel, a partir de la reforma electoral de 2014, “la fiscalización fue definida como una atribución nacional encomendada al INE”,⁵⁶ lo que en la práctica significó que la labor para fiscalizar los ingresos y gastos tanto de los partidos políticos locales y nacionales en los procesos electorales federales y locales estaría a cargo del Instituto Nacional Electoral, creado, también, a partir de la reforma electoral de 2014.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que a pesar de que la normatividad vigente establece que será el mismo Instituto Nacional Electoral el encargado de fiscalizar a los partidos políticos tanto en el ámbito federal como en el local, es importante seguir abordando y analizando la fiscalización de cada ámbito por separado, toda vez que la distribución de recursos no ha cambiado; es decir, los partidos políticos nacionales, y no los partidos políticos únicamente con registro local en las entidades federativas, son beneficiarios del financiamiento público federal para llevar a cabo las actividades proselitistas durante los periodos de campañas federales. En ese sentido, sería un error tratar de analizar o comparar los resultados de los procedimientos de fiscalización del ámbito federal con los del ámbito local, pues los tipos y la cantidad de candidaturas, así como los montos de financiamiento público, son notablemente diferentes entre ambos ámbitos. Esto último es importante considerarlo derivado de que, como se abordará más adelante, a partir de que la fiscalización tanto en el ámbito federal como en el local es llevada a cabo por el INE, diversos estudios y artículos en la materia suelen abordar y analizar los resultados de los procedimientos de fiscalización de los ámbitos federal y local sin hacer una clara distinción entre ambos.

De esta manera, como el título lo sugiere, el presente estudio se enfoca en la fiscalización de los recursos federales de los partidos políticos nacionales, haciendo especial énfasis en los resultados de los procedimientos de fiscalización de los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales federales; excluyendo, por tanto, el financiamiento y la fiscalización del ámbito local, pues a pesar de que de acuerdo con la normatividad electoral vigente, es el Instituto Nacional Electoral el encargado de controlar y revisar los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos tanto en el ámbito local como en el federal, resulta fundamental diferenciar los resultados de los procedimientos de fiscalización en cada ámbito, no sólo porque la procedencia del financiamiento público otorgado para los partidos políticos se dispone para dos ámbitos distintos, el federal y el

⁵⁶ Gurza Curiel, Eduardo, *op. cit.*, p. 17.

local, sino porque, esencialmente, en los tipos y la cantidad de candidaturas, así como en los montos de financiamiento público otorgados en cada ámbito, existen diferencias importantes, lo que, a su vez, genera que los resultados de los procedimientos de fiscalización entre el ámbito federal y el local sean también divergentes. En ese sentido, el presente estudio se centra, en comprender y analizar la evolución del marco normativo electoral en materia de fiscalización de partidos políticos nacionales en México a partir de las reformas electorales de 1996, 2007-2008, 2014 y las modificaciones al reglamento de fiscalización, considerando exclusivamente, como se ha reiterado, la fiscalización de los recursos del ámbito federal.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

1.1 Conceptualización y clasificación del financiamiento político

Se ha vuelto cada vez más evidente la importancia y la necesidad de que los partidos políticos cuenten con recursos suficientes, en tanto que las funciones y actividades que estos desempeñan son esenciales para asegurar la legitimidad no sólo de los procesos electorales sino de la democracia misma. Como lo apuntan Casas y González, uno de los componentes clave del régimen político democrático lo constituyen los partidos políticos, esencialmente por tres razones:

[...] primero, porque los partidos políticos no sólo dan cuenta del pluralismo político que existe en una sociedad, sino que lo institucionalizan. Segundo, porque [...] los partidos mantienen el monopolio de la representación; es decir, sólo ellos pueden y tienen la capacidad para avocarse a ella al presentar candidatos en las elecciones para ocupar cargos públicos [...]. En tercer lugar, los partidos tienen la función de propiciar la participación política de la sociedad.⁵⁷

En México fue a partir de la reforma electoral de 1977 que se reconoció en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la existencia de los partidos políticos, catalogándolos como “entidades de interés público”, lo que quiere decir que los partidos políticos no son dependencias públicas u órganos del Estado, sino que su estatuto encuentra fundamento en su papel como intermediario entre la sociedad y el Estado. A su vez, derivado del reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, como bien apunta Orozco Henríquez, “sirvió de fundamento para que la legislación ordinaria estableciera una serie de derechos y obligaciones para tales organizaciones, así como ciertos apoyos relacionados con las campañas electorales”,⁵⁸ tal como lo fue el establecimiento de financiamiento público para

⁵⁷ Palma Casas, Rocío y González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, “El financiamiento de los partidos políticos: Sus concepciones teóricas y el caso mexicano”, en León González, Samuel y Mora Velázquez, Salvador (coords.), *El financiamiento de la política. Los costos y regulación de los partidos políticos en México y América Latina*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2010, p. 73-74.

⁵⁸ Orozco Henríquez, Jesús, “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”, en Fontaine, Arturo *et al.*, (eds.) *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008, p. 347.

las actividades de los partidos políticos, pues a raíz de la misma reforma electoral de 1977 se dispuso, por primera vez, que los partidos políticos deberían contar, de forma equitativa, con un mínimo de elementos (recursos) para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio popular. De esta manera vemos que, como apunta Peschard, el hecho de designar constitucionalmente a los partidos políticos como entidades de interés público, obligó “al Estado a garantizar los elementos básicos para que los partidos cumplieran con sus cometidos, lo que llevó a una extensión de las prerrogativas”.⁵⁹

Reconociendo y haciendo patente, partir de la reforma electoral de 1977, el derecho y la necesidad de los partidos políticos de contar con recursos con los cuales desplegaran sus actividades como entidades de interés público, la pregunta a responder posteriormente no fue por qué otorgar financiamiento a los partidos, sino cómo o bajo qué condiciones hacerlo posible. Al respecto, cabe señalar que en México fue hasta la reforma electoral de 1996 que, después de varios esquemas instaurados en reformas anteriores, se estableció el denominado “modelo mexicano de financiamiento”, el cual puso énfasis en responder a tres objetivos básicos, como los describe Lorenzo Córdova:

[...] en primer lugar, propiciar condiciones de equidad al prever un criterio de distribución que atendía tanto a la igualdad entre los partidos, como a la proporcionalidad de su peso electoral. En segundo lugar, inyectaba transparencia a los recursos con que contaban los partidos al resultar el financiamiento público (cuyo origen y montos se conocen con precisión) preponderantemente sobre el privado. Finalmente, fortalecer la autonomía de los partidos frente a los intereses privados, corporativos o incluso delincuenciales, que eventualmente pueden subyacer a las aportaciones privadas.⁶⁰

Fue en función de estos objetivos que se conformó el modelo de financiamiento de los partidos políticos en México, que incluso en la actualidad, en esencia, sigue preservando las mismas características; no obstante, cabe señalar que no solamente México se encontró en la disyuntiva de cómo regular el financiamiento de los partidos políticos, sino que, como señala Oswaldo Chacón, “Prácticamente en la totalidad de los países se establecen regulaciones en torno al financiamiento. [...] Lo anterior ha conducido a que la mayor parte de los países prohíban y regulen cuidadosamente ciertas formas de financiamiento”.⁶¹ En ese sentido, y a pesar de la pluralidad de sistemas regulatorios existentes en el mundo, es posible encontrar características comunes de los modelos de financiamiento político adoptado en cada país.

⁵⁹ Peschard, Jacqueline, “El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas”, en Orozco Henríquez, Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XX. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1999, p. 646.

⁶⁰ Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos...”, *cit.*, p. 353.

⁶¹ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, p. 10.

Así, por ejemplo, centrándonos en los países de la región de América Latina, aunque el análisis podría ampliarse a otras regiones y países tal como lo hacen estudios comparados de regulaciones de financiamiento político en el mundo,⁶² se puede observar que, en cuanto al origen del financiamiento de los partidos políticos, prácticamente en toda la región, como apuntan Zovatto y Freidenberg, “predomina el financiamiento mixto según el cual los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario”.⁶³ Asimismo, en lo que se refiere al financiamiento público, como señalan los mismos autores, “el 94% de los países cuenta con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etc.)”,⁶⁴ siendo las únicas excepciones, de acuerdo con la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, Bolivia y Costa Rica: en el primer país no se otorga financiamiento público directo, aunque sí financiamiento público indirecto, mientras que en Costa Rica, sucede lo contrario, se otorga financiamiento público directo, pero no indirecto.⁶⁵

Por otra parte, en cuanto al destino o uso asignado del financiamiento de los partidos políticos podemos observar tres principales categorías: para campañas electorales, para actividades ordinarias y, por último, para actividades de capacitación e investigación. Al respecto, es posible identificar que nueve de los países de la región proporcionan financiamiento público directo tanto para el funcionamiento regular u ordinario de los partidos, así como para sus campañas políticas, en tanto que en tres países sólo se otorga financiamiento público directo para campañas y en cinco países únicamente para financiar actividades regulares u ordinarias. Finalmente, como lo señalaron Zovatto y Freidenberg, se ha observado que en países como Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú “se ha asignado un porcentaje del financiamiento público para cubrir actividades de capacitación e investigación en los partidos políticos”.⁶⁶

⁶² Cfr. Öhman, Magnus, *Regulación del financiamiento político en el mundo. Una visión general a partir de la base de datos de IDEA internacional*, Estocolmo, International Institution for Democracy and Electoral Assistance, 2013; Falguera, Elin et al., (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, México, International Institution for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.

⁶³ Zovatto, Daniel y Freidenberg, Flavia, “Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos”, en Pyne, Mark J. et al., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006, p. 218.

⁶⁴ *Idem*.

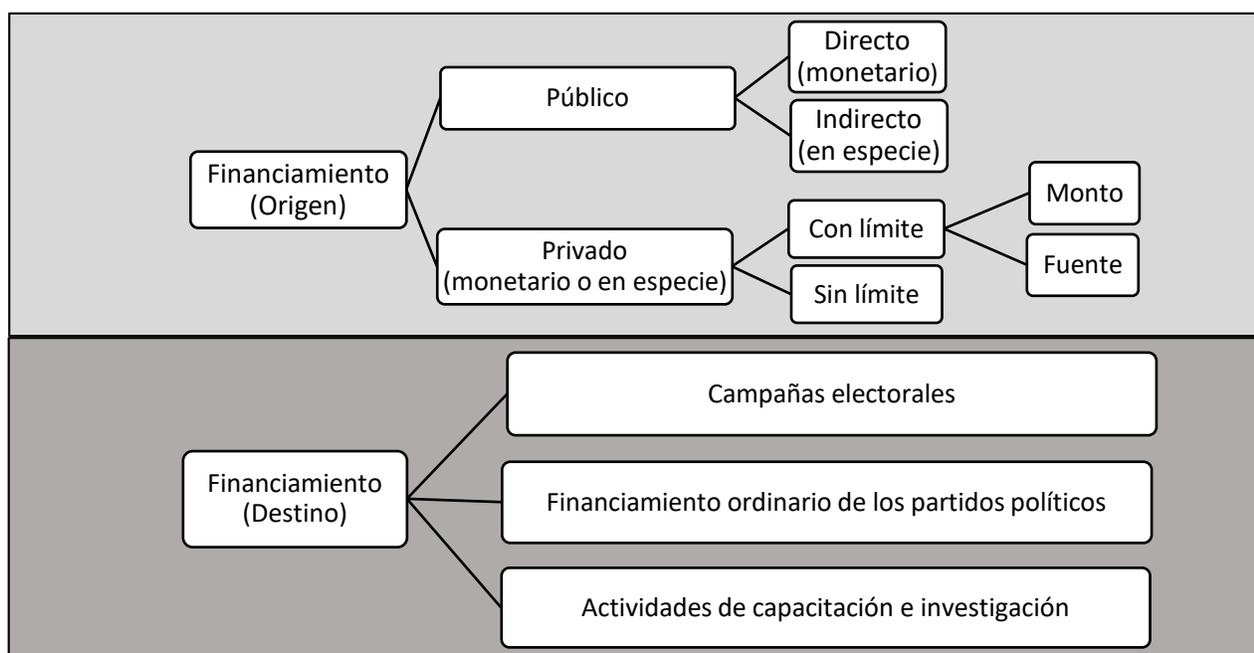
⁶⁵ Los países muestreados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Aunque si bien la información de Zovatto y Freidenberg corresponde a una publicación del año 2006, haciendo una revisión de la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional actualizada recientemente en 2020, podemos observar que, de los países mencionados, en efecto, en el 94% de los países se otorga financiamiento público directo e indirecto, siendo las únicas excepciones Bolivia y Costa Rica: en el primer país no se otorga financiamiento público directo, aunque sí financiamiento público indirecto, mientras que en Costa Rica, sucede lo contrario, se otorga financiamiento público directo, pero no indirecto. Véase la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional en: <https://bit.ly/2J5npgv> (consultado el 15 de mayo de 2020).

⁶⁶ Zovatto, Daniel y Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, p. 218.

Finalmente, es posible identificar que en prácticamente todos los países de la región se establecen prohibiciones o limitaciones al financiamiento proveniente de fuentes privadas, ya sean éstas de corporaciones o empresas privadas, aportaciones provenientes del extranjero, personas físicas, militantes, sindicatos, organizaciones sociales, etcétera. Así, por ejemplo, en cuanto a las prohibiciones de ciertas fuentes, observamos que sólo Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay y Perú prohíben las aportaciones provenientes de corporaciones o empresas privadas, aunque, por otra parte, prácticamente todos los países de la región, con excepción de Nicaragua, prohíben las aportaciones provenientes del extranjero. En cuanto a los límites, por su parte, también es posible identificar en prácticamente todos los países de la región, con excepción de Venezuela y República Dominicana, el establecimiento de “topes o límites en los montos máximos que los partidos pueden recibir en concepto de contribuciones privadas”.⁶⁷

Derivado de estas características generales es que, como lo hacen Zovatto y Freidenberg, se puede establecer una clasificación o tipología del financiamiento de los partidos políticos de acuerdo al origen y destino de tales recursos, como se observa en el Cuadro 1.1.

Cuadro 1.1. Clasificación del financiamiento político según su origen y destino



Fuente: Zovatto, Daniel y Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, p. 217.

Aunque si bien en los subsecuentes apartados de la presente investigación se abordarán las características específicas y las modificaciones que sufrió el modelo de financiamiento político en

⁶⁷ *Ibidem*, p. 219.

México a raíz de las reformas electorales, es necesario, primero, abordar la conceptualización del financiamiento político para, posteriormente, comprender las características generales de éste a partir de su clasificación, la cual, cabe señalarlo, es aplicable prácticamente a cualquier modelo de financiamiento político instaurado en el mundo, incluyendo el mexicano, como se podrá observar a continuación.

En lo referente a la conceptualización del financiamiento político, de acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, “El concepto abarca todos los flujos financieros hacia y desde los partidos políticos y candidatos. Incluye los ingresos y gastos formales e informales, así como las contribuciones financieras y en especie. Estas transacciones no se limitan a un cierto periodo de tiempo”.⁶⁸ Al respecto, y tomando como punto de partida la definición anterior, es importante señalar que si bien el financiamiento político tiene una relación eminentemente electoral; es decir, se le relaciona principalmente con el desarrollo de las campañas políticas, como bien señala la definición de IDEA Internacional, el financiamiento político no se limita o restringe a un periodo determinado. Ello es así porque los partidos políticos no sólo reciben financiamiento para el desarrollo de sus actividades electorales, sino que es posible y bastante frecuente que en diversos países alrededor del mundo, incluido México, los partidos políticos obtengan financiamiento para el desarrollo de sus actividades ordinarias o regulares, es decir, para aquellas actividades no directamente relacionadas con la obtención del sufragio popular. En ese sentido, como precisa Mora Velázquez, el financiamiento político lo constituyen todos “los ingresos en especie y pecuniario, que obtienen los partidos políticos para desarrollar sus actividades electorales y no electorales”.⁶⁹ Por último, es importante señalar que, como lo advierte la definición de IDEA Internacional, al referirse al financiamiento político es importante no excluir todas aquellas transacciones de carácter formal e informal destinadas a los partidos políticos; con esto, se busca hacer referencia a todas aquellas transacciones irregulares o no oficiales y que, por ende, pueden ser clasificadas como legales e ilegales, toda vez que, a pesar de su carácter irregular o ilícito, pueden conformar el financiamiento de los partidos políticos. De lo anterior se desprende que, como señala Magnus Öhman, el “*financiamiento político* hace referencia a todo el dinero existente en el proceso político”,⁷⁰ incluido en éste “el financiamiento (legal e ilegal) de las actividades en curso de los partidos políticos y de las campañas electorales.”⁷¹

Por otra parte, a propósito de la clasificación del financiamiento político, siguiendo la clasificación utilizada por Zovatto y Freidenberg mostrada en el Cuadro 1.1, aunque, como se ha reiterado, dicha clasificación es aplicable prácticamente a cualquier modelo de financiamiento político en el mundo, incluyendo el mexicano, por lo que se refiere a su fuente u origen, el financiamiento de los

⁶⁸ Citado en: Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance...”, *cit.*, p. 6-7.

⁶⁹ Mora Velázquez, Salvador, “Orígenes y desarrollo del financiamiento a los partidos políticos en México”, en León González, Samuel y Mora Velázquez, Salvador (coords.), *El financiamiento de la política. Los costos y regulación de los partidos políticos en México y América Latina*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2010, p. 43

⁷⁰ Öhman, Magnus, “Introducción al financiamiento...”, *cit.*, p. 2.

⁷¹ *Idem.*

partidos políticos puede ser público, privado y mixto, siendo este último una combinación de los dos anteriores.

Con relación al financiamiento público, como se sabe, es aquél proveniente de fondos que el Estado otorga a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades, lo cual se vuelve necesario en tanto que, como menciona Magnus Öhman, “puede conllevar un efecto positivo considerable en el papel que desempeña el dinero en el proceso político”,⁷² pues con el otorgamiento de financiamiento público a las distintas fuerzas políticas de un país es posible mitigar riesgos o problemáticas en torno a la relación entre política y dinero. Así, por ejemplo, como se ha propuesto en diversos estudios, el otorgar financiamiento público a los partidos puede contribuir a desarrollar las necesarias condiciones de equidad y competencia en los procesos electorales, fortalecer la autonomía de los partidos frente a corporaciones o intereses privados, así como asegurar mayor transparencia de los recursos, en tanto que es posible controlar de manera más adecuada y eficaz el financiamiento público que el proveniente de fuentes privadas, evitando, con esto, prácticas irregulares, opacas o corruptas por parte de partidos políticos o terceros en el manejo o uso de los recursos financieros.

No obstante de las ventajas del financiamiento público, es importante señalar que antes de otorgar tal financiamiento a los partidos políticos se deben definir las características o la manera en que los recursos públicos serán dotados. Al respecto, existen cuatro aspectos básicos que se deben abordar y debatir antes de otorgar financiamiento público: 1) definir si se otorgará financiamiento público directo (monetario) y/o indirecto (en especie); 2), definir el destino o uso asignado del financiamiento público otorgado, es decir, determinar si se financiarán las actividades de campaña de los partidos, las actividades ordinarias y/o las actividades de capacitación e investigación; 3) definir el umbral de elegibilidad, a partir del cual los partidos podrán tener acceso a fondos público; 4) establecer los criterios a través de los cuales la bolsa total de financiamiento público será distribuida entre las distintas fuerzas políticas; 5) definir el momento de la distribución de los recursos, y 6) determinar el nivel o monto de financiamiento público que será otorgado.

Con relación al primer aspecto, como se puede observar en el Cuadro 1.1, el financiamiento otorgado a los partidos políticos puede ser directo y/o indirecto: “Así, si los partidos reciben dinero, bonos o préstamos del Estado, se habla de un financiamiento directo; si lo que reciben son subsidios, acceso a medios de comunicación, exención de impuestos, facilidades para acceder a servicios y bienes públicos, se habla de un financiamiento indirecto”.⁷³ Al respecto, como se mencionó anteriormente, la gran mayoría de los países de América Latina, incluido México, han optado por otorgar financiamiento directo a los partidos políticos, siendo la única excepción Bolivia. En cuanto al financiamiento público indirecto, por su parte, cabe señalar que el más importante subsidio otorgado a los partidos políticos en los países de la región ha sido el acceso gratuito o subvencionado a los

⁷² Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 23.

⁷³ Palma Casas, Rocío y González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, *op. cit.*, p. 79.

medios de comunicación públicos para difundir propaganda, el cual es otorgado en prácticamente todos los países de la región, con excepción de Costa Rica y El Salvador.⁷⁴

Con relación al destino o uso asignado del financiamiento público, éste puede ser utilizado para financiar, como se apunta en el Cuadro 1.1, las actividades de campaña, las actividades ordinarias o regulares de los partidos políticos y/o las actividades de capacitación e investigación. El financiamiento para actividades de campaña, como el propio concepto lo sugiere, es utilizado para sufragar exclusivamente todas aquellas actividades directamente tendentes a la obtención del sufragio popular, mientras que, por otra parte, el financiamiento para actividades ordinarias o regulares de los partidos es destinado para el sostenimiento de sus organizaciones, así como al desarrollo de las actividades que no tengan como fin o propósito inmediato o directo la obtención del sufragio popular.⁷⁵ Por último, con relación al financiamiento para actividades de capacitación e investigación, cabe señalar que, además de que se otorga en pocos países de la región, dentro de los cuales se encuentra México, el monto que éste representa en comparación con el financiamiento para campañas y actividades ordinarias es muy inferior —en México, por ejemplo, actualmente representa el 3% del financiamiento público para actividades ordinarias—.

A propósito de lo anterior, y dado la relevancia tanto del financiamiento público para el desarrollo de todas las actividades de los partidos políticos, es relevante determinar el tercer criterio, relativo al umbral de elegibilidad para otorgar tales prerrogativas. Esto último se vuelve relevante en tanto que, como advierte Öhman:

Puede parecer justo decidir que todos los partidos políticos y los candidatos tengan acceso a fondos públicos [...] Sin embargo, este enfoque entraña el riesgo de que haya quien cree partidos o se presente a un cargo político simplemente con el fin de obtener fondos estatales. Asimismo, ayudar a partidos y candidatos que no cuenten con el apoyo del electorado puede suponer un considerable derroche de recursos públicos.⁷⁶

Por lo general, y dado las razones antes citadas, diversos países, no sólo de la región de América Latina, sino de todo el mundo, han optado por establecer un porcentaje de votos o de escaños obtenidos en las elecciones para determinar qué partidos políticos tienen acceso al financiamiento público. Así, por ejemplo, en México, de acuerdo con la legislación vigente, los partidos políticos nacionales que no obtengan al menos el tres por ciento del total de votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras

⁷⁴ De acuerdo con información de la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, disponible en: <https://bit.ly/2J5npgv> (consultado el 15 de mayo de 2020).

⁷⁵ Con respecto a la distinción entre el financiamiento público otorgado para las actividades de campaña y las actividades ordinarias, como se abordará más adelante para el caso mexicano, a través de las disposiciones y modificaciones de la legislación y la reglamentación electoral es como ha sido posible determinar una distinción más clara de cada rubro, aspecto que es importante, especialmente, para contabilizar y transparentar los recursos erogados durante las campañas electorales.

⁷⁶ Öhman, Magnus, “Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 24.

del Congreso, les es cancelado el registro como partidos políticos y, por ende, su derecho a recibir financiamiento de origen público.

En razón de lo anterior, y como advierte Öhman, es importante la determinación de un porcentaje o umbral razonable en tanto que “la adopción de un umbral muy alto [...] puede dificultar el establecimiento de nuevas fuerzas políticas”,⁷⁷ mientras que, al contrario, un umbral demasiado bajo puede romper con la lógica del establecimiento del umbral de elegibilidad, que es evitar el surgimiento de partidos políticos sin representación y cuyo principal objetivo es tener acceso a fondos públicos.

En cuanto al cuarto aspecto a considerar, que es el relacionado a los criterios de distribución del financiamiento político, como sostiene Eduardo Guerrero, existen cuatro principales criterios a partir de los cuales distribuir la bolsa de financiamiento entre la totalidad de las fuerzas políticas: “1) montos iguales para cada partido; 2) montos proporcionales en relación con el número de votos recibidos o de curules obtenidas en elecciones previas; 3) una combinación de porciones equitativas y montos proporcionales a los votos recibidos; y 4) una combinación de montos proporcionales a los votos recibidos y montos proporcionales a la representación parlamentaria”.⁷⁸ Con relación a lo anterior, al igual que con los umbrales de elegibilidad, si bien el criterio de asignación según el cual se distribuye el financiamiento público en montos iguales para todos los partidos políticos pareciera ser el criterio más democrático, como lo apunta Öhman, “proporcionar el mismo nivel de financiamiento a los partidos que apenas cuentan con apoyo entre el electorado y a los partidos más grandes sin duda implica ignorar la opinión de los votantes y puede resultar un desperdicio del dinero de los contribuyentes”.⁷⁹ Derivado de lo anterior es que el criterio adoptado por la mayoría de los países sea distribuir el financiamiento público en función del porcentaje de votos o escaños que cada partido hubiera obtenido en las elecciones. No obstante, como advierte Öhman, “Una desventaja de la asignación proporcional es que la mayor parte del dinero público puede acabar en el partido gobernante, que probablemente sea el que menos lo necesita”.⁸⁰ Adicionalmente, si uno de los principales objetivos o retos de determinado país es otorgar mejores condiciones de equidad y competencia durante los procesos electorales, es fundamental asignar un porcentaje proporcional o equivalente a todos los partidos políticos. Por todo lo anterior es que cada vez en más países de la región de América Latina, como es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú, se ha adoptado el criterio de acuerdo con el cual determinado porcentaje del financiamiento público directo se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos políticos y otro tanto en función de la fuerza o apoyo electoral de cada partido. Así, por ejemplo, en el caso de México, a partir de la reforma electoral de 1996 y hasta la fecha, el financiamiento público, por mandato constitucional, se distribuye de la siguiente forma: el 30% del

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, op. cit., p. 23.

⁷⁹ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, cit., p. 25.

⁸⁰ *Idem.*

total del financiamiento público se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiere obtenido cada uno de los partidos políticos en la elección de diputados. Con esta fórmula, como se abordará en los capítulos subsecuentes de la investigación, se contribuyó, en efecto, a otorgar condiciones de equidad y competencia más favorables para la totalidad de las fuerzas políticas.

Por otra parte, en cuanto al momento de la distribución de los recursos, generalmente estos son otorgados a los partidos políticos de manera periódica, antes de las elecciones, e incluso, en algunos casos, posterior a la celebración de las elecciones. Al respecto, debe señalarse que cada periodo conlleva ciertas ventajas que son necesarias considerar. Así, en cuanto a la distribución periódica, como señala Öhman, tiene como ventaja dotar a los partidos políticos de recursos aun y cuando estos no se encuentren en periodos electorales, sin embargo, se debe asegurar que tales recursos sean destinados exclusivamente a las actividades encomendadas por la ley. Por otra parte, la distribución de recursos previo a las elecciones tiene como ventaja dotar de recursos públicos a los partidos políticos, lo cual puede contribuir a generar condiciones de equidad, competencia y transparencia en las contiendas; sin embargo, dado que los criterios de elegibilidad y de distribución se suelen basar en resultados electorales anteriores, estos podrían no corresponder con los niveles actuales de popularidad. Caso contrario a lo anterior, el otorgar recursos públicos después de las elecciones, tiene como ventaja que la distribución de los recursos esté en función de la popularidad actual de cada partido, aunque ello implique que los partidos políticos se vean obligados a recaudar recursos exclusivamente de fuentes privadas, con los riesgos que ello conlleva, tales como la probable injerencia ilegítima de intereses privados en las contiendas electorales.

Por último, la importancia de determinar el nivel o monto de recursos que deberán ser otorgados a los partidos políticos radica en que, como lo señala Öhman, “Una cantidad muy reducida de dinero no tendrá repercusión en la política partidaria o electoral, pero si es demasiado elevada podría distanciar a los partidos de su público (y hacerles muy impopulares entre la ciudadanía)”.⁸¹ Lo anterior deriva de que, en efecto, cada más países, con el paso del tiempo, han incrementado notablemente los recursos públicos otorgados a los partidos políticos con el propósito de mitigar los riesgos a los que conlleva la recepción o utilización de los recursos provenientes de fuentes privadas, aunque ello, a su vez, implique distanciar a los partidos políticos de la ciudadanía, ya sea porque los partidos, al contar con recursos excedentes, no tienen incentivos para recaudar financiamiento por medio de la ciudadanía, o bien debido a que el financiamiento público otorgado a los partidos resulta impopular especialmente en países donde además de la exigua confianza hacia los partidos políticos, existen altas tasas de pobreza y desigualdad.

Ahora bien, en lo que respecta al financiamiento privado, como se puede observar en el Cuadro 1.1, de manera similar a lo que ocurre con el financiamiento público, éste puede realizarse de manera directa (monetaria), indirecta (en especie), y el destino o uso asignado de éste puede ser

⁸¹ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 27.

para sufragar gastos de campañas electorales, para las actividades ordinarias o regulares de los partidos políticos y/o para las actividades de capacitación e investigación. Sin embargo, lo que caracteriza al financiamiento privado es que éste suele estar limitado o restringido. Así, por ejemplo, de acuerdo a diversos estudios y con base en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, se puede observar que en la mayor parte de los países de la región de América Latina se establecen limitaciones de las aportaciones o donaciones provenientes de instituciones o entidades extranjeras, empresas privadas, sindicatos, empresas con contratos gubernamentales, y fuentes anónimas. Asimismo, y en adición al establecimiento de limitaciones en cuanto al monto de las aportaciones proveniente de las fuentes anteriormente mencionadas, muchos de los países de la región han optado por prohibir en su totalidad las aportaciones provenientes de alguna o algunas de las fuentes antes referidas. Así, por ejemplo, el 94% de los países de la región prohíbe en su totalidad las aportaciones provenientes del extranjero; el 39%, de las aportaciones de empresas privadas; el 50%, de las aportaciones de sindicatos; el 61%, de empresas con contratos gubernamentales, y el 78%, de fuentes anónimas. Al respecto, cabe destacar que Costa Rica, México y Perú son los únicos países de la región que prohíben en su totalidad las aportaciones provenientes de las fuentes antes referidas.⁸²

Todo lo anterior se vuelve necesario en tanto que la recepción o utilización de los recursos provenientes de fuentes privadas pueden encauzar fines irregulares, ilícitos o corruptos, como lo advierte Öhman (Cuadro 1.1):

Cuadro 1.2. Motivos que fundamentan los distintos tipos de prohibiciones a las donaciones

<i>Tipo de prohibición a las donaciones</i>	<i>Motivo</i>
Entidades extranjeras	Evitar influencias externas y extranjeras; principio de autodeterminación.
Empresas	Limitar la influencia de intereses privados en el financiamiento; garantizar la independencia de los candidatos y partidos ante intereses especiales.
Sindicatos (en ocasiones, todos los tipos de entidades jurídicas)	A fin de evitar influencia indebida de las asociaciones de intereses organizadas.

⁸² De acuerdo con la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, disponible en: <https://bit.ly/2J5npgv> (consultado el 15 de mayo de 2020).

Continuación.

<i>Tipo de prohibición a las donaciones</i>	<i>Motivo</i>
Empresas con contratos gubernamentales	Reducir el riesgo de las donaciones <i>quid pro quo</i> (es decir, que las empresas realicen donaciones con la expectativa de que se les concedan contratos gubernamentales).
Fuentes anónimas	Garantizar la transparencia del financiamiento de los partidos y una mayor probabilidad de supervisar su cumplimiento.

Fuente: Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 22.

A pesar de los riesgos citados, es importante mencionar que limitar en su totalidad los recursos provenientes de fuentes privadas hacia los partidos políticos no es deseable e incluso puede llegar a ser contraproducente. Con relación a lo anterior se esbozan tres principales argumentos de por qué prohibir en su totalidad las aportaciones provenientes de fuentes privadas suele ser perjudicial. En primer lugar, se debe considerar que prohibir las aportaciones privadas genera que los partidos y candidatos dependan excesivamente del financiamiento proveniente del Estado, “lo cual puede debilitarlos frente al gobierno o al partido gobernante en procesos de negociación”,⁸³ como advierte Eduardo Guerrero. Por otra parte, prohibir en su totalidad las aportaciones de fuentes privadas, o establecer límites estrictos al monto que pueden percibir, puede generar incentivos para que los candidatos y partidos encuentren la forma de evadir tales restricciones, por lo que se debe buscar un equilibrio al momento de establecer limitaciones o prohibiciones. Finalmente, se debe considerar que restringir o limitar, e incluso divulgar las aportaciones dirigidas a los partidos políticos, contraviene los derechos de libre participación y asociación tanto de los individuos que realizan aportaciones como de los candidatos que las reciben; esto es así, debido a que, según desde una perspectiva eminentemente liberal “Así como los ciudadanos tienen derecho a votar, también a cada ciudadano se le debe dar la oportunidad de apoyar a un candidato, y cada candidato —a su vez— debe tener la misma oportunidad de cultivar apoyos”.⁸⁴ Y es que la capacidad de los partidos y candidatos de dar a conocer su plataforma electoral o propuestas a un alto número de ciudadanos depende en gran medida de la cantidad de recursos que estos puedan recabar, de ahí que, como señala Eduardo Guerrero, mientras “el financiamiento privado deba estar por debajo de ciertos límites, la libre elección de ciudadanos y candidatos enfrente también restricciones”.⁸⁵

⁸³ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *op. cit.*, p. 26.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 20.

⁸⁵ *Idem*

Derivado de todo lo anterior, y con el propósito adicional de no desvincular “a los partidos de su base de apoyo social”,⁸⁶ en países o regiones donde se existen estrictas limitaciones al financiamiento privado, como en México, por lo general se admiten, aunque también con ciertas restricciones, diversas modalidades de financiamiento privado, tales como las comprendidas por “ingresos que provienen de las cuotas fijas o aportaciones de los afiliados, de las donaciones realizadas por individuos o instituciones de naturaleza diversa (de monto y periodicidad variable), del producto de las actividades propias del partido, [y] del rendimiento de su patrimonio y de los créditos concertados con los agentes financieros”.⁸⁷ Así, en el caso de México, el financiamiento proveniente de la militancia comprende todas aquellas aportaciones de militantes que aporten a los partidos políticos, así como aquéllas que voluntariamente aporten los candidatos exclusivamente a sus propias campañas electorales. La segunda modalidad la comprenden las aportaciones de simpatizantes, es decir, el financiamiento proveniente de cualquier persona física —anteriormente también personas morales— que, permitida por la ley, puede donar a los partidos políticos, aunque bajo ciertas limitaciones al monto que pueden aportar. La tercera modalidad, denominada en México como autofinanciamiento, comprende los ingresos que los propios partidos obtienen de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas, sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, así como cualquier otro similar con el propósito de allegarse de fondos con los cuales llevar a cabo sus actividades. Finalmente, los recursos provenientes de los rendimientos financieros, son generados por los propios partidos al establecer con instituciones bancarias domiciliadas en México, cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos, a fin de obtener financiamiento por rendimientos financieros.

Ahora bien, después de abordar las características tanto del financiamiento público como del privado, es importante señalar que ambas modalidades no son excluyentes, sino complementarias, toda vez que la mayoría de los países de la región de América Latina, incluido México, mantiene un modelo de financiamiento político mixto, es decir, uno que contempla tanto el financiamiento público como el privado. No obstante, debido a los múltiples y constantes escándalos de corrupción y derivado de la necesidad de establecer condiciones de equidad y competencia más favorables para la totalidad de las fuerzas políticas que contienden en cada país de la región, se ha vuelto necesario restringir, e incluso prohibir, ciertas fuentes de financiamiento privado, a la vez que el otorgamiento de recursos públicos ha aumentado considerablemente. De ahí que, como bien apuntan Mark Pyne *et al.*, predomine en América Latina “un sistema mixto con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas”.⁸⁸ La adopción en la región de un sistema de financiamiento político mixto, aunque con prevalencia al financiamiento público, deriva de las características, los beneficios y riesgos que conlleva

⁸⁶ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 22.

⁸⁷ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *op. cit.*, p. 27.

⁸⁸ Pyne, Mark *et al.*, “Las principales tendencias de reforma en América Latina”, en Pyne, Mark J. *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006, p. 341.

cada tipo de financiamiento; no obstante, señalan Zovatto y Freidenberg, “el establecimiento de un sistema de financiamiento [...] debe estar siempre determinado por los objetivos generales y específicos que se persiguen, responder a las particularidades y necesidades propias de cada país, y fundamentarse en una estrategia holística y bien articulada”;⁸⁹ de ahí que no haya modelos o prototipos de sistemas de financiamiento político a seguir, sino que, en función del contexto, objetivos y retos de cada país, se tenderá a preferir por adoptar cierto esquema de financiamiento.

En el caso de México, como se abordará más adelante, fundamentalmente a raíz de la reforma electoral de 1996, el modelo de financiamiento político ha sido mixto, aunque con una clara tendencia a favor del financiamiento público, al establecer, bajo una disposición a nivel constitucional, que los recursos públicos otorgados a los partidos políticos deben prevalecer sobre los de origen privado, gracias a lo cual, como señaló José Woldenberg, “hoy sabemos en lo fundamental de dónde proceden los recursos de los partidos, contamos con elecciones infinitamente más equilibradas que las de nuestro pasado inmediato, y los partidos no tienen necesidad de depender financieramente de los grandes grupos de intereses económicos”;⁹⁰ no obstante lo anterior, advierte al mismo tiempo José Woldenberg, en todo caso, la problemática o discusión principal sobre el financiamiento político gira en torno a los montos que se entregan a los partidos políticos y, especialmente, en el “perfeccionamiento de la fiscalización sobre los recursos que se entregan a los partidos”.⁹¹

⁸⁹ Zovatto, Daniel y Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, p. 235.

⁹⁰ Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 305.

⁹¹ *Idem.*

1.2. Tipología de las políticas de regulación del financiamiento político, y la fiscalización de los partidos políticos

En adición al establecimiento de un modelo de financiamiento para las actividades realizadas por los partidos políticos es necesario que, de manera simultánea, se constituyan mecanismos para regular y controlar el financiamiento político, en la medida en que, aunque si bien es cierto que dicho es fundamental para el adecuado funcionamiento del régimen político democrático, como advierten Casas y González, “también puede poner en riesgo la vida democrática de una sociedad si su manejo es negligente, corrupto, desmesurado y turbio”.⁹²

Al respecto, especialistas en la materia, como Magnus Öhman, Pippa Norris y Andrea Abel Van Es, tomando como referencia la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, han identificado y empleado, en sus respectivos estudios, una “tipología conceptual, la cual identifica cuatro políticas comunes utilizadas por los Estados alrededor del mundo para regular el financiamiento político”:⁹³ límites y prohibiciones a las aportaciones provenientes de fuentes privadas, el otorgamiento de financiamiento público directo y/o indirecto, límites al gasto y requisitos de divulgación de información a través de la presentación de informes financieros. Cada uno de estas regulaciones, a su vez, como apuntan Norris y Abel Van Es, pueden ser “empleados de manera individual o en combinación”.⁹⁴ Esto último es importante señalarlo pues, aunque si bien es cierto que las políticas o regulaciones antes referidas son las más utilizadas por la mayoría de los países en el mundo, no en todos se aplican de manera simultánea; es decir, existen países donde sólo se aplican una o algunas de estas cuatro políticas; aunque, como se analizará más adelante, la recomendación de los especialistas en la materia es la utilización o aplicación de las cuatro políticas de manera simultánea.

En cuanto a la política referida al establecimiento de límites y prohibiciones a las aportaciones provenientes de fuentes privadas, como señalan Norris y Abel Van Es, tiene como objetivo “afectar el comportamiento de los posibles financiadores [donadores] —ya sean individuos u organizaciones—, a través de prohibiciones directas o limitaciones sobre las contribuciones financieras que los donantes pueden dar a los partidos políticos y candidatos”.⁹⁵ Como ya se abordaba cuando se hizo referencia a la clasificación del financiamiento privado, con el objetivo de mitigar los riesgos de prácticas irregulares o corruptas, éste se puede restringir mediante dos vías: prohibiendo en su totalidad las aportaciones provenientes de ciertas fuentes de financiamiento privado o limitándolas a un cierto monto. Así, por ejemplo, entre las fuentes de financiamiento privado que suelen ser prohibidas en su totalidad se encuentran las corporaciones, las entidades de públicas (con excepción de los recursos legalmente otorgados), los sindicatos e incluso las fuentes anónimas; de ahí que, como

⁹² Palma Casas, Rocío y González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, *op. cit.*, p. 74.

⁹³ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance...”, *cit.*, p. 2.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 7.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 9.

señalan Norris y Abel Van Es, “alrededor de un quinto de todos los países (22%) prohíben las donaciones de corporaciones para los partidos políticos”,⁹⁶ mientras que, por otro lado, “La mayoría —cerca de cien países de todo el mundo— restringen a los partidos políticos y candidatos el uso de recursos provenientes de la administración pública para actividades de campaña, tal como el personal del sector público, facilidades administrativas, o redes de comunicaciones”.⁹⁷

No obstante, por otra parte, para el caso de aquellos países donde no se prohíben algunas de las fuentes de financiamiento privado, por el contrario, se suelen limitar tales aportaciones, generalmente mediante un límite anual, restringiendo el impacto y la probable nociva influencia de intereses privados. A pesar de lo anterior, como advierte Öhman, se debe tener en cuenta que “El impacto real de la limitación de las donaciones varía según su nivel: si el límite es muy alto, no tendrá consecuencias, ya que no reducirá las donaciones en la práctica; por el contrario, si el límite es demasiado bajo, los donantes, los partidos políticos y los candidatos encontrarán el modo de evadirlo”.⁹⁸

En cuanto a la segunda política regulatoria, la referente al otorgamiento de financiamiento público directo y/o indirecto, se constituye como una política reguladora del financiamiento político en sí misma en tanto que, al ser el propio Estado el encargado de otorgar financiamiento a los partidos políticos, al mismo tiempo éste regula la manera o el cómo los partidos políticos recibirán y utilizarán dicho financiamiento público. Así, como se mencionaba anteriormente, éste puede ser destinado para sufragar actividades de campañas, actividades ordinarias y/o actividades de capacitación e investigación. A su vez, el nivel o monto de recursos otorgado a cada partido puede estar condicionado al número de votos o escaños obtenidos por cada partido político, ser distribuidos de manera igualitaria entre todas las fuerzas políticas, o una combinación de los dos métodos anteriores, es decir, cierto porcentaje se distribuye en función de los votos o escaños de cada partido, mientras que el restante se distribuye de manera igualitaria. En adición a lo anterior, es fundamental asignar el umbral de elegibilidad, generalmente determinado por un porcentaje de votación o de representación parlamentaria; esto último con el objetivo de garantizar que los partidos financiados con fondos públicos, en efecto, mantengan cierto margen de apoyo o base popular. Finalmente, es necesario establecer el momento de la distribución (es decir, si se les deberían otorgar recursos a los partidos de manera periódica, antes del inicio de las campañas electorales o posteriormente a la celebración de éstas), así como el nivel o el monto total que se deberá distribuir entre las fuerzas políticas. Con tal regulación, la cual fue abordada y analizada de manera más detallada en el apartado anterior, el financiamiento político puede constituirse como un método efectivo a través del cual garantizar, principalmente, condiciones de equidad y competencia partidaria, transparencia de los recursos recibidos y utilizados por los partidos político, así como autonomía de estos frente a intereses privados, cuyos fines podrían ser irregulares, ilícitos o corruptos; de ahí que, cada vez más

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 23.

países adopten un sistema de financiamiento público robusto para los partidos políticos, pues, tal como lo señalan Norris y Abel Van Es, “dos tercias partes de los países alrededor del mundo ahora otorgan financiamiento público directo a los partidos políticos, durante periodos regulares [ordinarios], durante las campañas electorales, o ambos”.⁹⁹

No obstante de los beneficios y ventajas que el financiamiento público otorga, es necesario que éste se encuentre efectivamente regulado a través de los mecanismos antes mencionados, con el propósito de mitigar los riesgos que entraña el financiamiento público, tales como la dependencia excesiva de los partidos políticos al financiamiento público, la concentración del financiamiento público en los partidos políticos más consolidados, el otorgamiento de financiamiento público a partidos políticos sin representación popular suficiente, o incluso la determinación de un monto de financiamiento político demasiado reducido o excesivo. Derivado de la diversidad de variantes en los criterios para regular la entrega y utilización de los recursos públicos, y los riesgos que entrañan cada uno de ellos, es que, como sugiere Öhman, “Para lograr el sistema de financiamiento político público apropiado, los encargados de la formulación de políticas deben plantearse cómo desean que funcione la política en su país y, en especial, el papel de los partidos políticos en el sistema político”.¹⁰⁰ De esta manera, aunque el otorgamiento de financiamiento político puede constituirse como una efectiva política para evitar distorsiones en el sistema de partidos y en la contienda electoral generadas por el dinero, es indispensable que dicha política se implemente en función de los principales objetivos o retos de un país en torno al financiamiento político.

La tercera política regulatoria de financiamiento político, referente al establecimiento de límites de gastos, conocidos también como topes de gastos, IDEA Internacional la define como “las reglas sobre la cantidad y el tipo de gasto que pueden hacer los partidos políticos y los candidatos. Estas reglas buscan frenar el gasto indeseable, disminuir la ventaja de quienes tienen acceso a recursos significativos y reducir el gasto general en campañas electorales”.¹⁰¹ Como se puede observar en la definición anterior, el establecimiento del límite o tope a los gastos que partidos políticos y candidatos pueden realizar, generalmente son aplicados sobre los gastos para las actividades de campaña, periodo en el que la injerencia de recursos excedentes, irregulares o ilícitos de los partidos políticos puede afectar de manera directa las condiciones de equidad y competencia electoral. Por ello, como señala Öhman, a diferencia de los límites y prohibiciones a las aportaciones privadas, el objetivo de los límites de gastos “no es regular la influencia de los donantes individuales, sino reducir las ventajas de los partidos políticos y candidatos que tienen acceso a grandes cantidades de dinero”.¹⁰² Así, ha sido en función de tales objetivos que, de acuerdo con la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, 56 de 180 países alrededor del mundo han adoptado la política relativa al establecimiento de límites o topes a los gastos de campañas efectuados por los

⁹⁹ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance...”, *cit.*, p. 12.

¹⁰⁰ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 26.

¹⁰¹ De acuerdo con información de base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, disponible en: <https://bit.ly/2J5npgv> (consultado el 15 de mayo de 2020).

¹⁰² Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 28.

partidos políticos; en América Latina, por su parte, el establecimiento de topes de gastos de campaña es aplicado por países como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay.

Sin embargo, más allá del establecimiento de un límite o tope a los gastos de campaña, es necesario que éste sea determinado a través, principalmente, del establecimiento de tres criterios: definir el nivel o monto que constituirá el límite o tope de gastos de campaña, precisar los gastos que computarán al límite o tope establecido y fijar el periodo de aplicación de dicho límite. En cuanto al nivel o monto del límite del gasto, como bien lo apuntan Norris y Abel Van Es, se suele incurrir en el error o imprecisión de determinar un techo demasiado alto o demasiado bajo; por lo que “Si es demasiado generoso, en la práctica es poco probable que los candidatos y partidos alcancen el techo nominal. Si es demasiado restrictivo, entonces los candidatos y los partidos pueden ser incapaces de hacer una campaña efectiva y llegar a los simpatizantes”.¹⁰³ Adicionalmente a lo señalado por las autoras, cabe mencionar que el hecho de establecer un tope de gasto demasiado alto, puede romper con la lógica del establecimiento de un tope, que es evitar el gasto excesivo, lo que, a la vez, vulnera las condiciones de equidad y competencia partidaria; por otra parte, si dicho tope es demasiado bajo, puede incentivar el ocultamiento o la entrada de recursos ilegales hacia los partidos y candidatos. Por todo lo anterior, se vuelve indispensable definir, como recomiendan Ugalde y Casar, “criterios para estimar los topes de gastos, con base en una estructura de costos realistas y una visión del tipo de campañas deseables”.¹⁰⁴

El segundo criterio, referente a la definición de los gastos que computan para el límite o tope de gastos de campañas determinado, es necesario delimitar de manera detallada aquellos gastos que están relacionados de manera eminentemente directa con la obtención del sufragio popular, debido especialmente a que existe una diferenciación en ocasiones poco clara o determinante entre los gastos de campaña y los gastos ordinarios de los partidos políticos y candidatos; tal como lo mencionan Norris y Abel Van Es al señalar que “En la práctica, sigue siendo difícil trazar una línea precisa entre los recursos utilizados para las actividades políticas de rutina [ordinarios] [...] y los utilizados para la campaña electoral durante el período oficial de campaña”.¹⁰⁵ Derivado de lo anterior, y con el propósito de computar la totalidad de los recursos utilizados por los partidos políticos para las actividades de campaña, como indica Agíss Bitar, es fundamental “concebir una norma que defina con precisión qué gastos ordinarios no deben computarse para campaña, y por exclusión cuáles sí deben reportarse”.¹⁰⁶

Por último, para la determinación del periodo de aplicación de los topes de gastos de campaña, como sugiere Öhman, se debe responder a la siguiente cuestión: “¿el periodo durante el que se limita el gasto es lo suficientemente largo como para lograr su propósito?”.¹⁰⁷ Y es que el hecho

¹⁰³ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance...”, *cit.*, p. 11.

¹⁰⁴ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 261.

¹⁰⁵ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance...”, *cit.*, p. 7.

¹⁰⁶ Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos...*, *cit.*, p. 24.

¹⁰⁷ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 28.

de determinar los gastos de campaña tomando en consideración únicamente aquéllos efectuados durante el periodo de campañas excluye posibles gastos postelectorales o pasivos que corresponden a gastos efectuados durante las campañas. En ese sentido, y en adición a la cuestión planteada por Öhman, se debe cuestionar si el periodo de aplicación de los topes de gastos de campaña es lo suficientemente anticipado para lograr su propósito, especialmente si consideramos que en diversos países existe el periodo denominado como precampaña, que se refiere al conjunto de actividades que realizan principalmente los partidos políticos y precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular antes del inicio oficial de las campañas electorales. Derivado de todo lo anterior es que, como recomiendan Norris y Abel Van Es, es preferible una “noción más integral de financiamiento político, que incluya el uso de fondos por parte de los actores políticos a lo largo de todo el ciclo electoral, incluyendo aquéllos durante la fase de precampaña, la campaña, el día de la votación y los resultados”.¹⁰⁸

Por último, en cuanto a la política referente al establecimiento de requisitos de divulgación de información a través de la presentación de informes financieros, como lo señala Öhman, es “La piedra angular de todo sistema regulador del financiamiento político”,¹⁰⁹ no sólo porque las políticas referentes al establecimiento de límites y prohibiciones al financiamiento privado así como las referentes al establecimiento de límites al gasto, “para implementarse de manera efectiva, estas políticas también dependen de los requisitos de divulgación”,¹¹⁰ sino que a partir de la información presentada por los partidos políticos es posible “obtener un rastro documental que puede contribuir a las investigaciones”,¹¹¹ con base en las cuales se compruebe que el origen, monto y destino de los recursos partidistas cumplieron con las disposiciones normativas; por lo que incluso el financiamiento público está sujeto a revisión a través de la presentación de dichos informes financieros. En ese sentido, como bien señala IDEA Internacional “Sin una divulgación y un monitoreo efectivos, no se puede lograr la transparencia, y es poco probable que los actores políticos respeten reglas como las prohibiciones de aportaciones y los límites de gasto”.¹¹²

Por otra parte, aunque si bien es cierto que se estima “que casi tres cuartas partes de todos los países alrededor del mundo [...] ahora requieren que los partidos políticos presenten informes financieros trimestral o anualmente”,¹¹³ es importante mencionar que es esta política en la que probablemente mayores diferencias existen entre los distintos países que la aplican, derivado de la multiplicidad de criterios a considerar; al respecto, destacan tres: el organismo o institución encargada de monitorear y revisar los informes financieros presentados por los partidos políticos, la frecuencia o el momento de la presentación de dichos informes y el contenido o información pública reportada.

¹⁰⁸ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance...”, *cit.*, p. 7.

¹⁰⁹ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 30.

¹¹⁰ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance...”, *cit.*, p. 11.

¹¹¹ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 30.

¹¹² Véase el glosario correspondiente a la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, disponible en: <https://bit.ly/2J5npgv> (consultado el 15 de mayo de 2020).

¹¹³ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance...”, *cit.*, p. 8.

Con relación al instituto u organismo encargado del monitoreo y revisión de los informes financieros de los partidos políticos, estos “suelen ser el organismo de administración electoral, o bien, el órgano de auditoría, el ministerio gubernamental, el tribunal electoral”.¹¹⁴ Así, de acuerdo con la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, en lo que respecta a la región de América Latina, en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, es el organismo de administración electoral el encargado de examinar los informes financieros de los partidos políticos, mientras que en Argentina lo hace el tribunal electoral y en Bolivia un ministerio de gobierno y un órgano de auditoría. Al respecto, como se mencionaba anteriormente, debido a que a través de la política referente al establecimiento de requerimientos de información a través de la presentación de informes de los partidos políticos es posible examinar el registro de las operaciones financieras, es decir, el modo en que recaudan y gastan dinero los partidos políticos, es indispensable que, como señala Öhman “para garantizar el cumplimiento eficaz de las normas se necesita una institución pública con un mandato e independencia, recursos y voluntad suficientes para encargarse de las cuestiones relacionadas con financiamiento político”.¹¹⁵ En razón de lo anterior, una manera de catalogar las características del organismo encargado de la supervisión de los recursos partidistas, como lo hace IDEA Internacional, es a través de las facultades con las que tales organismos cuentan para garantizar el cumplimiento de las normas. Así, de acuerdo con IDEA Internacional, se vuelve fundamental que tales instituciones cuenten con amplias facultades para: 1) realizar investigaciones; 2) requerir información adicional de partidos o candidatos; 3) requerir información adicional de terceros —como los proveedores de los partidos y candidatos—; 4) admitir remisiones de probables ilícitos para su investigación, y 5) tener facultades para sancionar a los actores políticos cuando se compruebe que estos han transgredido la normatividad aplicable.

De acuerdo con la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, se puede observar que sólo Bulgaria, Colombia, Indonesia, Letonia, Lituania, México, Serbia, España, Tailandia, Turquía, Estados Unidos y Venezuela, cuentan con todas las facultades antes referidas; 45 países cuentan con tres o cuatro de las facultades; mientras que en 41 países no existe información al respecto. No obstante lo anterior, como se ha observado a partir de estudios comparados de regulaciones de financiamiento político, los países con alta regulación normativa en ocasiones no cuentan con los recursos o mecanismos institucionales suficientes y eficientes para su regulación. Así, por ejemplo, a pesar de que en Indonesia se cuentan con todas las facultades anteriormente referidas, en un estudio elaborado por Mietzer se expone que “Ninguno de los organismos de supervisión nominalmente autorizados estaba equipado con los recursos necesarios para hacer cumplir las normas. [...] con reglas ignoradas colectivamente y los esfuerzos de recaudación de fondos de los partidos políticos progresivamente implicados en el mundo de la intrusión oligárquica, de

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 33.

donaciones ilícitas y corrupción”.¹¹⁶ En razón de la multiplicidad de características regulatorias posibles es que se vuelve necesario analizar a profundidad las características de la regulación del financiamiento político propias de cada país.

Por otra parte, al momento de abordar la política referente al establecimiento de requerimientos de información a partir de la presentación de informes financieros, es importante considerar la frecuencia o el momento de la presentación de dichos informes. Al respecto, hay dos opciones generalmente utilizadas: los informes periódicos y los informes de campaña. En cuanto a los informes periódicos, derivado de que en diversos países se otorga financiamiento tanto público como privado para actividades ordinarias o regulares, se vuelve indispensable que los partidos políticos reporten tal financiamiento a través precisamente de los informes periódicos. Esto último se vuelve necesario, además, porque, como señala Öhman, “si sólo se exigen informes durante los periodos electorales, los partidos pueden eludir las normas recaudando y gastando en una etapa anterior del proceso [electoral]”.¹¹⁷ En ese sentido, aunque se suele enfatizar el monitoreo y reporte del financiamiento para actividades de campaña, es necesario que, de manera simultánea o conjunta, existan mecanismos normativos e institucionales para controlar adecuadamente los recursos para actividades ordinarias, sobre todo si consideramos que de acuerdo con la base de datos de financiamiento político de IDEA Internacional, en 104 países de todo el mundo se otorga financiamiento público para actividades ordinarias. Por su parte, en cuanto a los informes de campaña, son reportados y revisados los recursos que los partidos recibieron y utilizaron para actividades directamente relacionadas con la obtención del sufragio popular; por lo que, como dice Öhman, “La presentación de informes durante el periodo de la campaña ofrece a los votantes información valiosa”,¹¹⁸ sobre todo si las capacidades de los organismos encargados de la revisión le permiten divulgar la información contenida en tales informes previo al día de las elecciones. Derivado de lo anterior es que poco más del 50% de los países (92 países), incluidos en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, han optado por exigir a los partidos políticos la presentación tanto de informes periódicos como de informes de campaña; mientras que, en el caso de América Latina, las excepciones son únicamente El Salvador y Panamá.¹¹⁹

El último criterio a considerar al momento de abordar la política referida al establecimiento de requisitos de información a partir de la presentación de informes financieros lo constituye el tipo de información pública contenida en tales informes. En este sentido, un primer aspecto a considerar es determinar si en la normatividad aplicable en cada país se establece expresamente la obligación de hacer pública la información relativa a los recursos partidistas. Con relación a lo anterior, y de

¹¹⁶ Mietzer, Marcus, “Indonesia”, en Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea (eds.), *¿Checkbook Elections. Political Finance in Comparative Perspective*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2016, p. 101.

¹¹⁷ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 31.

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ La muestra representativa para América Latina, como se ha hecho en el presente capítulo, la conforman Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

acuerdo a la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, sólo en 109 países del mundo se establece la obligatoriedad de hacer pública la información contenida en los reportes financieros que los partidos políticos presentan; en América Latina, por su parte, las excepciones a esta regla son Bolivia, República Dominicana, El Salvador y Venezuela.

Con relación a lo anterior, otro aspecto que suele ser considerado y controvertido al momento de analizar el tipo de información pública contenida en los informes es la relacionada a “si los informes deben revelar la identidad de los donantes”.¹²⁰ Al respecto, en 94 países se exige, en efecto, que se revele la identidad de los donantes, mientras que en 32 países sólo se debe hacer pública la identidad de los donantes cuando sus aportaciones superan cierta cantidad determinada.

Por último, se debe determinar, como sugiere Öhman, si en tales informes presentados por los partidos están obligados a reportar, de manera detallada, ingresos, gastos o incluso ambos. En lo que respecta al reporte de los ingresos, se vuelve indispensable sobre todo por aquellas aportaciones provenientes de fuentes privadas, pues mediante su reporte a través de informes financieros no sólo se permite “juzgar la independencia de los partidos políticos y de los candidatos”¹²¹ frente a intereses privados, sino que, de manera simultánea, es posible asegurar que tales aportaciones se han apegado a los límites establecidos, lo que contribuye enormemente a garantizar el cumplimiento de la política referente al establecimiento de límites o prohibiciones a las aportaciones de fuentes privadas.

En razón de lo anterior, y a pesar de la relevancia de reportar los ingresos, se suele poner mayor énfasis en los gastos reportados por partidos y candidatos, toda vez que a través de ellos es posible examinar los conceptos por los cuales se efectuaron dichos gastos, lo cual contribuye a garantizar la política referente al establecimiento de límites o topes a los gastos de campaña, que, como se ha reiterado, son fundamentales para establecer condiciones de equidad y competencia partidaria. Adicionalmente, a partir del reporte de gastos es posible determinar los rubros o conceptos por los cuales los partidos y candidatos erogaron sus recursos, información que puede resultar especialmente relevante para la ciudadanía, en la medida en que, a partir de esa información, pueden emitir su voto; de ahí que, como señala Öhman, el reporte y publicación de la información relativa a los gastos de los partidos y candidatos, “permite a los votantes juzgar si los partidos gastan el dinero (incluidos los fondos públicos) de forma inteligente”.¹²²

Derivado de los beneficios del reporte tanto de ingresos como de egresos, y dado que el reporte de estos coadyuva a garantizar especialmente la política regulatoria referente al establecimiento de prohibiciones y límites a las aportaciones privadas y la referente al establecimiento de límites al gasto, en 71 países, de los 180 incluidos en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, se obliga a los partidos políticos a reportar a detalle tanto los ingresos como los egresos a través de los informes financieros. Por su parte, en el caso de América Latina, sólo en

¹²⁰ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 31.

¹²¹ *Idem.*

¹²² *Ibidem*, p. 30.

cinco países de la región, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Uruguay, no obligan el reporte detallado de los ingresos en los informes de los partidos, mientras que, en seis países, incluidos, además de los previamente mencionados, Bolivia y Nicaragua, no se reportan los gastos de los partidos políticos.

Como se ha podido observar hasta ahora, son cada vez más los países que han venido adoptado las distintas políticas regulatorias de financiamiento político, haciendo de su marco legal uno cada vez más robusto y estricto; no obstante lo anterior, como se ha reiterado antes y como señalan Norris y Abel Van Es, “Tampoco sería correcto suponer que los países con más leyes [...] están necesariamente más cerca de lograr varios objetivos democráticos deseables, como un campo de juego más igualitario en la competencia de los partidos, mayor divulgación, o menor corrupción. Una mayor regulación no es necesariamente un cambio progresivo que fortalezca la gobernabilidad democrática”.¹²³ En ese sentido, aunque si bien existen regulaciones y criterios que son aplicados en la mayoría de los sistemas regulatorios de financiamiento político alrededor del mundo, se vuelve indispensable que cada país encuentre un equilibrio o balance que responda a sus principales objetivos o retos; de ahí que no exista un modelo o consenso general sobre qué políticas de regulación de financiamiento político son las más adecuadas.

En este sentido, como lo han sugerido Norris y Abel Van Es a partir del estudio comparado de la regulación del financiamiento político en diversos países del mundo, todo indica que “Una combinación equilibrada de políticas regulatorias parece ser más efectiva para controlar las finanzas políticas, de modo que las regulaciones compongan una combinación de requisitos de divulgación y transparencia, limites el gasto y las contribuciones, y los subsidios públicos a los partidos políticos”.¹²⁴ Y es que al implementarse de manera simultánea las cuatro principales políticas regulatorias de financiamiento político existen mayores posibilidades de evitar o mitigar los distintos riesgos adherentes al financiamiento político tanto público como privado. Así, por ejemplo, si se implementa el otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos, pero sin establecer de manera simultánea las políticas referentes a los límites de aportaciones privadas y de gastos de campaña, no sólo es factible que las condiciones de equidad y competencia partidaria, que busca instaurar el financiamiento público, se vean seriamente alteradas, sino que también existe el riesgo de que intereses particulares, en colusión con ciertos actores políticos, incidan y corrompan al contienda democrática. A su vez, si son implementados los límites a las aportaciones privadas y a los gastos de campaña, se vuelve indispensable que estas políticas estén acompañadas del establecimiento de requerimientos de divulgación de información a través de la presentación de informes financieros, con los cuales se garantice el pleno cumplimiento a dichos límites, pues como bien señala Öhman, uno de los principales objetivo de la presentación de informes “consiste en facilitar la labor de las personas encargadas de la supervisión del cumplimiento de las normas sobre los límites

¹²³ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “The Lessons for Political Finance...”, *cit.*, p. 262.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 260.

y las prohibiciones a las donaciones y al gasto”.¹²⁵ Y viceversa, si la política referente al establecimiento de requerimientos de información no es acompañada por la política de limitaciones a las aportaciones privadas y gastos de campañas, se corre el riesgo de que los partidos políticos reciban y utilicen recursos de manera desproporcionada e incluso, en algunas ocasiones, de manera irregular o ilegal, erosionado la confianza pública hacia los partidos políticos, pues al establecer mecanismos de reporte y divulgación de información financiera es más probable que salgan a la luz diversos escándalos de corrupción.

De lo anterior se desprende que, como reiteran constantemente Norris y Abel Van Es, “*una composición balanceada de políticas regulatorias es más efectiva para controlar el financiamiento político, [...] por lo que los formuladores de políticas deben considerar una amplia gama de políticas reguladoras y no esperar que un solo tipo de intervención, como los requisitos de transparencia o los límites de gasto, funcionen de manera aislada del resto*”.¹²⁶ En razón de lo anterior, otro aspecto que cabe señalar es que más allá de aplicar de manera simultánea las cuatro políticas regulatorias referidas, derivado de la multiplicidad de objetivos o retos que persigue cada país, el verdadero desafío se encuentra en establecer los criterios o características de cada política. En ese sentido apunta Abel Van Es al señalar que, “el riesgo se encuentra a menudo en los detalles, por ejemplo, en el nivel de los límites de gasto, los tipos de donaciones [...] que están restringidas, y las fórmulas de escaños o votos utilizados para la asignación de fondos públicos a los partidos políticos”.¹²⁷

Así, por ejemplo, partiendo de lo señalado por Abel Van Es, si los límites de gasto establecidos no son los adecuados, la instauración de tal política puede arrojar resultados contraproducentes, pues si tales límites al gasto son muy elevados, aquellos partidos o candidatos que cuentan con más recursos no verán limitadas sus capacidades de gasto en comparación con los partidos o candidatos financieramente más limitados, con lo cual la lógica del tope de gastos, que es, precisamente, establecer condiciones de equidad y competencia partidaria, se ve anulada; por otra parte, si tales límites son demasiado reducidos, los partidos pueden ver seriamente limitadas sus capacidades para presentarse ante la ciudadanía o exponer sus iniciativas o plataformas electorales, así como incentivar el subreporte u ocultamiento de gastos efectuados por partidos o candidatos. De igual forma, si bien el financiamiento público puede tener como ventajas, entre otras, la generación de condiciones de equidad y competencia partidaria, si el criterio de distribución no es el adecuado, los efectos deseados del financiamiento público no se verán plasmados; por ejemplo, si el criterio de distribución se realiza únicamente en función al número de votos o escaños obtenidos por cada partido, puede conllevar a que de manera sistemática, como lo advierte Öhman, “los partidos más grandes obtengan el grueso del financiamiento”.¹²⁸

¹²⁵ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 30.

¹²⁶ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “The Lessons for Political Finance...”, *cit.*, p. 263.

¹²⁷ Abel Van Es, Andrea, “Why Regulate Political Finance?”, en Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2016, p. 209.

¹²⁸ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 27.

Finalmente, y con relación a lo anterior, cabe señalar que aun y cuando sean implementadas las políticas de regulación de financiamiento político en acompañamiento con criterios adecuados, como asevera Öhman, “toda regulación sobre el modo en que los partidos políticos y los candidatos pueden recaudar y gastar dinero se debe combinar con medidas que garanticen su aplicación”.¹²⁹ En ese sentido, una manera de asegurar la correcta aplicación de tales políticas ha sido precisamente a través de la fiscalización de los partidos políticos, la cual, aunque si bien se ejerce de manera directa sobre la política referente al establecimiento de requerimientos de información, por medio de la presentación y revisión de los informes financieros es posible garantizar el cumplimiento de las políticas en su conjunto, pues es en tales informes donde se registran el conjunto de las operaciones relativas a los ingresos y egresos de los partidos políticos. En ese sentido, como en su momento señaló el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “La actividad fiscalizadora tiene por objeto comprobar la situación jurídica y financiera de los sujetos pasivos, con el fin de verificar el exacto cumplimiento de sus obligaciones y deberes para proceder, en su caso, a su regularización, así como a la imposición de la sanción correspondiente”.¹³⁰

Aunque el término “fiscalización”, admite múltiples acepciones, tales como controlar, vigilar, supervisar e inspeccionar, aplicada a los partidos políticos y al proceso electoral, la fiscalización, como señala Oswaldo Chacón, “consiste en la inspección e intervención de determinados órganos del Estado o de la administración electoral en la actividad financiera de los partidos políticos y candidatos, con el objetivo de garantizar la equidad y la transparencia en los procesos de renovación del poder”.¹³¹ En ese mismo sentido apunta Ciro Murayama en el *Diccionario Electoral*, al señalar que la fiscalización, aplicada al proceso electoral, “consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales [...], con el objeto de asegurar que los comicios se lleven a cabo conforme la *legislación electoral*”.¹³²

Es importante delimitar la fiscalización aplicada a los recursos de los partidos políticos en razón de que dicho término suele asociarse a la vigilancia, control y revisión de los recursos públicos ejercidos por el gobierno. Así, como señala Oswaldo Chacón, la fiscalización ejercida sobre los entes públicos “consiste en verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que la Ley establece e implica la vigilancia, control, revisión y evaluación de la aplicación de los recursos públicos”¹³³; de la misma forma Adam y Becerril definen a la fiscalización como “la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la

¹²⁹ *Ibidem*, p. 32.

¹³⁰ Citado en: Cristalinas Kaulitz, Alfredo, “La fiscalización de partidos políticos y candidatos”, en Ugalde, Luis y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, 2a, ed., México, Integralia, TEPJF, 2017, p. 228.

¹³¹ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

¹³² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Diccionario electoral*, 3a.ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, TEPJF, Costa Rica-México, 2017, p. 423.

¹³³ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, p. 2.

ley.¹³⁴ No obstante lo anterior, y derivado de que, como señala Márquez Gómez, “La necesidad de la fiscalización de los partidos políticos se explica no sólo por el hecho de que reciben recursos públicos, sino también por la influencia que ejercen en la conformación e integración del gobierno”,¹³⁵ es que se vuelve necesario el empleo de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, también denominada fiscalización electoral.

En México, la fiscalización de partidos políticos se constituye normativamente en 1993, al establecerse la existencia de procedimientos de control y vigilancia sobre el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos en la legislación electoral mexicana. Así, a partir de ese año se estableció que los partidos políticos debían presentar informes referentes a los ingresos y egresos ejercidos por las actividades ordinarias, electorales y específicas de los partidos políticos. No obstante de la previsión normativa en materia de fiscalización establecida en 1993, ésta no fue acompañada de los mecanismos institucionales para ejercerla en la práctica, con lo cual sería hasta 1996 cuando, a partir de la reforma a la legislación electoral, se llevaría a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos a través de mecanismos institucionales capaces para tal labor. Fue así, en los primeros años del incipiente sistema de fiscalización electoral mexicano en el que se evidenciarían dos de los primeros y más importantes casos en los que las facultades de investigación en materia de fiscalización se pondrían a prueba: los casos conocidos como *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, los cuales habían derivado de la elección presidencial del año 2000. Aunque más adelante se abordarán a detalle los casos referidos, cabe mencionar que, para abonar a la conceptualización de la fiscalización de partidos políticos, en el contexto de la investigación de dichos casos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el objetivo de dotar al otrora Instituto Federal Electoral de los mecanismos suficientes para la adecuada resolución de los casos, emitió una sentencia que resultaría trascendental para definir las labores de la autoridad electoral en materia de fiscalización. Al respecto, en la sentencia SUP-RAP-50/2001, el TEPJF consideró que

[...] el Instituto Federal Electoral, en la medida que ejerza funciones de control, vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, en relación con el uso y manejo de los recursos públicos que manejan los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de “autoridades hacendarias” para “fines fiscales”, y por tanto, [...] en atención a la amplitud gramatical de dichos conceptos, en la que no sólo se abarca a las autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, como la administración, distribución y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, y a la calidad de fiscales, cuya concepción debe entenderse referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones, a su destino, a la vigilancia e investigación sobre el uso de tales recursos, a la comprobación de irregularidades en el manejo de los

¹³⁴ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *La fiscalización en México*, 3a.ed., México, UNAM, 1988, p. 7.

¹³⁵ Márquez Gómez, Daniel, “Los retos de la reforma en materia de fiscalización”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 309.

mismos, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que corresponda por las infracciones fiscales advertidas.¹³⁶

A raíz, primordialmente, de la reforma en materia electoral de 1996 fue que se le confirieron constitucional y legalmente las facultades fiscalizadoras a la autoridad electoral, de ahí que el TEPJF reconociera al IFE como una autoridad hacendaria para fines fiscales, toda vez que mediante la fiscalización de los partidos políticos es posible controlar y vigilar el origen, monto y destino de los recursos partidistas, e incluso sancionar a dichos partidos en caso de conductas que transgredan la legislación electoral aplicable. En este sentido se refiere la definición de fiscalización de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 287 de la reglamentación vigente en materia de fiscalización emitida por la propia autoridad electoral, la cual define fiscalización como el procedimiento que “comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que en materia de financiamiento y gasto imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones”.¹³⁷

Por último, cabe señalar el vínculo entre las políticas de regulación del financiamiento político y la fiscalización de los partidos políticos, toda vez que es mediante la presentación y la revisión de los informes financieros de los partidos políticos a partir de lo cual es posible constatar el cumplimiento de las políticas de regulación de financiamiento político en su conjunto. Derivado de lo anterior es que la política referente al establecimiento de requerimientos de información a partir de la presentación de informes financieros haya adquirido mayor relevancia no sólo en México, sino en diversos países. De acuerdo con Norris y Abel Van Es, quienes toman como referencia la base de datos de financiamiento político de IDEA Internacional, señalan que cerca de tres cuartas partes de los países de todo el mundo exigen a los partidos políticos el reporte anual o trimestral de sus finanzas. En adición a lo anterior, se ha vuelto imprescindible en cada vez más países la existencia de una institución u organismo, soliendo ser la autoridad electoral o un organismo gubernamental o de auditoría independiente, encargado de la revisión exhaustiva de tales informes con el propósito de asegurarse que los ingresos y egresos reportados por los partidos en los informes financieros se hayan apegado a la legislación electoral aplicable, y en caso de no ser así, imponer las sanciones correspondientes. Esto último es importante señalarlo, en la medida en que la política referente al establecimiento de requerimientos de información a partir de la presentación de informes no se limita a la divulgación o transparencia de la información financiera contenida en dichos informes, sino que derivado de la importancia de constatar que los recursos percibidos y utilizados por los

¹³⁶ Tribunal Electoral, del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-050/2001, pp. 191-192. Disponible en <https://bit.ly/3doXpu9> (consultado el 8 de mayo de 2020).

¹³⁷ Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Reglamento de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG201/2011”, Instituto Nacional Electoral, 19 de noviembre de 2014, p.228. Disponible en: <https://bit.ly/3eMNdLV> (consultado el 22 de mayo de 2020).

partidos políticos no tuvieron un origen ilícito o su aplicación se hizo al margen de la ley, es fundamental que se examinen a fondo las operaciones registradas por los partidos políticos, pues el reporte de tal información, como lo ha señalado la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), no sólo se constituye como una “medida disuasoria para minimizar el impacto de la influencia indebida”,¹³⁸ sino que de manera simultánea permite “decisiones electorales mejor informadas, así como una supervisión efectiva de las finanzas políticas”.¹³⁹

En adición a lo anterior, y como se mencionó al abordar la política referente al establecimiento de requerimientos de información a partir de la presentación de informes financieros, en la práctica es necesario acompañar a dicha política con la determinación de diversos criterios, tales como la instauración del organismo o institución encargada de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la determinación de la frecuencia o el momento de la presentación de dichos informes (informes periódicos, de campañas, o ambos), así como el tipo de información que se pretende hacer pública (ingresos, gastos, o ambos). La determinación, esencialmente, de dichos criterios incidirá en gran medida, no solamente en el funcionamiento de la política referente al establecimiento de requerimientos de información a partir de la presentación de informes, sino también en las políticas de regulación de financiamiento político en su conjunto, pues, como señala Öhman, “la supervisión eficaz de otras regulaciones resulta muy poco probable sin la presentación de informes financieros”.¹⁴⁰ No obstante lo anterior, derivado de la diversidad de criterios aplicables para ejercer la fiscalización electoral y dado que, como se ha reiterado, no existe un consenso o modelo establecido sobre qué políticas de regulación de financiamiento político han demostrado ser más efectivas en la práctica, se requiere, como sugiere Oswaldo Chacón, “analizar las particularidades de cada sistema normativo”.¹⁴¹

En el caso de México, como se abordará en la presente investigación, el modelo de fiscalización de partidos políticos, a partir de las reformas a la normatividad en la materia, se ha transformado en uno cada vez más complejo y restrictivo, promoviendo una fiscalización exhaustiva de los informes financieros de los partidos políticos. Así, de acuerdo con el modelo vigente, se prevé la fiscalización de los informes ordinarios trimestrales y anuales, así como la fiscalización, en tiempo real, de los informes de campaña de los partidos políticos, sometiéndolos, a su vez, a un régimen de sanciones en caso de incumplimientos a la normatividad en la materia. En este sentido, como lo establece Oswaldo Chacón,

El proceso de fiscalización electoral mexicano sigue a grandes rasgos la siguiente ruta:

1. Integración y presentación del informe por el partido [...].

¹³⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, París, OCDE, 2016, p. 66.

¹³⁹ *Idem*.

¹⁴⁰ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 31.

¹⁴¹ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, p. 38.

2. Revisión del informe y verificación documental [por parte de la autoridad electoral, INE, antes IFE] [...], incluye la solicitud de aclaraciones y rectificaciones, y elaboración de un dictamen y proyecto de resolución.
3. Sanciones del Consejo General [de la autoridad electoral], en su caso, y la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁴²

Al respecto, al ser un organismo de administración electoral el facultado para llevar a cabo la fiscalización de los partidos políticos, México se inscribe en la lista de países que cuentan con un organismo de naturaleza administrativa y autónoma encargada de dicha labor, lo cual tiende a otorgar seguridad y certeza sobre la supervisión del financiamiento político, pues, aunque si bien las experiencias internacionales demuestran que no existe un tipo de organismo o institución ideal para llevar a cabo esta función, el hecho de que un organismo no sean lo suficientemente independiente del gobierno o del partido gobernante, puede conllevar a ejercer un riesgo para el cumplimiento imparcial de la ley.

Con relación a lo anterior, y como se mencionó anteriormente, de acuerdo con IDEA Internacional, en México, al igual que en Bulgaria, Colombia, Indonesia, Letonia, Lituania, Serbia, España, Tailandia, Turquía, Estados Unidos y Venezuela, el organismo encargado de la fiscalización electoral, cuenta con las cinco facultades que se vuelven indispensables para la fiscalización de los partidos políticos: la facultad para realizar investigaciones relativas al ingreso y egreso de los partidos, requerir información adicional de partidos o candidatos, requerir información adicional de terceros —como los proveedores de los partidos y candidatos—, admitir remisiones de probables ilícitos para su investigación, y facultades para sancionar a los actores políticos cuando se compruebe que estos han transgredido la normatividad aplicable.

Por último, otro aspecto general a considerar al momento de abordar la fiscalización de los informes de los partidos políticos es el referente al tipo de información que, de acuerdo con la ley, debe hacerse pública. En este sentido, un primer aspecto a considerar es el hecho de que la normatividad, en efecto, haga explícita la obligación de hacer pública la información reportada por partidos y candidatos. Aunque pareciera un requisito indispensable, como se señaló previamente, únicamente en 109 países, de los 180 incluidos en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, establecen el requisito y obligación legal de hacer pública la información reportada por los partidos políticos y candidatos a través de sus informes. En América Latina, por su parte, países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay han hecho del conocimiento público la información financiera reportada por los partidos políticos; no obstante, en Bolivia, República Dominicana, El Salvador y Venezuela han prescindido de tal requisito.

Asimismo, en relación con lo anterior, es importante determinar el contenido de dichos informes, en los cuales pueden estar incluidos, primordialmente, los ingresos, los gastos, o ambos. De

¹⁴² *Ibidem*, pp. 39-40.

acuerdo con la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, de los 180 países incluidos, únicamente en 71 países, dentro de los cuales se encuentra México, se establece la obligación de los partidos políticos de reportar de manera detallada en los informes financieros tanto los ingresos y egresos. Dicha obligación no es menor, en la medida en que a partir del reporte y revisión de cada una de las operaciones realizadas por los partidos políticos es posible garantizar el cumplimiento de la normatividad electoral en materia de financiamiento y gasto, evitando prácticas irregulares o corruptas por parte de los actores políticos.

En suma, a pesar de la existencia de políticas y criterios de regulación del financiamiento político comunes alrededor del mundo, es pertinente analizar las características y el funcionamiento propio del modelo de fiscalización electoral en cada país, sobre todo si consideramos que tales modelos, como señala Antonio Baños, “están sujetos a evaluaciones críticas que, más allá de coyunturas particulares, deben traducirse en reformas y ajustes previos al inicio de una nueva contienda [electoral].”¹⁴³ En este mismo sentido apunta José Woldenberg al señalar que “debemos reconocer que en este tema no hay sistemas normativos perfectos y omnipotentes pues muchas de las regulaciones ensayadas en el mundo no logran evitar totalmente la aparición de aquellas patologías políticas que justamente se pretendían controlar”.¹⁴⁴ De lo anterior se deriva que el modelo de fiscalización, de acuerdo no sólo con la experiencia de México al respecto, sino como lo sugieren los estudios comparados a nivel internacional, debe estar sujeto a modificaciones y mejoras constantes, de manera que se garantice la legalidad en el manejo de los recursos partidistas. En este sentido, y como sugieren Norris y Abel Van Es, “Las consecuencias de la reforma dependen en gran medida del diseño detallado y la implementación administrativa de las políticas [de regulación de financiamiento político], tal como la determinación de los niveles [...] de financiamiento público y si las leyes [...] imponen sanciones efectivas por incumplimiento”.¹⁴⁵

Por tanto, para la presente investigación, que propone como objetivo comprender y analizar la evolución del marco normativo electoral en materia de fiscalización de partidos políticos nacionales en México a partir de sus reformas electorales y las modificaciones al reglamento en materia de fiscalización, se vuelve indispensable, como se consideró en el presente apartado, abordar la conceptualización del financiamiento público, su clasificación, así como su regulación por medio de las principales políticas en la materia, lo cual contribuye a la comprensión no sólo de las actuales disposiciones normativas relativas al sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México, sino, fundamentalmente a la comprensión de las constantes y profundas reformas a las que dichos sistemas han estado sometidas.

¹⁴³ Baños, Marco Antonio, “Las claves del dictamen”, *Voz y Voto*, núm. 241, marzo de 2013, p. 22.

¹⁴⁴ Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 303.

¹⁴⁵ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “The Lessons for Political Finance...”, *cit.*, p. 262-263.

CAPÍTULO 2

LA REFORMA ELECTORAL DE 1996: ESTABLECIMIENTO DEL MODELO MEXICANO DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y FISCALIZACIÓN ELECTORAL

2.1. Introducción

Los antecedentes inmediatos del modelo actual de financiamiento y fiscalización de partidos políticos fue definido a partir de la reforma electoral de 1996, aunque con precedentes importantes establecidos desde la reforma electoral de diciembre de 1993, pues fue en esta última en la cual se planteó, por primera vez, la necesidad de monitorear el origen, monto y destino de los recursos públicos de los partidos políticos dado la importancia que estos fueron adquirieron ante la creciente necesidad de representación política de los ciudadanos en la incipiente democracia mexicana en las postrimerías del siglo XX. Y es que, como se abordará en el presente estudio, ha sido a través de las reformas electorales a partir de las cuales se han presentado los cambios más sustanciales en materia electoral, y dentro de estos temas, el que tiene que ver con la regulación de los recursos tanto públicos como privados de los partidos políticos, ha sido uno de los principales objetivos que se han abordado en cada una de las reformas electorales desde 1993 hasta la más reciente reforma electoral de 2014.

Aunque previo a la reforma electoral de 1993 se habían llevado importantes acciones para establecer un modelo de financiamiento de partidos políticos, como lo fueron las reformas electorales de 1977 y 1986, en la práctica dichas reformas fueron omisas en establecer reglas claras para la asignación y regulación de los recursos otorgados a los partidos políticos.

Así, por ejemplo, aunque la reforma electoral de 1977 tuvo como contribución el otorgamiento de prerrogativas a favor de todos los partidos políticos nacionales, tales como franquicias postales y telegráficas, así como apoyos para sus tareas editoriales e impresión de propaganda, como señala Lorenzo Córdova, “Se trataba de beneficios para los partidos señalados en la ley, pero que eran carentes de una regulación efectiva, lo que dejaba al pleno arbitrio de la autoridad su aplicación”.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos...”, *cit.*, p. 350.

De igual forma fue omiso el establecimiento de controles y normas para obligar a los partidos políticos a reportar el origen, monto y destino de los recursos públicos cuando la reforma electoral de 1986 otorgó regular, formal y legalmente financiamiento público directo a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades electorales. Así, a pesar de tal omisión regulatoria, se estableció en la legislación electoral de 1986, los criterios para determinar el monto total de financiamiento público que debería entregarse a todos los partidos políticos; asimismo se estableció la manera en que dicho monto debería ser distribuido entre los todos partidos políticos: “A partir de ese año [1986], la autoridad electoral (para entonces la Comisión Federal Electoral) determinaría un elemento, “el Costo Mínimo de Campaña para Diputado”, que se multiplicaría por el número de candidatos de mayoría relativa que hubieran sido registrados. Del monto total obtenido, la mitad de distribuía de manera proporcional al número de votos obtenido por cada partido y la otra mitad se entregaba proporcionalmente al número de diputados que tenía cada partido”.¹⁴⁷

A pesar de lo mostrado en las reformas electorales de 1977 y 1986, un cambio sustancial en materia de financiamiento público se dio a partir de la reforma electoral de 1990 con la que, además de aprobar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) —que sería la base normativa sobre la cual se llevaría a cabo la reforma electoral de 1996— y crear el Instituto Federal Electoral, se estableció un esquema de financiamiento público, aunque más complejo, más completo y mejor integrado, pues a partir de dicha reforma el otorgamiento de financiamiento público contempló recursos no sólo para actividades de campaña, sino también para actividades ordinarias permanentes, es decir, para el mantenimiento de su aparato organizacional en años no electorales, e incluso para actividades específicas, las cuales consistían actividades relacionadas con la investigación, capacitación y difusión de la cultura democrática. No obstante de lo anterior, y al igual que lo mostrado en las reformas anteriores, persistió la inexistencia de “regulación respecto del financiamiento privado, o topes de gastos de campaña o bien respecto de la revisión de los gastos de los recursos públicos otorgados”.¹⁴⁸

No fue sino hasta la reforma electoral de 1993 que se establecieron las primeras reglas que buscarían controlar y vigilar los recursos tanto públicos como privados de los partidos políticos, haciendo obligatorio la entrega de informes sobre sus ingresos y egresos de manera periódica, definiendo topes de gastos para cada campaña electoral e incluso estableciendo límites y prohibiciones a las aportaciones de origen privado, tales como las provenientes de entes públicos, empresas mercantiles, personas físicas y morales del extranjero y ministros de culto. Asimismo, otro rubro importante que suele no ser considerado dentro de los cambios que implicó la reforma electoral de 1993, es el referente a la creación de la Comisión de consejeros electorales del IFE encargada de la revisión de los informes de los partidos políticos, para lo cual estaría facultada de emitir y aplicar las disposiciones reglamentarias en materia de fiscalización. Esto último es importante mencionarlo en tanto que, a partir de dicha atribución conferida por la legislación electoral en 1993, se aprobaría el primer

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ Avante Juárez, Alejandro David, “Problemas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México”, *Democracia interna y Fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México*, México, TEPJF, 2002, p 221.

reglamento de fiscalización de los partidos políticos en México, siendo dicha reglamentación objeto de constantes y trascendentales transformaciones a partir de las reformas electorales posteriores.¹⁴⁹

A pesar de la emisión de normatividad y reglamentación electoral en materia de fiscalización a partir de la reforma electoral de 1993, en la práctica la fiscalización llevada a cabo por el recién creado Instituto Federal Electoral se limitaba a la revisión de lo que los propios partidos políticos registraban en sus informes. Aun con el hecho de que los mecanismos normativos e institucionales en materia de fiscalización eran limitados, como señala Lorenzo Córdova, el esquema de fiscalización implementado a partir de la reforma electoral de 1993 “tuvo su principal virtud, más que en su eficacia contable, en el hecho de haber puesto sobre la mesa, por primera vez en la historia, datos oficiales relativos al gasto que cada partido realizó en las elecciones de 1994, [...] evidenciando la enorme disparidad de recursos erogados entre los contendientes y colocando el tema de la equidad en las elecciones en el primer punto de la agenda política”.¹⁵⁰ En efecto, fue gracias a este primer ejercicio de fiscalización sobre los recursos partidistas a partir del cual se pudo evidenciar la enorme brecha de desigualdad del resto de partidos políticos frente al partido hegemónico durante prácticamente todo el siglo XX: el PRI. Los datos revelan que durante el proceso electoral federal de 1994, 7.82 de cada 10 pesos fueron erogados por el PRI; mientras que el resto de las erogaciones efectuadas se distribuyó entre los ocho partidos políticos competidores de la siguiente manera: “PAN, 10.37%; PRD, 4.73%; PPS [Partido Popular Socialista], 1.52%; PFCRN [Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional], 1.02%; PARM [Partido Auténtico de la Revolución Mexicana], 1.28; PDM [Partido Demócrata Mexicano], 1.12%; PT [Partido del Trabajo]; 1.12%, y PVEM [Partido Verde Ecologista de México], 0.80%”.¹⁵¹

Esencialmente por el motivo anterior y colocando el énfasis en asegurar la equidad en las elecciones es que surge la reforma electoral de 1996, cuya más drástica contribución fue otorgar a los partidos políticos un aumento excesivo en el financiamiento público, pasando de 596 millones en 1996 a dos mil millones de pesos en 1997, de acuerdo con las cifras oficiales del propio Instituto Federal Electoral.¹⁵² A pesar de que parece una fecha lejana en la que se llevó a cabo el drástico aumento en el monto de recursos públicos otorgados a los partidos políticos, como se abordará más adelante, la tendencia a aumentar el financiamiento público de los partidos, al mismo tiempo que se limita y restringe el financiamiento privado, es una práctica que incluso en la más reciente reforma electoral de 2014 no se pudo evitar, a pesar de las persistentes demandas de la sociedad en contra de los excesivos montos de financiamiento público que reciben los partidos políticos en México.

¹⁴⁹ En el apartado referente al Reglamento de Fiscalización, se abordará la evaluación de éste partiendo del reglamento de fiscalización aprobado en 1993.

¹⁵⁰ Córdova, *op. cit.*, p. 351.

¹⁵¹ Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Memorias del proceso electoral federal de 1994*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 246.

¹⁵² Véase información referente a los montos de financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales en: <http://bit.ly/2vB6fnS> (consultado el 15 de mayo de 2020).

No obstante el excesivo aumento de recursos públicos destinado a los partidos políticos a raíz de la reforma electoral de 1996, se consiguieron condiciones de competencia y equidad partidaria más favorables para la mayoría de las fuerzas políticas, pues si bien en 1994 al PRI le fue otorgado poco más del 49% del total de financiamiento público, para 1997, el monto que recibió el PRI se redujo al 44.3% del monto total de financiamiento público; para 1998 éste se redujo al 33% del monto total, y para el 2000, año en que el PRI perdió las elecciones presidenciales por primera vez desde su creación (1929) el porcentaje del monto que recibió fue de tan sólo 30.3% del total de financiamiento público otorgado a los partidos político. Lo anterior se tradujo en condiciones más equitativas para los partidos de oposición, al obtener, en el corto plazo, un aumento de recursos considerable: el PAN pasó de tener 14.3% en 1994, a tener el 22.3% en el 2000 (sin embargo, debido a la alianza que hubo en las elecciones federales del año 2000 entre el PAN y el PVEM, ambos sumaron una bolsa de recursos que representó el 30.2% del financiamiento público total, con lo cual, prácticamente, igualó la bolsa de recursos que el PRI tenía para el mismo año). Ello, por supuesto, contribuyó en gran medida a que el PAN tuviera la oportunidad de competir y ganar las elecciones presidenciales, ya que, muy probablemente, sin la distribución de recursos dada a partir de la reforma electoral de 1996, difícilmente un partido político distinto al PRI hubiera podido obtener la mayoría del sufragio en las elecciones federales de 2000.

En razón de lo anterior cabe señalar que para generar condiciones de equidad y competencia durante las campañas electorales no fue suficiente con aumentar de manera drástica la bolsa de financiamiento público de los partidos políticos, sino que, de manera simultánea, la reforma electoral de 1996 adoptó un criterio de distribución mixto, de acuerdo con el cual el 70% del total del financiamiento público a repartir entre la totalidad de los partidos políticos dependería del porcentaje de votación obtenida en la última elección de diputados federales, mientras que el restante 30% sería distribuido de manera igualitaria entre la totalidad de las fuerzas políticas; con esto, se contribuyó a generar condiciones de equidad y competencia partidaria toda vez que hasta antes de 1996 el financiamiento público era repartido de acuerdo criterios que beneficiaban enormemente al partido gobernante. Así, por ejemplo, de acuerdo con el criterio adoptado tras la reforma electoral de 1986, se estableció que el total de financiamiento público sería repartido siguiendo el criterio de acuerdo con el cual el 50% del total del financiamiento público se repartía de forma proporcional al número de votos conseguido por cada partido político en las elecciones de diputados, mientras que el restante 50% se repartía proporcionalmente de acuerdo al número de diputados de cada partido, con lo cual, más que apoyar el pluralismo partidista, se beneficiaba casi de manera exclusiva al partido gobernante y hegemónico. Posteriormente, tras la reforma electoral de 1990, fue que se estableció un criterio cuyo componente igualitario fue mínimo, pues se dispuso que 10% del financiamiento público total se asignara de forma igualitaria, mientras que el 90% restante de acuerdo a la proporción de votos obtenidos por cada uno de los partidos políticos. En este sentido, no fue sino hasta la reforma electoral de 1996 que el financiamiento comenzó a ser otorgado para favorecer la competencia y equidad partidaria.

Basado en experiencias como la anterior, es que Norris y Abel Van Es han observado que partidos políticos hegemónicos en cierto contexto determinado prefieren formas de intervención estatal en la regulación del financiamiento público, “en particular la financiación pública asignada en función del desempeño (como la proporción de escaños ocupados en el parlamento), con lo que propician la exclusión de potenciales rivales entrantes en la arena política”,¹⁵³ como ocurrió en México hasta antes de la reforma electoral de 1996.

No obstante, ahora que las fuerzas políticas del país detentaban recursos económicos excedentes para llevar a cabo sus actividades, fue necesario acompañar el generoso modelo de financiamiento público de partidos políticos con un modelo fortalecido para llevar a la práctica la fiscalización de los recursos partidistas. En ese sentido, uno de los cambios más importantes de la reforma de 1996 fue el establecimiento de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, la cual se instituyó

[...] como una estructura especializada de carácter permanente que contó a partir de entonces con una serie de nuevos mecanismos de control como los siguientes: a) la posibilidad de establecer, mediante lineamientos y reglamentos, las modalidades que debían cumplir los partidos en el registro de sus ingresos y gastos y en la presentación de sus informes; b) la capacidad de vigilar, en todo momento, que los partidos cumplieran con las normas de financiamiento (y no ya, como antes, sólo como consecuencia de la revisión de los informes); c) poder pedir, en cualquier momento, informes detallados a los partidos políticos; d) ordenar auditorías y visitas de verificación; e) la posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.¹⁵⁴

Dentro de este conjunto de facultades otorgadas al órgano de fiscalización del IFE a partir de la reforma electoral de 1996 cabría añadir la facultad de sustanciar y resolver quejas o denuncias contra los partidos políticos que contravinieran las disposiciones normativas en materia de financiamiento y gasto. Al ser la propia autoridad electoral la responsable para fiscalizar el origen, monto y destino de los recursos partidistas, fue importante, a raíz de la reforma electoral de 1996, otorgarle a ésta la facultad de imponer las sanciones correspondientes a los partidos políticos infractores, facultad que previamente recaía en el otrora Tribunal Federal Electoral (TRIFE) —ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—.

No obstante todo lo anterior, la modificación de mayor trascendencia que trajo consigo la reforma electoral de 1996, y sin la cual las facultades en materia de fiscalización otorgadas al IFE hubieran tenido poca repercusión, fue el otorgamiento de la autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral, con lo cual se logró deslindar de manera definitiva al Poder Ejecutivo de la estructura de dicho instituto electoral. Así, a partir de la reforma electoral de 1996, se estableció en la CPEUM, en su artículo 41, que la organización de las elecciones se constituiría como una función

¹⁵³ Abel Van Es, Andrea, *op. cit.*, p. 203.

¹⁵⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos...”, *cit.*, p. 352.

estatal que se realizaría a través de un organismo público autónomo, el Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participarían el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, estos último mediante la figura de consejeros electorales. Para comprender la trascendencia del otorgamiento de la autonomía del IFE para la fiscalización de los partidos políticos cabe señalar que, hasta antes de la reforma electoral de 1996, el Consejo General del IFE, el cual ha sido y sigue siendo el órgano superior de dirección de dicho instituto, estaba presidido por el Presidente del Consejo General, quien por ley era el Secretario de Gobernación, con lo cual las labores llevadas a cabo dentro del instituto corrían el riesgo de sufrir indeseable interferencia por parte del Poder Ejecutivo. Al respecto, cabe recordar que la Comisión de consejeros encargado de la revisión de los informes financieros de los partidos políticos, creada en la reforma electoral de 1993, al estar conformada por el propio Consejo General del IFE, se encontraba dentro de la antigua estructura en la que el Secretario de Gobernación encabezaba dicha institución, con lo cual también las labores en materia de fiscalización se encontraban en riesgo de estar sesgadas en favor del partido gobernante. No obstante, a partir de la reforma electoral de 1996 se estableció que fueran ciudadanos, independientes a vínculos partidistas, quienes conformaran el Consejo General del ahora autónomo instituto electoral, con lo cual la presidencia de dicho consejo recaería en uno de estos consejeros electorales elegidos desde la ciudadanía. Así, con la autonomía constitucional adquirida, se garantizaba la necesaria imparcialidad en las labores del organismo de administración electoral, incluida la referente a la fiscalización de los recursos partidistas, pues de otra manera las contiendas electorales y la democracia en su conjunto carecerían de plena legitimidad.

Por último, cabe destacar la importancia de comprender y analizar la evolución del sistema de fiscalización electoral mexicano como un proceso conjunto y continuo de constantes y profundas transformaciones, sobre todo si consideramos, como se abordará en el presente estudio, que cada una de las reformas electorales ha sido confeccionada tomando como referencia a las reformas que las antecedieron.

En razón de lo anterior, y para comprender y analizar la manera en que se ha transformado y confeccionado el sistema de fiscalización electoral mexicano, resulta indispensable abordar el tema referente al financiamiento político, aspecto sin el cual difícilmente podría comprenderse, a cabalidad, el objeto y el alcance de la fiscalización de los partidos políticos.

2.2. Financiamiento público

La reforma electoral de 1996 representa un parteaguas en términos de equidad y competencia de las campañas electorales en México. Esto se debe, en gran parte, a la modificación del modelo de financiamiento de los partidos políticos, el cual puede ser entendido, de manera global, a partir de las siguientes modificaciones de la reforma electoral: 1) Se establecieron a nivel constitucional las modalidades del financiamiento público y privado de los partidos políticos, así como la preeminencia del financiamiento público sobre el privado; 2) se redefinieron los rubros del financiamiento público de los partidos políticos, hasta la fecha vigentes: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas; 3) se definió el criterio a partir del cual se distribuiría el financiamiento público entre la totalidad de los partidos políticos, y que hasta la fecha sigue vigente: 30% se reparte de manera igualitaria entre todos los partidos políticos y 70% se distribuye de manera proporcional en función de los resultados de la última elección de diputados federales; 4) se definieron los límites y las prohibiciones al financiamiento privado de los partidos políticos en México: los partidos políticos no podrían recibir aportaciones privadas por encima del 10% del financiamiento por actividades ordinarias permanentes; las aportaciones de las personas físicas o morales no podrían superar el 0.05% del monto de financiamiento por actividades ordinarias permanentes, y se prohibirían las aportaciones anónimas, y 5) a partir de 1996, se dotó de mayores recursos públicos a los partidos políticos en México: el monto de financiamiento público de los partidos políticos en México, pasó de 596 millones en 1996, a dos mil millones de pesos en 1997.¹⁵⁵

En este sentido, las finalidades de la reforma electoral de 1996, en materia de financiamiento de partidos políticos, operaban bajo la lógica de cumplir con tres finalidades fundamentales, como las enumeran Lorenzo Córdova y Ciro Murayama: “1) equidad en la competencia, 2) independencia y autonomía de los partidos frente a grupos de poder económico legal o ilegal, y 3) la transparencia en las finanzas de la contienda política”.¹⁵⁶

Así, el generoso sistema de financiamiento de partidos políticos en México, acompañado de reglas más claras y estrictas para regular y vigilar el origen, monto y destino de los recursos partidistas, en efecto, coadyuvó a generar condiciones de equidad y competencia en las contiendas electorales en los años subsecuentes a la reforma electoral de 1996. Lo anterior, como se ha apuntado anteriormente, se debió en gran medida a que a partir de la reforma electoral de 1993 se pudieron instrumentar los primeros procedimientos para fiscalizar los recursos partidistas, lo que contribuyó a que, en las elecciones intermedias de 1994, por primera vez en la historia, se pudieran obtener datos oficiales relativos al gasto que cada uno de los partidos políticos realizaron en dichas campañas electorales. Los resultados de este primer ejercicio de fiscalización, arrojaron los resultados que,

¹⁵⁵ Véase Espinosa Silis, Arturo, “El manto protector del financiamiento público. Análisis de la sentencia SUP-RAP-714/2015”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl, (coords.), *La (in) justicia electoral a examen*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 29-49.

¹⁵⁶ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 19.

de cierta manera, corroborarían la percepción generalizada de la sociedad: “ocho de cada diez pesos fueron erogados por Partido Revolucionario Institucional. [...] el porcentaje de gasto en todas las campañas federales de 1994 se distribuyó de la siguiente manera: PRI, 78.28%; PAN, 10.37%; PRD, 4.73%; PPS, 1.52%; PFCRN, 1.02%; PARM, 1.28%; PDM, 1.12%; PT, 1.12%, y PVEM, 0.80%”.¹⁵⁷

Dadas las enormes disparidades mostradas en las elecciones de 1994 es que la reforma de 1996 buscaría converger las brechas de desigualdad en los ingresos de los partidos políticos, dotándolos de mayores recursos financieros, así como asignándoles dichos recursos a través un mejor criterio de distribución y estableciendo límites y prohibiciones al financiamiento privado más restrictivas que en el pasado. Principalmente, fue a través de estos mecanismos con los cuales se revirtió paulatinamente la falta de equidad y competitividad en las contiendas electorales: el PRI pasó de tener el 49.3% del monto total de recursos disponibles para partidos políticos en 1994, al 30.3% en 2000. Esto permitió de manera paralela que los demás partidos aumentaran sustancialmente su participación en el financiamiento público: el PAN pasó de tener el 14.3% en 1994, al 22.3% en el 2000; no obstante, debido a la alianza electoral del PAN con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en las elecciones federales del año 2000, ambos obtuvieron el 30.2% del monto total de recursos públicos otorgados a los partidos políticos. Por otra parte, el porcentaje del financiamiento público otorgado al PRD aumentó de 10.5% en 1994, a 25% en 2000; no obstante, debido a la conformación de la coalición Alianza por México, integrada por el Partido del Trabajo, Convergencia, el Partido Alianza Social, el Partido de la Sociedad Nacionalista y el propio PRD, lograron obtener, en conjunto, un monto de financiamiento público mayor que el otorgado al PRI en ese mismo año.

De esta manera fue que aquellos mecanismos que contribuyeron a converger las desigualdades financieras de los partidos políticos en México coadyuvaron, a su vez, a transformar el sistema político mexicano en su conjunto:

[...] en las elecciones de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados [...]. Ese mismo año, en las primeras elecciones que se realizaron en el Distrito Federal para elegir a las autoridades ejecutivas y legislativas locales, la oposición ganó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. En 2000 también en el Senado desaparecieron las mayorías absolutas y se produjo, por primera vez en más de 70 años, la alternancia en la Presidencia de la República.¹⁵⁸

Derivado, en gran medida, de las modificaciones del sistema de financiamiento de partidos políticos implementadas por las reformas electorales de 1993, aunque especialmente por la de 1996, es que logró surgir y subsistir la pluralidad en el sistema político mexicano que impulsó la alternancia en todos los niveles del gobierno; de ahí que, como señalan Córdova y Murayama:

Los efectos positivos de la reforma sobre el sistema plural de representación son elocuentes. [...] La introducción de un financiamiento público predominante y de criterios de equidad en el reparto, a

¹⁵⁷ Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos...”, *cit.*, p. 351.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 357.

partir del proceso electoral de 1997, se tradujo en una mayor competitividad que se refleja en los resultados de las votaciones; de hecho, cuando el PRI dejó de recibir por sí solo más recursos que los que recibían juntos los dos principales partidos de oposición, también dejó de obtener más de mitad de la votación nacional.¹⁵⁹

No obstante, para que la pluralidad en el sistema de partidos políticos pudiera surgir y afianzarse fue necesaria una profunda reforma al sistema de financiamiento de los partidos políticos que otorgara mayor equidad y competitividad a la incipiente democracia mexicana en las postrimerías del siglo XX. En ese sentido fue fundamental reformar el artículo 41 de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 49 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Uno de los principios rectores de la Constitución sobre el financiamiento público de partidos políticos que se estableció a partir de la reforma electoral de 1996, y que hasta la fecha sigue prevaleciendo, es el tendiente a los rubros por los cuales todo partido político tiene derecho a recibir financiamiento público directo. Así, la reforma electoral de 1996 adicionó en el artículo 41 de la CPEUM, que los partidos políticos tendrían derecho a recibir financiamiento destinado al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, las tendientes a la obtención del voto y para actividades específicas.

Por su parte, el artículo 49 del COFIPE, legislación electoral que, si bien fue emitida a partir de la reforma electoral de 1990, fue sustancialmente reformada en 1996, determinó la manera en que serían calculados cada uno de los tres rubros anteriores. En lo referente a la determinación del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, que a su vez es la base para determinar el financiamiento para gastos de campañas y actividades específicas, la fracción primera del artículo 49 del COFIPE de 1996 señaló que:

El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice [de precios al consumidor] al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine.¹⁶⁰

En efecto, aunque la determinación del “costo mínimo de campaña” recaía en el Consejero Presidente del IFE, quien ya para entonces era un consejero ciudadano independiente y que, por lo tanto sus decisiones y acciones podían asegurar un alto grado de imparcialidad y objetividad, no dejaba de ser una medida relativamente arbitraria, especialmente por ser un cálculo poco claro, preciso y objetivo en la práctica, tal como lo demuestra Ugalde, al describir la manera en que, de acuerdo con la legislación de aquella época, se determinaba el monto de financiamiento público a distribuir entre los partidos políticos:

¹⁵⁹ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 19.

¹⁶⁰ Artículo 49, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[...] la bolsa a repartir entre los partidos para sus gastos ordinarios se obtenía [...] al multiplicar el costo mínimo de una campaña para diputado federal por el total de diputados a elegir y por el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión *más* el costo mínimo de una campaña para senador multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos *más* el costo mínimo de gastos de campaña para presidente de la República, que se calculaba al multiplicar el costo mínimo de gastos de campaña para diputado multiplicado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que duraba la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que duraba la campaña de presidente.¹⁶¹

Un ejemplo de los aspectos poco fundamentados en la determinación del monto de financiamiento público, y que no fueron explicados ni por las autoridades electorales ni por los partidos políticos, es el hecho de haber tomado como base el llamado “costo mínimo de campaña” —que, por definición, se refiere a aquellos gastos incurridos para actividades de campañas— para determinar el financiamiento público de actividades ordinarias, el cual hace referencia a “aquel financiamiento dirigido a realizar actividades cotidianas de administración, mantenimiento, equipamiento, actualización, afiliación, promoción, difusión ideológica, posicionamientos políticos”,¹⁶² y que, por ende, no tiene relación directa con las actividades de campaña, como lo son la promoción de una candidatura o de una plataforma electoral. La falta de lógica y coherencia en la determinación del financiamiento para actividades ordinarias se encuentra en el hecho de que el financiamiento para actividades ordinarias se diferencia, o se debería de haber diferenciado, del financiamiento para gastos de campaña en tanto que las actividades y gastos de ésta última conllevan gastos sumamente distintos a los efectuados para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos. Al respecto, en el artículo 182-A, párrafo segundo, del COFIPE, se establecieron y delimitaron los tipos de gastos permitidos en una campaña electoral, como a continuación se describe:

Artículo 182-A [...]

2. Para los efectos de este artículo, quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

a) Gastos de propaganda:

I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

b) Gastos operativos de la campaña:

I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; y

¹⁶¹ Ugalde, Luis Carlos, “Democracia a precio alzado”, *Nexos*, agosto de 2015.

¹⁶² Navarro Olvera, Jesús Alberto, *Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 29.

- c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión:
 I. Comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.¹⁶³

En este sentido, el problema para la determinación del financiamiento por actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, fue que la autoridad electoral tomó como base los rubros de gastos comprendidos en el artículo 182-A, cuando, en realidad, se debió haber realizado un análisis real de costos en los que los partidos políticos incurren durante el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, que son, como se mencionó antes, todas aquellas actividades que cada año, independientemente de la organización de las campañas electorales, los partidos políticos deben realizar para el mantenimiento de su aparato organizacional.

A pesar de lo anterior, la determinación del monto de financiamiento para gastos de campaña logró ser más preciso. Al respecto, a partir de la reforma de 1996 se estableció en el artículo 49, párrafo 7, inciso b), del COFIPE, que, en años de elecciones, se les otorgaría a los partidos políticos la cantidad equivalente a lo recibido por actividades ordinarias permanentes. En este caso, la determinación que hacía la autoridad electoral para establecer el “costo mínimo de campaña” para las candidaturas a diputaciones, senadurías y candidatura presidencial correspondía con los gastos establecidos el artículo 182-A, de tal manera que la determinación por este rubro era mucho más objetiva y con un propósito más definido en comparación con la determinación del financiamiento por actividades ordinarias.

No obstante que la determinación del financiamiento por gastos de campaña hacía un mejor diagnóstico de los gastos reales en que incurría un partido político para la organización y desarrollo en una campaña electoral, el monto de financiamiento que recibían por este concepto era excesivo, sobre todo en el caso de las elecciones intermedias. Esto último se debió a que el artículo 49, párrafo 7, inciso b), del COFIPE no hacía distinción alguna entre el financiamiento público otorgado entre elecciones intermedias y elecciones sexenales, a pesar de la evidente diferencia: mientras que la elección intermedia es el proceso para renovar únicamente la Cámara de Diputados, en las elecciones sexenales se renuevan, además de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Presidencia de la República.¹⁶⁴

Artículo 49 [...]

7. Los partidos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:
 [...] b) Para gastos de campaña:

¹⁶³ Artículo 182-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶⁴ Al respecto, cabe señalar que desde 1996 hasta la fecha, las elecciones intermedias y sexenales se han desarrollado de acuerdo a lo descrito, con la excepción de las elecciones federales de 1997, en las cuales, por única ocasión, además de renovación de la Cámara de Diputados, fueron electos 32 senadores.

I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.¹⁶⁵

De tal manera que cada tres años, independientemente del tipo de elecciones y de los puestos a elegir, se les otorgaba a los partidos políticos financiamiento público para gastos de campañas que contemplaban para la renovación tanto del Congreso de la Unión como de la candidatura presidencial. Lo anterior, aunado al de por sí excesivo aumento del financiamiento de los partidos políticos a partir de la reforma de 1996, provocó que la bolsa de los partidos políticos aumentara abrupta e injustificadamente: para las campañas federales del año 2000 los partidos políticos recibieron un monto de financiamiento público equivalente a mil 500 millones de pesos, mientras que en 2003, este monto ascendió a 2 mil 421 millones de pesos; a pesar de que en este último año únicamente se llevaron a cabo elecciones intermedias.

Adicionalmente al financiamiento por actividades ordinarias y gastos de campaña, la normatividad electoral, a partir de 1996, también dispuso de financiamiento de hasta 75% de los gastos comprobados que se hubieran erogado por actividades específicas, las cuales comprenden, de acuerdo con el artículo 49, párrafo 7, inciso c): la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales. Aunque, en la mayoría de las ocasiones los partidos políticos destinaron un monto de recursos reducido a este tipo de actividades, había años, especialmente años electorales, en que el monto de financiamiento era considerable: tan sólo en el año 2000, se destinaron 63 millones 179 mil pesos en actividades específicas, mientras que, en 2003, otro año electoral, se destinaron 93 millones 822 mil pesos.

A pesar de que, en efecto, las grandes cantidades de financiamiento público otorgado a los partidos políticos paulatinamente equilibraron la competencia electoral de los partidos políticos, gran parte de ello no se debe al vertiginoso aumento del financiamiento público, sino en la manera de distribuirlo, la cual se llevó a cabo a través de la fórmula 70-30 (70% de acuerdo al porcentaje de votación nacional emitida que cada partido político, con representación en las Cámaras del Congreso, hubiese obtenido en la elección de diputados inmediata anterior, y 30% del total de financiamiento público restante de manera igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión).

Si bien es cierto que las disparidades financieras para 1997 se mantuvieron prácticamente inalteradas, los datos nos indican que, en años subsecuentes a la reforma electoral de 1996, la brecha de desigualdad financiera entre los partidos políticos fue cada vez más convergente: La distribución del financiamiento público total en 1997, cuyo monto fue de 2 mil 111 millones de pesos, se efectuó de la siguiente manera: PRI, 42.25%; PAN, 24.97%; PRD, 18.53%; PT, 8.99%; PC, 1.79%;

¹⁶⁵ Artículo 49, párrafo 7, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

PVEM, 1.78%; PPS, 0.83%, y PDM, 0.83%.¹⁶⁶ Referente a dicha redistribución, cabe hacer mención de la enorme contribución a la brecha de desigualdad financiera de la fórmula implementada por la reforma de 1996 para distribuir el financiamiento público entre las distintas fuerzas políticas del país. Como ya se mencionó anteriormente, la determinación del financiamiento a cada uno de los partidos políticos se encuentra ligada directamente a los porcentajes de votación recibidos en las elecciones de diputados inmediata anterior, de tal manera que, para la determinación del financiamiento correspondiente a cada uno de los partidos políticos en 1997, se tomó como base el porcentaje de votación recibido en las elecciones de diputados de 1994, cuyos resultados de la votación en términos porcentuales fueron los siguientes: PRI, 48.58%; PAN, 24.98%; PRD, 16.12%; PT, 2.58; PVEM, 1.36%; PFCRN, 1.10%, PPS, 0.67%, y PDM, 0.43%.¹⁶⁷ No obstante lo anterior, con el paso de los años, como se podrá observar a continuación, la votación obtenida por los partidos de oposición incrementaría notablemente, lo que generó, de manera simultánea, un aumento en sus contribuciones estatales.

Al respecto, lo que se puede observar antes de la reforma electoral de 1996, es una distribución considerablemente desigual entre las distintas fuerzas políticas. Esto lo demuestra el cuadro 2.1, donde se puede apreciar el porcentaje de votación con respecto del porcentaje de financiamiento público de los partidos políticos en años de elecciones:

Cuadro 2.1. Distribución porcentual del financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, con respecto del porcentaje de votación en las elecciones de diputados federales, 1994-2006

Partido	1994		1997		2000		2003		2006	
	\$	Votos								
PAN	16%	27%	25%	25%	*30%	38%	28%	31%	27%	33%
PRI	53%	50%	42%	39%	30%	37%	*31%	37%	*39%	28%
PRD	9%	17%	19%	25%	*34%	19%	12%	17%	30%	29%
Otros	22%	6%	14%	11%	6%	6%	29%	15%	4%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* En el año 2000, el PAN participó en coalición con el PVEM; mientras que el PRD lo hizo con el PT, Convergencia, Partido de Alianza Social y el Partido Social Nacionalista. En el año 2003, el PRI participó en coalición parcial con el PVEM. Y finalmente en el 2006, de nuevo, el PRI se coaligó con el PVEM; mientras que el PRD se coaligó con PT y Convergencia. Las cifras mostradas aquí muestran el financiamiento público de los partidos coaligados.

Fuente: Elaboración propia con base en Córdova, Lorenzo y Murayama, *Ciro, op. cit.*, p. 23.

¹⁶⁶ Datos del Instituto Nacional Electoral, disponibles en: <http://bit.ly/2vB6fnS> (consultado el 15 de mayo de 2020).

¹⁶⁷ *Idem.*

Así, como se puede observar en el cuadro anterior, las modificaciones en materia de financiamiento a partir de la reforma de 1996, generó, en efecto, una reducción en el financiamiento público percibido por el PRI: de 1994 a 1997 su financiamiento pasó del 53 al 42%, mientras que para el 2000 ya era de tan sólo 30%, con lo cual resultaron beneficiados el resto de los partidos políticos.

No obstante, para los años subsecuentes, podemos observar que, de manera general, el grueso de financiamiento público, si bien fue mejor distribuido, se siguió concentrando en los tres partidos políticos con mayor antigüedad y popularidad: PRI, PAN y PRD (Cuadro 2.2)

Cuadro 2.2. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 1997-2007 (millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>PVEM</i>	<i>CD¹</i>	<i>Otros²</i>	<i>Total</i>
1997	527.25	892.11	391.34	189.94	37.59	*-	73.27	2,111.49
1998	272.50	351.40	247.90	84.00	90.77	-	-	1,046.57
1999	324.08	418.51	297.82	99.19	113.12	9.94	49.70	1,312.36
2000	692.71	921.11	656.85	217.35	247.24	54.00	274.82	3,064.09
2001	637.47	694.89	279.75	146.27	176.31	114.28	201.71	2,250.69
2002	667.10	735.82	294.77	154.72	186.52	132.61	268.31	2,439.87
2003	1,310.22	1,447.16	574.99	297.62	367.47	248.71	582.96	4,829.13
2004	529.51	567.66	331.31	127.09	174.01	125.40	-	1,854.98
2005	560.26	602.99	355.52	137.61	187.59	136.72	32.56	2,013.25
2006	1,129.32	1,226.92	722.69	275.01	382.24	272.28	162.64	4,171.10
2007	760.47	518.67	447.19	216.45	223.74	207.76	329.83	2,704.10

* No existía el partido político en ese año.

¹ Convergencia por la Democracia. A partir de 2002 se autodenominaría únicamente como Convergencia.

² En este rubro fueron considerados los partidos políticos nacionales con registro durante el periodo 1997-2007: Partido Cardenista, Partido Popular Socialista, Partido Demócrata Mexicano, Partido de Centro Democrático, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Alianza Social, Democracia Social, Partido Liberal Mexicano, México Posible, Fuerza Ciudadana y Alternativa Socialdemócrata Campesina y el Partido Nueva Alianza.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral, disponible en <http://bit.ly/2vB6fnS> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Para el cuadro anterior, se tomaron en cuenta los partidos políticos con el mayor apoyo electoral y, por lo tanto, financiero durante el periodo comprendido entre 1997 y 2007; no obstante, cabe señalar, que en tal periodo surgieron numerosos partidos políticos, aunque ninguno de ellos fue capaz de mantener un apoyo electoral relevante y, por ende, tampoco recursos significativos para competir.

Con relación al número de partidos contendientes, destaca la variación en el financiamiento público total que provocó precisamente la creación de numerosos partidos políticos en el país, ya que el monto de financiamiento público dependía en gran medida de la cantidad de partidos políticos. Así, por ejemplo, del año 2000 al 2001, el financiamiento público total aumentó 500 millones de pesos, debido, en gran parte, a que tres nuevos partidos políticos —Alianza Social, Convergencia y Democracia Social Nacionalista— consiguieron representación en el Congreso. De manera similar ocurrió en 2003, año electoral en el que, en total, participaron once partidos políticos, lo que provocó que el financiamiento público otorgado en ese año fuera el más grande en la historia del país, al alcanzar una cifra equivalente a 4 mil 823 millones de pesos.

Por otra parte, aunque si bien en el cuadro anterior se presentaron las cifras del financiamiento público federal total de los partidos políticos, lo cual incluye financiamiento para actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, se vuelve necesario analizar, por separado la tendencia del financiamiento público exclusivamente para actividades de campaña durante el mismo periodo (1996-2007). Y es que, de manera similar a lo mostrado por el financiamiento público total, el financiamiento para las actividades de campaña se caracterizó por el excesivo aumento de recursos otorgados a los partidos políticos elección tras elección, pues tan sólo de 1997 a 2006, el financiamiento para gastos de campaña se incrementó en 98% (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades de campaña, 1997-2006

<i>Partido</i>	<i>1997</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>
PAN	259,956,829	335,767,829	642,841,705	555,866,538
PRI	437,011,759	455,120,507	716,072,717	613,405,424
PRD	194,531,524	326,705,110	283,606,414	360,710,804
PT	92,994,947	105,152,662	143,249,572	135,071,426
PVEM	19,689,901	116,946,860	183,027,515	190,667,800
CD	-	26,793,859	117,967,531	133,100,714
Otros	39,379,801	133,969,298	340,396,395	79,552,908
Total	1,043,564,761	1,500,456,125	2,427,161,850	2,068,375,614

Nota: En el Anexo 2 se muestran las cifras del financiamiento público para actividades de campaña otorgado a cada uno de los partidos políticos nacionales durante el periodo 1997-2007.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral, disponible en <http://bit.ly/2vB6fnS> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Como se puede observar en el cuadro anterior, aunque, en efecto, la distribución del financiamiento público mejoró sustancialmente, el monto de recursos otorgados a los partidos políticos aumentó drásticamente con el transcurso de una elección a otra, generando excesivo dispendio por

parte de los partidos políticos durante los periodos electorales, especialmente en el rubro de propaganda transmitida en radio y televisión, rubro que, tan sólo en las elecciones de 2000 y 2006, representó el 54 y el 58% del total de gastos efectuados por los partidos políticos durante las campañas electorales, respectivamente. Lo anterior, a su vez, remarcó la necesidad de reformar el esquema de financiamiento público implementado por la reforma electoral de 1996, por lo que, como se abordará en el próximo capítulo, la reforma electoral de 2007-2008, prohibió definitivamente la adquisición o compra de tiempos en radio y televisión para la difusión de propaganda a favor de los partidos políticos, por lo que, incluso hasta la actualidad, es la autoridad electoral la única facultada para otorgarles a dichos partidos, de manera gratuita, acceso a los medios de comunicación para la difusión de su propaganda.

Con relación a lo anterior es pertinente señalar que, adicionalmente al financiamiento público directo, o en efectivo, que es otorgado a los partidos políticos, estos son beneficiarios de financiamiento público indirecto. Así, de acuerdo con las disposiciones normativas de la reforma electoral de 1996, los partidos políticos eran, y siguen siendo, beneficiarios de tres prerrogativas: acceso a tiempos en radio y televisión, exenciones fiscales y otorgamiento de franquicias postales y telegráficas.

En cuanto al acceso a tiempo de radio y televisión, cabe señalar que, aunque si bien es cierto que hasta antes de la reforma electoral de 2007-2008 los partidos políticos les era permitido contratar o adquirir tiempos en radio y televisión para propaganda, el entonces Instituto Federal Electoral ponía a disposición, de manera gratuita, espacios en dichos medios de comunicación para la difusión de su propaganda; no obstante, a raíz de que dicha reforma electoral estableció la prohibición para adquirir o contratar tiempos en radio y televisión por parte de los partidos políticos, fue que se les otorgó un generoso esquema de acceso a medios de comunicación en el que los espacios y tiempos asignados a los partidos políticos, lejos de disminuir, aumentaron considerablemente, con lo que, a pesar de la prohibición referida, los partidos políticos no se vieron afectados. Adicionalmente, a partir de la reforma electoral 2007-2008, el total de tiempo destinado a los partidos políticos se distribuye siguiendo el mismo criterio utilizado para la distribución del financiamiento público: el 30% se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos políticos, mientras que el 70% restante en función del porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección de diputados inmediata anterior.

En cuanto a las exenciones fiscales, esquema que desde 1996 hasta la fecha ha prevalecido prácticamente sin modificaciones, se estableció que los partidos políticos no estuvieran obligados a pagar impuestos en cuatro actividades específicas: la realización de ferias, sorteos y rifas, con las cuales pueden allegarse de recursos; la enajenación de inmuebles, lo que incluye los ingresos provenientes de donaciones en especie; los ingresos obtenidos por la venta de impresos destinados para la difusión de sus principios, programas, estatutos, y finalmente respecto de las donaciones provenientes de fuentes privadas.

Por último, en cuanto al otorgamiento de franquicias postales y telegráficas, aunque la reforma electoral de 1996 no establecía limitación alguna en dicha prerrogativa, de acuerdo con la legislación vigente, en el caso de las franquicias postales, se señala que el valor de éstas, en años no electorales, será equivalente al dos por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias, mientras que en años electorales equivaldrá al cuatro por ciento de dicho financiamiento. Sin embargo, el uso que se hace de esta prerrogativa ha ido en declive con el paso del tiempo derivado, principalmente, del desarrollo de medios de comunicación más efectivos y económicos.

No obstante que el financiamiento público indirecto ha sido relevante para el desarrollo de los partidos políticos y de las contiendas electorales, y a pesar de que su uso puede ser monitoreado, el presente estudio ha optado por enfocarse, como se ha mencionado antes, en el financiamiento público directo otorgado a los partidos políticos nacionales, toda vez que el origen, aplicación y destino del financiamiento público indirecto, al conocerse de manera detallada, no está sujeto a procedimientos de fiscalización rigurosos, como sí lo está el financiamiento público directo o monetario de los partidos políticos, pues aunque su origen, en el caso del financiamiento público directo, es conocido, su utilización es incierta.

Finalmente, considerando todo lo anterior, cabe señalar que una consecuencia adversa del bondadoso régimen de financiamiento público otorgado a los partidos políticos a partir de la reforma electoral de 1996 fue volver altamente dependientes a los partidos políticos del financiamiento otorgado por el Estado, pues, en lo que respecta al financiamiento proveniente de militantes y simpatizantes disminuyó radicalmente con el paso del tiempo. Así, el régimen de financiamiento público instaurado en 1996 pudo generar efectos contraproducentes, pues, aunque si bien es cierto que la preponderancia del financiamiento público sobre el privado conllevó a tener grandes beneficios, como mayor transparencia de los recursos erogados por los partidos políticos, por otra parte, como lo advirtió Jaime Cárdenas, “el financiamiento público aplicado de forma exclusiva provoca que los partidos pongan en riesgo su autonomía [frente al Estado], así como su estrecha relación con la sociedad, produciéndose un divorcio con la base social”.¹⁶⁸

De tal suerte, los partidos políticos se han distanciado de sus bases de militantes y simpatizantes, en tanto que estos han desdeñado que “la tarea de recaudar fondos les permite afinar sus puentes de contacto con la sociedad y que es derecho de los ciudadanos dar su respaldo a un partido no sólo a través del voto, sino de aportaciones”.¹⁶⁹ No obstante de la reducida preponderancia del financiamiento privado frente al público, es importante conocer la manera en que el financiamiento privado ha sido regulado, en tanto que, además de incidir de manera directa en las contiendas electorales, es a través de las fuentes de financiamiento privado donde más riesgos existen de subvertir

¹⁶⁸ Citado en: Mora Velázquez, Salvador, “Los fundamentos del financiamiento público”, en León González, Samuel y Mora Velázquez, Salvador (coords.), *El financiamiento de la política. Los costos y regulación de los partidos políticos en México y América Latina*, México, 2010, p. 40.

¹⁶⁹ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 27.

las condiciones de equidad y competencia que precisamente el financiamiento público busca generar, pues, como señaló Woldenberg “la relación entre dinero y contienda político electoral se hace más compleja en el ámbito de los recursos que tienen origen particular, de forma que es el financiamiento privado donde se encuentran los mayores retos de control en la actividad de fiscalización electoral”.¹⁷⁰

Derivado de lo anterior es el que el régimen de financiamiento político mexicano instaurado a partir de la reforma electoral de 1996 ha establecido, como señala Agíss Bitar, “la regla prácticamente incontrovertida de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado”,¹⁷¹ regla que, por cierto, sigue vigente en el régimen de financiamiento político.

¹⁷⁰ Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 310.

¹⁷¹ Agíss Bitar, Fernando, “Financiamiento y fiscalización de partidos. Postulados constitucionales y sus impactos”, en Agíss Bitar, Fernando *et al.*, *Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral*, México, TEPJF, 2018, p. 19.

2.3. Financiamiento privado

De acuerdo con el artículo 49, párrafo 11, incisos a), b), c) y d), del COFIPE de 1996, se estipuló que el financiamiento privado estaría constituido por cuatro modalidades: a) aportaciones de simpatizantes; b) aportaciones de militantes; c) autofinanciamiento, y d) rendimientos financieros.

Para el caso de las aportaciones de simpatizantes, éstas no podrían superar el diez por ciento del monto total de financiamiento público para actividades ordinarias otorgado a todos los partidos políticos, en el año que correspondiera; mientras que las aportaciones individuales que realizara cada persona física o moral, no podrían exceder el 0.05% del monto total de financiamiento público para actividades ordinarias otorgado a todos los partidos políticos. Cabe señalar que, a partir de la reforma electoral de 1996, las aportaciones anónimas quedaron prohibidas, norma que sigue vigente.

A propósito del financiamiento proveniente de la militancia y/o de los candidatos, el COFIPE de 1996 señaló que sería el propio partido político el responsable de delimitar las aportaciones por este concepto; no obstante, ello no eximía al partido político de comprobar mediante recibos, las cuotas o aportaciones recibidas por militantes o candidatos.

Por su parte, con relación al autofinanciamiento, la ley detalló que éste se constituía por aquellos ingresos que los partidos políticos obtuvieran por actividades como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria; aunque si bien la normatividad electoral de 1996 no previó ningún límite con respecto a los ingresos derivados por este concepto, como en el caso de los ingresos provenientes de los militantes y candidatos, los partidos políticos estaban obligados a reportar los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos.

Por último, con respecto de los recursos obtenidos a través de rendimientos financieros, la ley señaló que los partidos políticos podrían crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que recibieran, adicionalmente a las provenientes de las modalidades de financiamiento señaladas anteriormente; sin embargo, al igual que las aportaciones para simpatizantes, los ingresos obtenidos a través de este concepto no podrían superar el diez por ciento del financiamiento por actividades ordinarias otorgado a todos los partidos políticos.

Si bien no existen datos oficiales anteriores a 1997 con relación al monto de recursos que recibían los partidos políticos a través de fuentes privadas, todo parece indicar que a partir de la regulación de las reformas electorales de 1993 y 1996, el financiamiento proveniente de aportaciones privadas disminuyó radicalmente, esto debido a que, como se ha mencionado, hasta antes de 1993, la normatividad electoral no obligaba a los partidos políticos a reportar el origen, monto y destino de sus recursos, ya fueran estos de origen público o privado; no obstante cabe señalar que la obtención de financiamiento proveniente de fuentes privada *per se* no es perjudicial para el desarrollo de los partidos políticos y las contiendas electorales, pues, en todo caso, el uso irregular o ilícito depende de los fines o intereses de la persona que dona recursos, el empleo de tales recursos

por parte de los partidos y los mecanismos de control y vigilancia de la autoridad electoral para detectar y evitar el incumplimiento de la normatividad.

En la literatura académica sobre financiamiento y fiscalización de recursos partidistas en México, la influencia y el monto de financiamiento proveniente de fuentes privadas, a partir de las modificaciones de las reformas electorales de 1993 y 1996, no ha sido un tema recurrentemente tratado debido, en gran medida, al reducido porcentaje que representa el financiamiento privado con respecto del financiamiento público; sin embargo, para tener una dimensión real del monto que el financiamiento privado ha representado para los partidos políticos, y debido a que también el financiamiento privado es y debe ser fiscalizable, vale la pena mostrar el monto de financiamiento privado percibido por los partidos políticos durante la etapa en la que tales recursos comenzaron a ser fiscalizados y divulgados a la ciudadanía (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Financiamiento privado de los partidos políticos nacionales, 1997-2007 (millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>PVEM</i>	<i>CD</i>	<i>Otros¹</i>	Total
1997	37.57	111.25	20.57	3.6	2.66	-	5.17	180.82
1998	27.43	27.74	7.41	0.8	7.32	-	-	70.70
1999	30.6	198.96	7.99	2.38	9.97	0.00	0.28	250.18
2000	141.33	279.41	25.28	9.6	12.84	0.25	6.24	474.95
2001	48.75	34.55	7.94	5.01	4.72	1.22	1.99	104.18
2002	26	13.37	9.91	1.08	3.98	1.36	5.82	61.52
2003	65.09	64.35	14.82	2.54	3.64	4.05	7.48	161.97
2004	63.75	42.08	30.29	0.84	1.12	16.64	-	154.72
2005	111.11	56.71	49.3	0.88	2.4	13.07	2.94	236.41
2006	419.02	194.33	95.98	2.94	7.58	34.12	16.57	770.54
2007	45.03	16.03	44.96	11.42	0.02	37.42	10.32	165.20

Nota: Las cifras fueron capturadas de los informes anuales de los partidos políticos presentados al Instituto Federal Electoral, en los cuales fueron reportadas las cifras totales de recursos provenientes de fuentes privadas tanto para actividades ordinarias como para actividades de campaña.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/2KIAbIk> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Si bien existe una enorme disparidad de los montos de financiamiento privado de los partidos políticos durante todos los años, puede notarse que, en efecto, es en los años electorales en donde aumenta considerablemente el monto de aportaciones percibidas por los partidos, y sobre todo esto sucede en aquellos años electorales en los que se renueva el Congreso de la Unión y la presidencia de la República: en el 2000, los partidos políticos recaudaron más de 470 millones de pesos, mientras en que en 2006, esta cifra ascendió a 770 millones de pesos.

Otro aspecto importante a resaltar es la enorme disparidad de recaudación entre los partidos: en el año 2000, únicamente el PAN y el PRI recaudaron alrededor del 90% del total de recursos de origen privado; mientras que en 2003 y en 2006, los mismos partidos percibieron el 80% del total de recursos recaudados por todos los partidos políticos. Incluso muchos de los montos que, de manera individual, recababan el PRI o el PAN, eran montos muy superiores al financiamiento público que recibían la mayoría de los partidos políticos. En el 2000, por ejemplo, el financiamiento privado del PRI era superior al financiamiento público total otorgado a cada uno de los partidos políticos contendientes en las elecciones de ese año, con excepción del PAN y del PRD. Caso similar se presentó en el 2006, año en el que el PAN no sólo recaudó, a través de fuentes de financiamiento privadas, más que todos los partidos políticos juntos —para el año 2006, el PAN recaudó 419 millones de pesos—, sino que el monto de financiamiento privado del PAN superaba el monto de financiamiento público total de cada uno de los partidos políticos, con excepción del PRI y del PRD.

Lo anterior provocó que minaran las incipientes condiciones de equidad y de competencia que, de manera relativa, aseguraba el generoso sistema de financiamiento público en México recién instaurado en la reforma electoral de 1996. Así, aunque en años no electorales, la recaudación de todos los partidos políticos recaía considerablemente, en años electorales sobresalían los montos recaudados por los partidos políticos electoral y financieramente más consolidados en aquella época (PAN, PRI, PRD).

Finalmente, otro aspecto por el que es importante considerar el financiamiento privado para los temas relativos a la fiscalización tiene que ver con la asignación de multas impuestas por la autoridad electoral. Y es que entre las faltas más recurrentes cometidas por los partidos políticos y por las cuales se hacen acreedores a multas, como se abordará más adelante, se encuentran la falta de comprobación de recaudaciones de origen privado, aceptar aportaciones provenientes de personas físicas o morales prohibidas por la normatividad electoral, así como rebasar los límites de aportaciones provenientes de fuentes privadas.

Es así que, debido a las numerosas modificaciones al sistema de financiamiento de partidos políticos a partir, principalmente, de la reforma electoral de 1996, era necesario establecer criterios, disposiciones y mecanismos tanto normativos como institucionales con el propósito de que los partidos políticos se convirtieran en sujetos obligados de rendición de cuentas sobre el origen, monto y destino de sus recursos financieros, y, en caso de que se detectaran irregularidades, actos de opacidad o transgresiones a la normatividad electoral, se establecieran las sanciones correspondientes. En este sentido, los recursos privados no deben escapar al escrutinio de la autoridad electoral y de la ciudadanía, pues son recursos que inciden de manera directa en los procesos electorales y, por ende, en la elección y conformación de los puestos de elección popular. Derivado de lo anterior, es que, como se abordará en el siguiente apartado, se hayan realizado importantes esfuerzos para controlar y vigilar el financiamiento proveniente de fuentes privadas, de manera que los recursos obtenidos por éstas vías se apegaran a los límites y condiciones establecidos por la normatividad electoral.

2.4. Fiscalización de partidos políticos

La obligación de los partidos políticos de rendir cuentas relativas a sus ingresos y egresos ante las autoridades electorales surge a partir de la reforma electoral de 1986, que, a través del COFIPE, en su artículo 61, fracción VIII, mencionaba, de manera simple e insustancial, que los partidos políticos justificarían anualmente ante la autoridad electoral el empleo de su financiamiento público. A pesar de la reforma electoral de 1990, en la que entró en vigor una nueva legislación electoral, el COFIPE, no se previeron los mecanismos para efectuar, en la práctica, lo establecido por la legislación electoral desde 1986, pues dicha disposición normativa quedó prácticamente sin modificaciones: de acuerdo con el artículo 29, párrafo 5, del COFIPE de 1990, se estableció que los partidos informarían anualmente al Instituto Federal Electoral el empleo del financiamiento público.

Pese a que desde 1978 los partidos políticos fueron acreedores a financiamiento público directo, los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas de los recursos partidistas establecidos por las reformas electorales de 1986 y 1990 estuvieron desprovistas de mecanismos institucionales e incluso normativos para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de conocer el monto, origen y uso de los recursos públicos de los cuales eran beneficiarios los partidos políticos. Aun en la reforma de 1990 se extendieron las prerrogativas de los partidos políticos al ampliar los conceptos por los cuales estos recibían prerrogativas de origen público. Y es que, a partir de 1990, por primera vez, se establecieron las modalidades bajo las cuales los partidos políticos serían beneficiarios de financiamiento público directo, por lo cual, a partir de ese año, se otorgó financiamiento para actividades de campañas, para gastos ordinarios anuales e incluso para actividades específicas, además de que se amplió el tiempo disponible en radio y televisión para la difusión de su propaganda.

Ante la falta de criterios, procedimientos y normas relativas a la fiscalización de los recursos partidistas es que la reforma electoral de 1993 trata de subsanar, aunque tardía y deficientemente, la necesidad de dichos mecanismos para fiscalizar de manera genuina y eficiente los recursos financieros de los partidos políticos. Así, la reforma de 1993, más allá de hacer efectivos los esfuerzos y mecanismos para fiscalizar y rendir cuentas de los recursos, se dedicó a plantear y proponer, únicamente mediante modificaciones normativas, algunas mejoras de lo que sería el sistema de fiscalización finalmente implementado y desarrollado por la reforma electoral de 1996. En ese sentido, uno de los cambios más importantes a partir de 1996 fue la creación de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas¹⁷², órgano de carácter permanente que se encargaría de la revisión de los informes relativos al origen, monto y destino de los recursos financieros de los partidos políticos.

Esta evolución es notable si observamos la manera en que las modificaciones al artículo 49 de la legislación electoral, a partir de las reformas electorales de 1990, 1993 y 1996, comenzaron a

¹⁷² Para simplificar su denominación, en el presente capítulo se hará referencia a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas únicamente como Comisión de Fiscalización.

delinear el modelo de fiscalización a partir de la configuración de un órgano específico facultado para tal labor (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5. Modificaciones de las disposiciones del COFIPE con relación a la fiscalización de los partidos políticos

<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990</i>	<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1993</i>	<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996</i>
<p>Artículo 49 [...]</p> <p>5. Los partidos políticos informarán al Instituto Federal Electoral el empleo del financiamiento público.</p>	<p>Artículo 49 [...]</p> <p>5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A.</p> <p>6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, se constituirá en los términos del artículo 49-B de este Código, una Comisión de consejeros que designará el Consejo General del Instituto Federal Electoral.</p>	<p>Artículo 49 [...]</p> <p>5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A.</p> <p>6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente.</p>

Fuente: Navarro Olvera, Jesús Alberto, *op. cit.*, p.19.

Otra importante modificación en materia de fiscalización es la referida en el artículo 38 del COFIPE, a través del cual, a partir de la reforma electoral de 1996, se establece la obligación de los partidos políticos de permitir la práctica de auditorías y verificaciones a cargo de la Comisión de Fiscalización (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Modificaciones de las disposiciones del COFIPE con relación a las responsabilidades de los partidos políticos

<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990</i>	<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1993</i>	<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996</i>
<p>Artículo 38</p> <p>1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:</p> <p>[...] f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.</p>	<p>Artículo 38</p> <p>1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:</p> <p>[...] f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.</p>	<p>Artículo 38</p> <p>1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:</p> <p>[...] f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;</p> <p>[...] k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.</p>

Fuente: Navarro Olvera, Jesús Alberto, *op. cit.*, p. 8.

Un aspecto a resaltar del artículo 38, es el relativo al inciso f) del párrafo 1, que se refiere a la obligación de los partidos políticos de mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios. Lo importante de este inciso en materia de fiscalización es que, a partir de la reforma electoral de 1993, el COFIPE estipuló, en su artículo 27, párrafo 1, inciso c), que los estatutos de los partidos políticos deberían establecer un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña. Esto conllevó a que los partidos políticos fijaran responsabilidades y obligaciones específicas, así como a profesionalizar sus procedimientos y actividades en materia de finanzas, de tal manera que, a partir de 1993, el órgano responsable de las finanzas se erigía como uno de los principales órganos internos y de carácter permanente de los partidos políticos. En ese sentido, era importante que no sólo la autoridad electoral contara con mecanismos de control y vigilancia sobre los recursos partidistas, sino que también la estructura interna de los propios partidos políticos permitiera un adecuado control y vigilancia sobre sus propios recursos. De ahí que, como advirtió Sánchez Gutiérrez, no obstante, de que “los partidos políticos enfrentan [...] la creciente insistencia de la autoridad electoral para que reporten de manera pormenorizada todos sus ingresos y egresos”,¹⁷³ existe el

¹⁷³ Sánchez Gutiérrez, Arturo, “La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la experiencia mexicana en 1997”, en Orozco Sánchez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, TEPJF, IFE, UNAM, Universidad de Quintana Roo, PNUD, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 710.

gran impedimento de que “Frecuentemente, los propios aparatos administrativos de los partidos se ven imposibilitados para recabar y propiciar la información necesaria”.¹⁷⁴

A pesar de que tras la reforma electoral de 1993 se obligó a los partidos políticos a instaurar un órgano encargado de la administración de sus recursos financieros cabe señalar que el IFE seguía sin contar con los mecanismos y procedimientos normativos e institucionales para monitorear adecuadamente las finanzas de todos los partidos políticos. En ese sentido, se dio un gran paso cuando la reforma de 1996 dio origen a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, órgano que ayudó a establecer, por primera vez y de manera independiente, los criterios, procedimientos y controles necesarios para monitorear los recursos partidistas. Esto porque, aunque si bien es cierto que a partir de la reforma electoral de 1993 se estipuló que para la revisión de los informes de los partidos políticos relativos a sus ingresos y gastos se constituiría una Comisión de consejeros encargados de tal labor, cabe recordar que todavía para ese año el Secretario de Gobernación presidía el Consejo General del IFE, con lo cual no se podría haber asegurado plena autonomía e imparcialidad de aquella Comisión de consejeros encargados de fiscalizar a los partidos políticos, sobre todo si consideramos que la aprobación de los dictámenes en materia de fiscalización recaería sobre el Secretario de Gobernación. En razón de lo anterior es que fue fundamental que la creación de la Comisión de Fiscalización en 1996 estuviera acompañada de la modificación al Consejo General del IFE, la cual significó que, a partir de 1996, dicho Consejo General quedaría constituido y presidido por consejeros electorales, que por ley serían ciudadanos sin vínculos con el gobierno o los partidos políticos.

Lo anterior contribuyó a que, a diferencia de la reforma electoral de 1993 en la que no se estipularon cuáles serían las atribuciones de la Comisión de consejeros encargada de la revisión de los informes de los partidos políticos, la reforma de 1996 estableció de manera concreta y exhaustiva, en el párrafo 2 del artículo 49-B del COFIPE, las atribuciones de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas:

- I. Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos de los partidos políticos;
- II. Establecer lineamientos para que los partidos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;
- III. Vigilar que los recursos se apliquen estrictamente a las actividades señaladas en la legislación electoral;
- IV. Revisar los informes relativos al origen y destino de los recursos anuales y de campaña de los partidos políticos;
- V. Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;
- VI. Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 710-711.

- VII. Presentar al Consejo General del IFE los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones realizadas;
- VIII. Informar al Consejo General del IFE sobre las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos con relación al manejo de sus recursos, y, en su caso, proponer las sanciones que a su juicio procedan, y
- IX. Proporcionar a los partidos políticos la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones en la materia de este artículo.

Asimismo, es relevante señalar que, de acuerdo con las fracciones I y II del artículo 80 del COFIPE reformado en 1996, se estipuló que, a diferencia de la Comisión creada en 1993, la Comisión de Fiscalización funcionaría de manera permanente y sería presidida por los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.

De manera complementaria al artículo 49-B, la reforma electoral de 1996 reformó el artículo 49-A del COFIPE, estableciendo los tipos de informes y los procedimientos para la presentación y revisión de los mismos.

En cuanto a los tipos de informes que los partidos políticos estarían obligados a presentar ante la autoridad electoral, se estableció que estos serían de dos tipos:

- 1) Informes anuales, los cuales tendrían que ser presentados a la Comisión de Fiscalización dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reportara. En este reporte anual, menciona la ley, tendrían que ser reportados los ingresos y gastos ordinarios que los partidos políticos hubieran utilizado durante todo el año.
- 2) Informes de campaña, los cuales tendrán que ser presentados a la Comisión de Fiscalización dentro de los sesenta días contados a partir del día en que concluyeran las campañas electorales. En este reporte, los partidos políticos tendrían la obligación de reportar, por cada una de las campañas, el origen, monto y destino de los recursos que utilizaron para los gastos correspondientes a actividades desplegadas en las campañas electorales.

En cuanto al procedimiento de revisión de los informes financieros de los partidos políticos efectuada por parte de la Comisión de Fiscalización, el COFIPE estableció las siguientes reglas en el mismo artículo 49-A:

- a) La Comisión de Fiscalización contaría con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Para esta labor, dicha Comisión tendría la facultad de solicitar, en todo momento, la documentación para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes a los órganos responsables del patrimonio y administración de las finanzas de cada uno de los partidos políticos;

- b) En caso de que durante la revisión de los informes la Comisión de Fiscalización detectara la existencia de errores u omisiones, lo notificaría al partido político para que, en un plazo de hasta diez días, presentara las aclaraciones o rectificaciones pertinentes;
- c) Al vencer el plazo señalado en el inciso a) o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Comisión dispondría de un plazo de veinte días para elaborar el dictamen consolidado que debería presentar ante el Consejo General, dentro de los tres días siguientes a su conclusión, para su aprobación.
- d) En cuanto al contenido del dictamen consolidado, la normatividad señaló que éste debería contener los siguientes elementos:
 - I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que los partidos políticos hubieran presentado;
 - II. Mencionar los errores o irregularidades encontradas en los informes, y
 - III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberseles notificado.
- e) Una vez presentado el dictamen consolidado y el proyecto de resolución ante el Consejo General del IFE, éste procedería a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes a los partidos políticos;
- f) Por su parte, los partidos políticos podrían impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y el proyecto de resolución aprobado por el Consejo General. En este caso, el Consejo General del IFE debería remitir, junto con el recurso de apelación, el dictamen y el informe respectivo al Tribunal Electoral.
- g) Finalmente, la ley estipuló que el Consejo General debería remitir al Diario Oficial de la Federación (DOF) el dictamen y, en su caso, las resoluciones del Tribunal Electoral, para su publicación, así como acordar los mecanismos que considerara convenientes para la difusión pública del dictamen y de las resoluciones.
- h)

Al respecto de la fiscalización de los informes cabe señalar que esta labor no se agota en “propiciar la rendición de cuentas de las finanzas partidistas”¹⁷⁵ a lo cual Lorenzo Córdova lo denominó como la “*finalidad primigenia*” de las labores de la autoridad electoral en materia de fiscalización, sino que, como también sugiere el autor referido, “a la fiscalización se le ha endosado una *finalidad derivada*: la de convertirse en un mecanismo de garantía de la equidad en las contiendas electorales. Ello, porque una de las tareas que le ha confiado es determinar que los techos máximos de gasto establecidos para las campañas electorales hayan sido respetados por los diversos partidos”.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, “Ficción contable”, núm. 246, agosto de 2013, p. 18

¹⁷⁶ *Idem*.

En razón de lo anterior se vuelve necesario referirnos al establecimiento de los topes de gastos de campaña, mecanismo que fue incluido a partir de la reforma electoral de 1993, estableciendo una serie de disposiciones normativas con el propósito de fijar topes o límites máximos a los gastos que todo candidato a un puesto de elección popular podría realizar durante las campañas electorales. Con ello, como bien señaló Orozco Henríquez, se contribuía a “asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral, de forma tal que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituyera en un factor determinante en la búsqueda y obtención del sufragio”.¹⁷⁷

Así, de acuerdo al artículo 182-A del COFIPE de 1996, se otorgó al Consejo General del IFE la facultad de establecer y aprobar los topes de gastos de campaña para todas las elecciones federales. Asimismo, aunque si bien el establecimiento de topes de gastos de campaña se hizo a partir de la reforma electoral de 1993, para 1996 se redefinió la fórmula bajo la cual el Consejo General determinaría el monto de los topes de los gastos de campaña. Lo anterior, cabe señalarlo, era necesario en tanto que el financiamiento público, como se ha reiterado, tuvo un drástico incremento a raíz de las modificaciones de la reforma electoral de 1996. Sirva como ejemplo que el financiamiento público otorgado en 1997, con base en las reglas previstas por la reforma electoral de 1996, fue 254% superior al otorgado en 1996, el cual se determinó con base en las reglas anteriores a la reforma electoral de ese mismo año. Resultado de lo anterior es que el tope de gastos para la campaña presidencial en 1994 fue, en pesos corrientes, de 134 millones, mientras que el tope para la misma candidatura para el año 2000 fue de 491 millones de pesos.

No obstante, como se mencionó antes, el IFE estaba facultado para determinar no únicamente el tope de gastos de campaña para la candidatura presidencial, sino también de las candidaturas para renovar los puestos a diputados federales y senadores. Así, dependiendo del tipo de elección, el Consejo General determinaría un tope de gastos de campaña específico, de acuerdo con el artículo 182-A del COFIPE:

- a) Para la elección presidencial, el tope máximo de gastos de campañas sería determinado de acuerdo a la cantidad que resultara de multiplicar por 2.5, el costo mínimo de campaña para diputado, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que duraba la campaña para diputado y multiplicándola por los días que duraba la campaña para presidente (Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7. Tope de gastos de campaña para la candidatura presidencial durante los procesos electorales federales de 1994, 2000 y 2006

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña</i>
1994	134,460,560

¹⁷⁷ Orozco Henríquez, Jesús, *op. cit.*, p. 355.

Continuación.

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña</i>
2000	491,816,871
2006	651,428,442

Fuente: Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para determinar el tope de gastos para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 1994”, Instituto Federal Electoral, 23 de diciembre de 1993. Disponible en: <https://bit.ly/2R8ZsZR> (consultado el 8 de mayo de 2020); Instituto Federal Electoral, “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 2000”, Instituto Federal Electoral, 30 de noviembre de 1999. Disponible en: <https://bit.ly/3fMREHV> (consultado el 8 de mayo de 2020); Instituto Federal Electoral, “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 2006”, Instituto Federal Electoral, 30 de noviembre de 2005 Disponible en: <https://bit.ly/2WEjcYr> (consultado el 8 de mayo de 2020).

- b) Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, el tope máximo de gastos de campaña sería la cantidad que resultara de multiplicar por 2.5, el costo mínimo de la campaña para diputados que hubiera fijado el Consejo General para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior (Cuadro 2.8).

Cuadro 2.8. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a diputados federales durante los procesos electorales federales de 1997, 2000, 2003 y 2006

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña</i>
1997	676,092
2000	738,737
2003	849,249
2006	950,186

Fuente: Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan los topes de gastos de las campañas de diputados de mayoría relativa y de senadores de representación proporcional para las elecciones federales en 1997”, Instituto Federal Electoral, 23 de enero de 1997. Disponible en: <https://bit.ly/2WFyng5> (consultado el 8 de mayo de 2020); Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determinan los topes de gastos de las campañas de diputados de mayoría relativa y de senadores electos por el principio de mayoría relativa, para las elecciones federales en el año 2000”, Instituto Federal Electoral, 30 de noviembre de 1999. Disponible en: <https://bit.ly/2WSfzPt> (consultado el 8 de mayo de 2020); Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan los topes de gastos de la campaña de diputados de mayoría relativa, para las elecciones federales en el año 2003”, Instituto Federal Electoral, 28 de enero de 2003. Disponible en: <https://bit.ly/2BgmazZ> (consultado el 8 de mayo de 2020); Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determinan los topes de gastos de las campañas de Diputados y Senadores por el Principio de Mayoría Relativa, para las Elecciones Federales en el año 2006”, Instituto Federal Electoral, 31 de enero de 2006. Disponible en: <https://bit.ly/3fMxde9> (consultado el 8 de mayo de 2020).

- c) Para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo de gastos de campaña sería la cantidad que resultara de multiplicar el costo mínimo de campaña para senadores que hubiera fijado el Consejo General, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate —en ningún caso el número de distritos a considerar debería ser mayor a veinte— (Cuadro 2.9).

Cuadro 2.9. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores durante los procesos electorales federales de 2000 y 2006

Año	Tope de gastos de campaña	
	Tope más bajo	Tope más alto
2000	Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo	Distrito Federal, Estado de México y Veracruz
	2,986,571	29,865,708
2006	Baja California Sur y Campeche	Distrito Federal, Estado de México y Veracruz
	3,841,417	38,414,173

Nota: Para conocer el tope de gastos de campaña en cada uno de los estados de la República para la elección de senadores durante los procesos electorales federales de 2000 y 2006, véase Anexo 3 y Anexo 4, respectivamente.

Fuente: Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 52.

Cabe señalar, por último, que otra de las importantes regulaciones contenidas en el artículo 182-A del COFIPE, fue haber definido los rubros de lo que se consideraría como un gasto de campaña. Así, de acuerdo con los incisos a), b) y c) del párrafo 2 del artículo 182-A del COFIPE, los gastos de campañas serían todas aquellas erogaciones que estuvieran comprendidas dentro de los siguientes conceptos:

- a) Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
- b) Gastos operativos de campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, y

- c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión: Comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

Al respecto de lo que, de acuerdo con la legislación, debe ser considerado como un gasto de campaña, cabe señalar que su definición no sólo es importante para tener certeza jurídica de lo que constituye un gasto de campaña, sino que, como señala Agíss Bitar, “El tema adquiere importancia en la medida en que los gastos de campaña se computan para el tope, el cual es un instrumento privilegiado para tutelar la equidad de la contienda electoral”.¹⁷⁸ No obstante, debido a la poca claridad y profundidad con la que el COFIPE abordó el concepto referente a los gastos de campaña, existieron vacíos o huecos legales que bien podrían haber sido aprovechados por los partidos políticos para no reportar gastos de campaña; por ejemplo, reportar como gastos ordinarios los gastos para actividades de campaña.

En razón de lo anterior, y buscando resarcir la vaguedad con la que la legislación electoral definió los gastos de campaña, la autoridad electoral buscó que, a través de la reglamentación en materia de fiscalización, se precisara lo que constituía a un gasto de campaña. Para ello, el Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, emitido en el 2005 por la autoridad electoral, en efecto, trató de precisar las características de lo que comprendería un gasto de campaña, de manera que estos fueran reportados y computados en los informes respectivos para que, en su caso, se comprobaran o detectaran posibles rebases a los topes de gastos de campaña. De acuerdo con el párrafo 4 del artículo 17 del reglamento antes referido, se estipuló lo siguiente:

17.4. Se considerarán gastos de campaña los bienes y servicios que sean contratados, utilizados o aplicados cumpliendo con dos o más de los siguientes criterios:

- a) Durante el periodo de campaña;
- b) Con fines tendientes a la obtención del voto en las elecciones federales;
- c) Con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- d) Con la finalidad de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el público de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral, y
- e) Cuyo provecho sea exclusivamente para la campaña electoral, aunque la justificación de los gastos se realice posteriormente.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos...*, cit., p. 18.

¹⁷⁹ Instituto Federal Electoral, “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

La adición de este artículo fue importante, en tanto que los reglamentos de fiscalización anteriores solamente establecían como condición, además de lo estipulado en el artículo 182-A, que serían considerados gastos de campaña aquellas erogaciones efectuadas dentro del periodo comprendido entre la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate y hasta el fin de las campañas electorales. Sin embargo, el reglamento emitido en 2005 no sólo incluyó como gastos de campaña todas aquellas erogaciones realizadas durante los periodos de campaña, sino también todos aquellos gastos que, independientemente de la fecha en que fueran efectuadas, beneficiaran a una campaña o candidato, llamaran al voto o expusieran o presentaran las plataformas electorales de los candidatos y de los partidos políticos.

En este sentido, como señala Agíss Bitar, con el objetivo de “clarificar aún más el concepto [de gastos de campaña] el Reglamento de la materia, en su artículo 17.6, en el rubro de gastos de propaganda en prensa, radio y televisión”¹⁸⁰, se incluyeron los gastos realizados en anuncios espectaculares, propaganda en salas de cine y páginas de internet:

17.6. Para efectos de lo establecido por el artículo 182-A, párrafo 2, inciso c) del Código, se considera que se dirigen a la obtención del voto los promocionales en radio y televisión, [...] independientemente de la fecha de contratación y pago, que presenten cuando menos una de las siguientes características:

- a) las palabras “voto” o “votar”, “sufragio” o “sufragar”, “elección” o “elegir” y sus sinónimos, en cualquiera de sus derivados y conjugaciones [...];
- b) La aparición de la imagen de alguno de los candidatos del partido [...];
- c) La invitación a participar en actos organizados por el partido o por el candidato por él postulados;
- d) La difusión de la plataforma electoral del partido [...];
- e) Cualquier referencia verbal o escrita, o producida a través de imágenes o sonidos, a cualquier gobierno [...];
- f) Cualquier referencia verbal o escrita, o producida a través de imágenes o sonidos, a cualquier partido [...];
- g) La defensa de cualquier política pública que a juicio del partido haya producido, produzca o vaya a producir efectos benéficos para la ciudadanía [...];
- h) La crítica a cualquier política pública que a juicio del partido haya causado efectos negativos de cualquier clase, y

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’”, Instituto Federal Electoral, 10 de noviembre de 2005, p. 103. Disponible en: <https://bit.ly/3lNoDip> (consultado el 15 de mayo de 2020).

¹⁸⁰ Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos...*, cit., p. 21.

- i) La presentación de la imagen del líder o líderes del partido, la aparición de su emblema; o la mención de sus slogans, frases de campaña o de cualquier lema con el que se identifique al partido o a cualquiera de sus candidatos.¹⁸¹

Lo anterior es una muestra de la importancia de la emisión de la reglamentación en materia de fiscalización, pues en este caso coadyuvó a detallar la definición de un gasto de campaña, a pesar de que, en términos generales, estaba prevista en el COFIPE. De ahí que, como señaló el TEPJF, en el caso de la normatividad aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, la autoridad electoral se encuentra facultada de emitir “una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, [...] en el supuesto de que la ley no sea clara o específica al respeto”.¹⁸² Así, aunque si bien en el COFIPE estaban contenidas las directrices generales a partir de las cuales la autoridad electoral tendría que apearse para el cumplimiento de su labor en materia de fiscalización, la reglamentación tiene la facultad de disponer la manera o el cómo la propia autoridad electoral ejercerá, en la práctica, sus atribuciones en materia de fiscalización.

Al respecto, en el apartado dedicado a la reglamentación en materia de fiscalización, se abordarán las disposiciones, así como sus modificaciones y mejoras que, esencialmente, a partir de las reformas electorales, se efectuaron para desarrollar y transformar sustancialmente la manera en que se llevaba a cabo la fiscalización de los partidos políticos en México. No obstante, antes, es pertinente abordar el régimen de sanciones y procedimientos sancionadores en materia electoral, así como las sanciones impuestas a los partidos políticos durante esta primera etapa en la que la fiscalización no sólo fue un procedimiento para vigilar y controlar los recursos de los partidos políticos, sino también para sancionarlos en caso de acreditar irregularidades en el origen, monto y destino de sus recursos. En este sentido, el régimen de sanciones se complementa al de fiscalización en la medida en que, como advierten Londoño y Zovatto, “Cuando no se castiga a los infractores, prevalece un sentido de impunidad que incentiva a su vez a otros a eludir también las normas. La impunidad en última instancia pone en peligro toda la credibilidad de la normativa sobre financiamiento político”.¹⁸³

¹⁸¹ Instituto Federal Electoral, “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’”, Instituto Federal Electoral, 10 de noviembre de 2005, pp. 104-105. Disponible en: <https://bit.ly/3lNoDip> (consultado el 15 de mayo de 2020).

¹⁸² Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el diverso INE/CG409/2017, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados”, Instituto Nacional Electoral, 5 de enero de 2018, p. 11. Disponible en: <https://bit.ly/3fM3Fgt> (consultado el 8 de mayo de 2020).

¹⁸³ Londoño, Juan Fernando y Zovatto, Daniel, “América Latina”, en *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, México, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, p. 146.

2.5. Régimen de sanciones y reglamento de procedimientos sancionadores en materia fiscalización

Con la entrada en vigor del COFIPE en 1990, la imposición de sanciones quedó originalmente a cargo del entonces Tribunal Federal Electoral —ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—. Aun después de que la reforma electoral de 1993 estableciera la facultad de la autoridad electoral para vigilar y controlar el origen, monto y destino de los recursos partidistas, la atribución para imponer sanciones siguió estando a cargo del Tribunal Electoral.

No fue sino hasta la reforma electoral de 1996 cuando se le otorga exclusivamente a la autoridad electoral la facultad de imponer sanciones a los partidos políticos; de esta manera se estableció en el COFIPE, al estipular en su artículo 82, párrafo 1, inciso w), que sería atribución del Consejo General de IFE, conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondieran en los términos previstos en la legislación electoral.

Con las modificaciones a la legislación electoral de la reforma de 1996, no sólo se dotó de mayores capacidades a la autoridad electoral para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos, sino que, al mismo tiempo, se otorgó mayor coherencia al sistema de fiscalización en su conjunto, pues a pesar de que la autoridad electoral era la facultada para vigilar y controlar el origen, monto y destino de los recursos partidistas, la atribución para sancionar a los partidos en caso de incumplimiento estaba a cargo del Tribunal del Electoral, con lo cual la autoridad electoral, hasta antes de la reforma electoral de 1996, se limitaba a comunicar de las irregularidades que hubiera detectado (Cuadro 2.10).

Cuadro 2.10. Modificaciones de las disposiciones del COFIPE con relación a la imposición de sanciones a los partidos políticos

<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1990</i>	<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1993</i>	<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1996</i>
<p>Artículo 343</p> <p>1. El Instituto Federal Electoral comunicará a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral las irregularidades en que haya incurrido un partido político, para los efectos de la imposición de la multa.</p>	<p>Artículo 343</p> <p>1. El Instituto Federal Electoral comunicará a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral las irregularidades en que haya incurrido un partido político, para los efectos de la imposición de la multa.</p>	<p>Artículo 82</p> <p>1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: [...] w) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley.</p>

Fuente: Navarro Olvera, Jesús Alberto, *op. cit.*, p. 9.

En concordancia con lo anterior, a partir de la reforma electoral de 1996, se modificaron y adicionaron diversas disposiciones relativas a la imposición de sanciones a los partidos políticos en caso de incumplimiento a la normatividad electoral. Así, en el párrafo 1 del artículo 269 del COFIPE, se estableció el catálogo del tipo de sanciones bajo las cuales los partidos políticos podrían ser sancionados en caso de acreditarse la existencia de irregularidad o incumplimiento a la normatividad:

- a) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- b) Amonestación pública;
- c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- d) Con la suspensión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- e) Con la suspensión de su registro como partido político;
- f) Con la negativa de registro de candidaturas, y
- g) Con la cancelación de su registro como partido político.

No obstante lo anterior, cabe señalar que en caso de acreditar irregularidades o incumplimientos en los informes financieros de los partidos políticos, la autoridad electoral estaría facultada para imponer, tras el estudio específico de la falta cometida, la multa correspondiente, para lo cual, de acuerdo con el párrafo 5 del artículo 270 del COFIPE de 1996, el Consejo General del IFE debería tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. Con relación a la consideración de las circunstancias y la gravedad de la falta para la imposición de las sanciones, más adelante se abordará la manera en que la legislación definía tales aspectos.

Por su parte, en el párrafo 2 del mismo artículo 269, se establecieron aquellos supuestos que se constituirían como faltas a la normatividad electoral y por las cuales los partidos políticos serían acreedores de una multa:

- a) Incumplir con sus obligaciones señaladas en el artículo 38, entre las cuales se encuentran el permitir la práctica de auditorías y verificaciones a sus finanzas por parte de la autoridad electoral, entregar toda la documentación que la autoridad solicite con relación a sus ingresos y egresos, así como utilizar su financiamiento exclusivamente para sufragar los gastos previstos en la ley.
- b) Incumplir con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- c) Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades;
- d) Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados;
- e) No presentar los informes anuales o de campaña, y
- f) Sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos de campaña.

Por último, con respecto de lo normado en el artículo 269 del COFIPE, en su párrafo 3 se especificó que las sanciones referentes a la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público por determinado periodo y la suspensión o cancelación del registro como partido político, sólo serían impuestas en caso de que se acreditara que la infracción cometida por el partido político fue grave o reiterada. En este mismo tenor, se puntualizó que en caso de que los partidos políticos no utilizaran su financiamiento exclusivamente para actividades previstas en la ley, serían sancionados con multa y suspensión total o parcial de financiamiento público en caso de que dicha falta se cometiera durante las campañas electorales, y sólo sería sancionada con multa en caso de que esta misma fuera cometida en periodos no electorales.

Ahora bien, como se señaló en el apartado anterior en el que se abordó el procedimiento de revisión de los informes financieros de los partidos políticos por parte de la autoridad electoral, en caso de que fueran detectados errores o irregularidades en tales informes, la Comisión de Fiscalización debería reportarlas en el dictamen de fiscalización y el proyecto de resolución, mismos que serían remitidos al Consejo General para que, en su caso, procediera a imponer y acreditar las sanciones correspondientes. No obstante lo anterior, la revisión periódica de los informes financieros, en los que se reportan los gastos ordinarios y de campaña, no es la única vía por la cual los partidos políticos pueden ser sancionados, pues también es posible acreditar infracciones e imponer sanciones a los partidos políticos a través del inicio y resolución de procedimientos sancionadores de quejas u oficioso en materia de fiscalización de partidos políticos, entendiéndose por procedimiento oficioso, como aquél que inicia de oficio la propia autoridad electoral encargada de la fiscalización, mientras que el procedimiento de queja es aquél que se inicia a petición de parte.

En cuanto al procedimiento de queja o denuncia, cabe señalar que, si bien puede ser presentada por personas físicas y morales, han sido los propios partidos políticos quienes principalmente han hecho uso de esta herramienta. Y es que, como bien señala Jacqueline Peschard, “La posibilidad de que los propios partidos plantearan quejas ante el IFE por posibles violaciones en materia de origen o destino de los recursos de los partidos políticos probó con el tiempo ser una herramienta [...] para que la autoridad conociera de posibles infracciones y a partir de ahí, desplegara sus facultades de fiscalización”.¹⁸⁴ Así, a pesar de que la presentación de denuncias por parte de los partidos políticos ha sido utilizada como herramienta política para desprestigiar a sus contrincantes, generando en ocasiones, sobrejudicialización en el ámbito electoral, “La llamada ‘autofiscalización’ es un mecanismo eficaz para ejercer el control sobre las finanzas de los partidos en la medida que los más interesados en que se sancione a alguno por irregularidades cometidas es justamente su adversario”.¹⁸⁵ Ejemplo de lo anterior fue la revelación de los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, investigaciones que fueron derivadas de la presentación de denuncias por parte de

¹⁸⁴ Peschard, Jacqueline, “Contribuciones al derecho de los partidos políticos en materia de prerrogativas y fiscalización”, *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, TEPJF, México, 2003, p. 111.

¹⁸⁵ *Idem*.

los partidos políticos contrincantes y que finalizaron con cuantiosas multas a los partidos políticos implicados en dichos casos.

Por otra parte, en cuanto al procedimiento oficioso, es la propia la autoridad electoral quien, a través de su Comisión de Fiscalización, puede llevar a cabo investigaciones para acreditar la existencia de irregularidades o transgresiones a la normatividad electoral en materia de fiscalización y, en su caso, sancionar al partido político responsable, siempre y cuando dicha autoridad electoral hubiera fundado y motivado debidamente su intervención para iniciar la respectiva investigación. Al respecto de dicho procedimiento cabe señalar que, si bien en la normatividad electoral aplicable de 1996 no se encontraba previsto la facultad de la autoridad electoral de iniciar procedimientos oficiosos, el TEPJF determinó que

[...] derivada de su atribución de supervisión y vigilancia en el manejo de los recursos financieros de los partidos políticos nacionales, la entonces Comisión de Fiscalización tenía el deber de asegurarse que en el manejo de tales recursos los partidos se ajustaran a lo previsto por la ley, por lo que el procedimiento administrativo respectivo podía o no originarse con motivo de una queja, pues también era válido que se iniciara cuando, en el ejercicio de sus atribuciones de vigilancia, la mencionada comisión así lo determinara de manera fundada y motivada.¹⁸⁶

En este sentido, para efectos de acreditar la imposición de la sanción a los partidos políticos a través de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, como señala Zavala Arredondo, el artículo 270 del COFIPE resultaba acorde para dicho propósito, a pesar de que tales disposiciones únicamente regulaban en términos generales el procedimiento para la integración del expediente por faltas administrativas cometidas por parte de los partidos políticos, las cuales no necesariamente estaban vinculadas con faltas cometidas a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

Así, en el artículo 270 del COFIPE, se estableció el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones a los partidos políticos, considerando las siguientes disposiciones. De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 270, se estipuló que una vez que la autoridad electoral tuviera conocimiento de la irregularidad atribuida al presunto partido político, se le aplazaría para que en cinco días aportara las pruebas que considerara pertinentes. Por su parte, en el párrafo 3 del mismo artículo, se dispuso que a la autoridad electoral le correspondería la integración del expediente, para lo cual tendría la facultad de solicitar la información y documentación con que contaran las instancias competentes del propio Instituto Federal Electoral. Posteriormente, en el párrafo 4, se estableció que una vez, concluido el plazo de cinco días otorgado a los partidos políticos, la Comisión de Fiscalización formularía el dictamen correspondiente, mismo que se sometería a determinación del Consejo General del IFE, quien, a su vez, de acuerdo con el párrafo 5 del artículo 270, fijaría la sanción al

¹⁸⁶ Zavala Arredondo, Marco Antonio, "La fiscalización de los recursos", *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, p. 331.

partido político responsable, considerando las circunstancias y la gravedad de la falta. Finalmente, con el propósito de contrarrestar posible arbitrariedad o imprecisión en las sanciones impuestas por la autoridad electoral, en el párrafo 6 del artículo 270, se estipuló el derecho de los partidos políticos de impugnar, ante el Tribunal Electoral, tales sanciones impuestas por el IFE; no obstante, una vez que el Tribunal Electoral modificara o rectificara la sanción, los partidos políticos estarían obligados a pagar la multa correspondiente, misma que debería comenzarse a liquidar en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación correspondiente, de acuerdo, esto último, con el párrafo 7 del artículo referido.

No obstante que en los artículos 270 y 271 del COFIPE de 1996 se regulaba en términos generales el procedimiento para la integración del expediente por faltas administrativas, como bien señaló la propia autoridad electoral, dichas “disposiciones legales aplicables no señalan puntualmente ciertos aspectos del procedimiento que debe seguirse en la substanciación de las quejas que se presenten sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos”.¹⁸⁷ Derivado de lo anterior, el Consejo General del IFE, haciendo uso de sus facultades legales para expedir reglamentos en materia electoral, en sesión ordinaria celebrada el 27 de enero del año 2000, aprobó el Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas.^{188, 189}

Al respecto de las disposiciones contenidas en el reglamento antes referido, cabe señalar que si bien el objeto de su emisión era establecer los lineamientos para organizar y fijar el procedimiento administrativo para la tramitación de las quejas o denuncias que se presentaran sobre el origen y aplicación de los recursos partidistas, por otra parte, como lo señaló el propio TEPJF “al tramitar una queja, la facultad investigadora de la mencionada Comisión [de Fiscalización] no se constriñe a valorar las pruebas exhibidas por el denunciante, sino que puede instruir a los órganos ejecutivos del IFE para que lleven a cabo pruebas necesarias, capaces de permitir que la autoridad arribe a la convicción plena”.¹⁹⁰ En ese sentido, debe entenderse que tanto el procedimiento oficioso como el de queja no transcurren por vías opuestas, toda vez que el objetivo de ambos procedimientos es la acreditación de posibles irregularidades o transgresiones a la normatividad electoral por parte de los partidos políticos; de ahí que, como también indicó el TEPJF,

¹⁸⁷ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas”, Instituto Federal Electoral, 27 de enero de 2000. Disponible en: <https://bit.ly/2J5TvJ0> (consultado el 8 de mayo de 2020).

¹⁸⁸ *Idem.*

¹⁸⁹ Con el objeto de simplificar su denominación, se hará referencia a este reglamento únicamente como Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del año 2000.

¹⁹⁰ Peschard, Jacqueline, “Contribuciones al derecho de los partidos...”, *cit.*, p. 130.

[...] el procedimiento oficioso, [...] no rebasa o supera lo previsto en el citado Código electoral, puesto que la realización de un procedimiento oficioso, no riñe con el cumplimiento de las reglas relacionadas con la revisión de los informes de los partidos [...], sino que robustece la atribución constitucional y legal de la autoridad administrativa electoral federal para controlar y vigilar de todos los recursos con que cuentan dichos entes políticos”.¹⁹¹

En todo caso, como se abordará en el próximo capítulo del presente estudio, derivado de la reforma electoral de 2008, se modificó el reglamento en materia de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, con lo cual se regularon de manera explícita tanto los procedimientos de queja como los oficiosos. No obstante de la diferenciación de ambos procedimientos, en la práctica, como señala Zavala Arredondo, “los procedimientos oficiosos se tramitan, sustancian y resuelven de manera similar a los procedimientos derivados de quejas”;¹⁹² de ahí que, incluso hasta la fecha, ambos procedimientos se regulen bajo un mismo reglamento.

Una vez dicho lo anterior, es pertinente revisar el Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas no sólo porque fue producto de las modificaciones de la reforma electoral de 1996, sino también por la implicación directa que tiene en el control y vigilancia de los recursos partidistas, pues en caso de acreditar la existencia de irregularidades o trasgresiones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, la autoridad electoral procedería a imponer las sanciones correspondientes a los partidos políticos infractores. Adicionalmente, es importante abordar dicha reglamentación en la medida en que incluso hasta la fecha siguen siendo los propios partidos políticos los más interesados en vigilar y denunciar irregularidades, actos de opacidad, de corrupción o de ilegalidad en el origen, monto y destino de los recursos financieros de sus contrincentes políticos.

Así, con el objetivo de “contribuir a la certeza y a la diligencia en atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos”,¹⁹³ fue que este primer reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización estableció un procedimiento a seguir para la acreditación de posibles infracciones por parte de los partidos.

Un primer paso, establecido por el artículo 3o. de dicho reglamento, instó a que toda queja debería ser presentada por escrito y en ningún caso ésta podría ser anónima. Adicionalmente, y con relación a lo anterior, en el artículo 4o., se estableció que el escrito en el que se presentase la queja, debería contener la narración de los hechos que la motivaran, así como aportar elementos de

¹⁹¹ Citado en: Zavala Arredondo, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 333.

¹⁹² *Ibidem*, p. 334.

¹⁹³ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas”, Instituto Federal Electoral, 27 de enero de 2000. Disponible en: <https://bit.ly/2J5TvJ0> (consultado el 8 de mayo de 2020).

prueba o indicios con los que contara el denunciante. En todo caso, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 4o., se estableció que las quejas deberían ser presentadas antes de cinco años contados a partir de la fecha en que se hubiera publicado en el DOF, el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hubieran suscitado los hechos que se denuncian.

No obstante realizado todo lo anterior, la Comisión de Fiscalización del IFE se debería encargar de analizar las quejas presentadas a efectos de desechar aquéllas que se encontraran en los siguientes supuestos, de acuerdo con el artículo 6o. del reglamento: a) si los hechos narrados resultaban notoriamente frívolos o inverosímiles, o carentes de legalidad; b) si la queja no cumplía con los requisitos establecidos en los artículos 3o. y 4o. del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del año 2000, y 3) si la queja no venía acompañada de elementos probatorios o valor indiciario que respaldara los hechos denunciados.

Posteriormente, una vez que la denuncia presentada hubiese cumplido con los requisitos señalados, la Comisión de Fiscalización informaría del inicio del procedimiento respectivo al partido político denunciado, corriéndole traslado con el escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante. A su vez, de manera simultánea, la referida Comisión procedería a allegarse de los elementos probatorios que estimara pertinentes para integrar el expediente de la denuncia respectiva, para lo cual, entre otras facultades de investigación, podría solicitar mediante oficio a los órganos ejecutivos del IFE la obtención de las pruebas necesarias para la debida integración del expediente. En todo caso, si una vez realizadas las diligencias pertinentes la autoridad electoral estimara la existencia de los indicios suficientes respecto de la probable comisión de irregularidades o delitos por parte del partido político denunciado, se emplazaría a éste para que en un término de cinco días contestara por escrito lo que considerara pertinente y aportara las pruebas que estimara procedentes. Agotado este periodo, de acuerdo con el artículo 8o. del reglamento en cuestión, la Comisión de Fiscalización, considerando la exposición de pruebas tanto del denunciante como del denunciado, procedería a elaborar y aprobar el dictamen y el proyecto de resolución respectivos, mismos que deberían ser sometidos a consideración del Consejo General del IFE para que, en su caso, fijara la sanción correspondiente. Tales dictámenes, deberían ser presentados ante el Consejo General en un término no mayor a treinta días contados a partir de la recepción de la queja, con la excepción de aquellos casos que, por su naturaleza, justifique la ampliación del plazo indicado.

Ahora bien, para la determinación de la sanción, como lo estipuló el artículo 10 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia Electoral del año 2000, el Consejo General del IFE, debería tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias, el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, mientras que, para la determinación de la gravedad, se debería analizar la trascendencia de la norma transgredida por el partido político. A su vez, se aclaró que, en caso de reincidencia, se aplicaría una sanción más severa.

Finalmente, las resoluciones del Consejo General respecto de la determinación de las sanciones podrían ser impugnadas por los partidos políticos sancionados ante el TEPJF, quien finalmente determinaría la modificación o la confirmación de la multa establecida en la resolución del Consejo General del IFE. En todo caso, aquellas multas que no hubieran sido impugnadas ante el TEPJF, o bien que hubieran sido confirmadas por el TEPJF, deberían ser pagadas en un plazo improrrogable de quince días a partir de la notificación. En caso de que transcurrido el plazo no se hubiera efectuado el pago por parte del partido sancionado, el IFE tendría la facultad de descontar el monto de la multa de la ministración del financiamiento público que le es otorgado al partido político por conducto del propio IFE.

Con el paso del tiempo, como se abordará en los siguientes capítulos, y de manera paralela a las modificaciones de las reformas electorales y del reglamento de fiscalización subsecuentes, el reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización incorporó disposiciones que serían fundamentales para fortalecer el sistema de fiscalización de partidos políticos en su conjunto, en la medida en que la posibilidad de emprender investigaciones a partir de denuncias o a partir de indicios recopilados por la propia autoridad electoral, constituye un instrumento legal complementario a través del cual es posible garantizar el cumplimiento de la normatividad electoral relativa al origen, monto y destino de los recursos partidistas.

No obstante de la relevancia de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, en la práctica ha sido la fiscalización de los informes la que ha derivado en el principal mecanismo para detectar y sancionar conductas irregulares por parte de los partidos políticos con relación al origen, monto y destino de sus recursos. En ese sentido, es pertinente conocer y analizar las sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de sus informes anuales y de campaña, en la medida en que es a través de esta revisión mediante las cuales se despliegan los mecanismos de fiscalización de la autoridad electoral; muestra de ello son los dos principales productos derivados de las labores de fiscalización de la autoridad electoral: los dictámenes y proyectos de resolución, en los cuales está contenida la acreditación de las irregularidades detectadas, las normas vulneradas y las sanciones correspondientes a los partidos políticos.

2.6. Sanciones a partidos políticos

Durante la primera década en la que la fiscalización estuvo a cargo de la Comisión de Fiscalización, y en el que la imposición de sanciones estuvo a cargo del Consejo General del instituto electoral, se impusieron multas, derivadas de la revisión de informes de gastos anuales y de campaña, equivalentes a un monto total de mil 132 millones de pesos. De ese monto, 590 millones de pesos derivaron de la revisión de los informes anuales de los partidos políticos durante el periodo comprendido entre 1997 y 2007 (Cuadro 2.11).

Cuadro 2.11. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes anuales, 1997-2007 (millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>PVEM</i>	<i>PSN</i>	<i>Otros¹</i>	<i>Total</i>
1997	0.04	4.51	1.46	0.09	0.37	*-	-	6.47
1998	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	-	-	0.02
1999	0.02	0.06	2.41	1.43	0.00	1.25	1.87	7.06
2000	1.01	0.02	3.16	1.06	0.12	0.93	2.99	9.29
2001	0.95	2.69	7.93	10.82	0.90	19.66	4.04	46.99
2002	0.07	0.30	6.28	0.44	0.04	34.86	1.08	43.07
2003	0.02	6.17	13.99	10.79	0.05	101.88	14.01	146.91
2004	7.48	6.83	22.13	39.04	0.40	-	32.54	108.42
2005	13.46	0.64	31.62	14.59	0.13	-	13.16	73.60
2006	32.95	15.19	32.47	4.36	1.21	-	21.76	107.94
2007	4.81	1.85	17.53	4.68	0.01	-	11.86	40.74
Total	60.82	38.26	138.98	87.31	3.23	158.59	103.36	590.51

* No existía el partido político en ese año.

¹ Se incluyen las multas impuestas a los siguientes partidos políticos (extintos): Partido Cardenista, Partido Popular Socialista, Partido Demócrata Mexicano, Convergencia por la Democracia, Partido de Centro Democrático, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Alianza Social, Democracia Social, Partido Liberal Mexicano, México Posible, Fuerza Ciudadana, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/2x1Ae9d> (consultado el 8 de mayo de 2020).

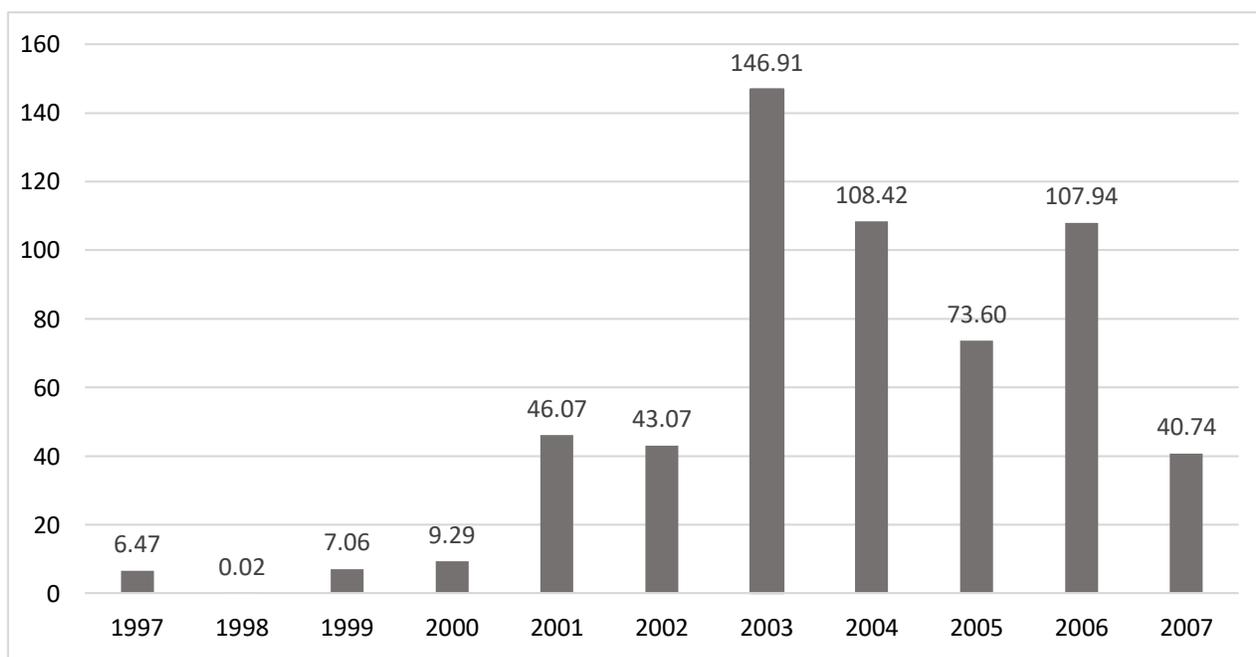
Como puede observarse en la tabla anterior, en 2003 fue el año en el que las multas impuestas a los partidos políticos, derivadas de la revisión de los informes anuales, fueron mayores; no obstante, este vertiginoso aumento visto en 2003 se debió, en gran medida, a la multa impuesta al Partido de la Sociedad Nacionalista, cuyo monto de multas para ese año fue de poco más de 100 millones de pesos. Incluso en los dos años anteriores, 2002 y 2001, le habían sido impuestas las multas más altas, alcanzando un monto de 19 millones 657 mil y 34 millones 860 mil pesos, respectivamente. Pese a múltiples irregularidades financieras durante toda la existencia del PSN, la causa

por la cual el partido desapareció fue que, en las elecciones intermedias de 2003, el partido no alcanzó el umbral del 2% de la votación nacional emitida necesaria para mantener el registro como partido político.

Asimismo, es especialmente peculiar que haya sido el PRI el segundo partido con el monto de multas impuestas más bajo, sabiendo que, en conjunto, en el periodo comprendido entre 1997 a 2007, el PRI fue el partido político que más recursos financieros obtuvo y erogó tanto en los periodos ordinarios como en los periodos de campaña. Caso contrario sucedió con el PRD y con el PT, quienes fueron los dos partidos más multados, después del PSN, con montos equivalentes a 138 millones 968 mil y 87 millones 307 mil pesos, respectivamente.

Por otra parte, cabe resaltar que entre 1997 y 2000 la tendencia de la Comisión de Fiscalización fue validar, en su mayor parte, los informes de gastos anuales y de campaña que los partidos políticos otorgaban a la autoridad fiscalizadora, sin que esta última detectara o estableciera montos de multas muy elevados. No obstante, esta tendencia cambió en la medida en que, fundamentalmente a partir de las modificaciones a la reglamentación en materia de fiscalización emitidas por la propia autoridad electoral, comenzó a consolidarse el sistema de fiscalización de partidos políticos. Así, mientras que de 1997 a 2000 el monto total de multas impuestas a los partidos políticos, derivadas de la revisión de informes anuales, fue de 22 millones 844 mil pesos, el monto promedio de multas impuestas entre 2001 a 2007, fue de alrededor de 86 millones de pesos, mostrando una tendencia ascendente en el monto de multas impuestas a partir de 2001 (Gráfica 2.1).

Gráfica 2.1. Montos de sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de los informes anuales, 1997-2007 (millones de pesos)



Fuente: Díaz Domínguez, Alejandro y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *op. cit.*, p. 80.

Por otra parte, derivado de las irregularidades detectadas en la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos, si bien varían considerablemente los montos de multas impuestas en cada uno de los años electorales, es posible apreciar una tendencia muy similar a lo mostrado en los periodos ordinarios, destacando los montos de multas impuestas entre 2003 y 2006, mientras que las multas impuestas derivadas la revisión de los informes de campaña entre 1997 y 2000 son notablemente inferiores (Cuadro 2.12).

Cuadro 2.12. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes de campaña, 1997-2006 (millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>PVEM</i>	<i>PSN</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1997	0.00	0.00	1.55	0.40	1.10	-	-	3.05
2000	3.34	1.32	9.01	2.94	1.95	0.79	1.59	20.94
2003	3.16	87.30	54.77	7.68	17.56	203.57	44.22	418.26
2003 ¹	0.03	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07
2006	17.18	37.46	14.97	5.75	13.92	-	10.10	99.38
Total	23.71	126.08	80.34	16.77	34.53	204.36	55.91	541.71

¹ Multas impuestas derivadas de la revisión de los informes de gastos de las campañas extraordinarias de 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/2x1Ae9d> (consultado el 8 de mayo de 2020).

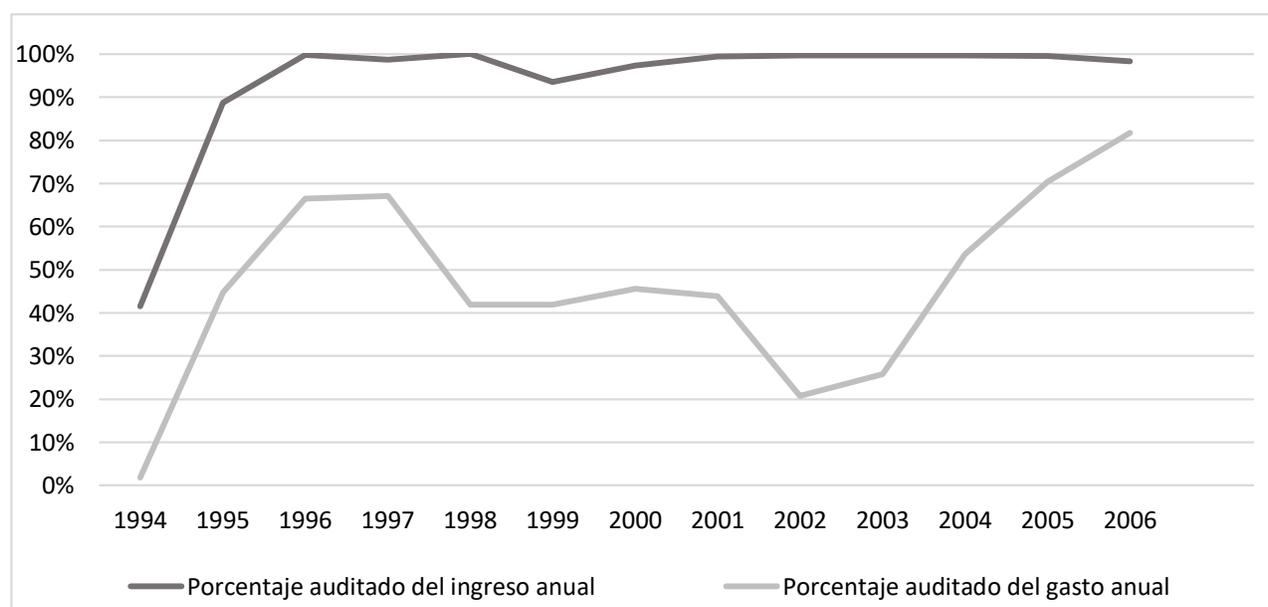
Así, el partido con el monto de multas más alto fue, de nuevo, el PSN, cuyo monto total de multas impuestas en el periodo comprendido entre 1997 a 2007, fue de 204 millones de pesos, que corresponde al 38% del total de multas impuestas a todos los partidos políticos, derivadas de la revisión de informes de gastos de campaña. No obstante, y a diferencia de lo mostrado en la imposición de multas derivadas de la revisión de informes anuales, el PRI fue el segundo partido más multado en relación con la revisión de informes de gastos de campaña, cuyo monto total de multas fue de 126 millones de pesos. Le siguen el PRD y el PVEM, con multas totales de 80 millones y 34 millones de pesos, respectivamente.

Otro aspecto que deriva del análisis del monto de las multas impuestas en los periodos de campaña es que las multas impuestas derivadas de la revisión de informes de gastos de campaña, impuestas únicamente en los años 1997, 2000, 2003 y 2006, equivalieran al 48% del total de multas impuestas a los partidos políticos entre 1997 a 2007. Es decir, el total de multas impuestas derivadas de la revisión de informes de gastos de campaña es prácticamente el mismo al total de multas impuestas derivadas de la revisión de informes de gastos anuales, que representa el 52% del total de multas impuestas a los partidos políticos. De esta manera, tan sólo en los cuatro años electorales, se impuso prácticamente el mismo monto de multas que en once años, en los cuales se hizo la revisión de los informes de gastos ordinarios. Así, derivado de la revisión de los informes de gastos de campaña de 1997, 2000, 2003 y 2006, se impusieron multas equivalentes a 541 millones de pesos; mientras que derivadas de la revisión de los informes anuales de 1997 a 2007, se impusieron

multas equivalentes a 590 millones de pesos. Lo anterior hace suponer que los partidos políticos incurren en más faltas durante los periodos electorales que durante los periodos ordinarios. Además, cabe recordar que, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 49 del COFIPE, en el año de la elección, a cada partido se le otorgaba para gastos de campaña un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le correspondiera a cada partido político en determinado año; es decir, el monto de recursos públicos destinados a los partidos para sus actividades ordinarias permanentes realizadas a lo largo de un año era el mismo que el otorgado únicamente para las actividades de campaña.

En efecto, puede suponerse que el hecho de que las multas derivadas de la revisión de los informes de campaña sean más elevadas que las derivadas de la revisión de los informes anuales puede deberse, en gran medida, a que los partidos políticos están más dispuestos a transgredir las normas relativas al origen, monto y destino de los recursos durante los periodos de campaña, pues el hecho de rebasar los topes de gastos o recibir por medio de fuentes privadas más recursos de los permitidos podía maximizar las posibilidades de triunfo de los partidos infractores. Sin embargo, por otra parte, el hecho de que las cifras de las multas impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de informes de campaña iguallen a las cifras de las multas impuestas derivadas de la revisión de informes de gastos anuales, puede deberse a que, en el periodo comprendido entre 1997 a 2007, los porcentajes de gastos e ingresos auditados por la autoridad electoral fueron superiores en los periodos electorales que en los periodos ordinarios (Gráfica 2.2 y 2.3).

Gráfica 2.2. Porcentaje auditado del ingreso y gasto de los informes anuales de los partidos políticos nacionales, 1997-2006

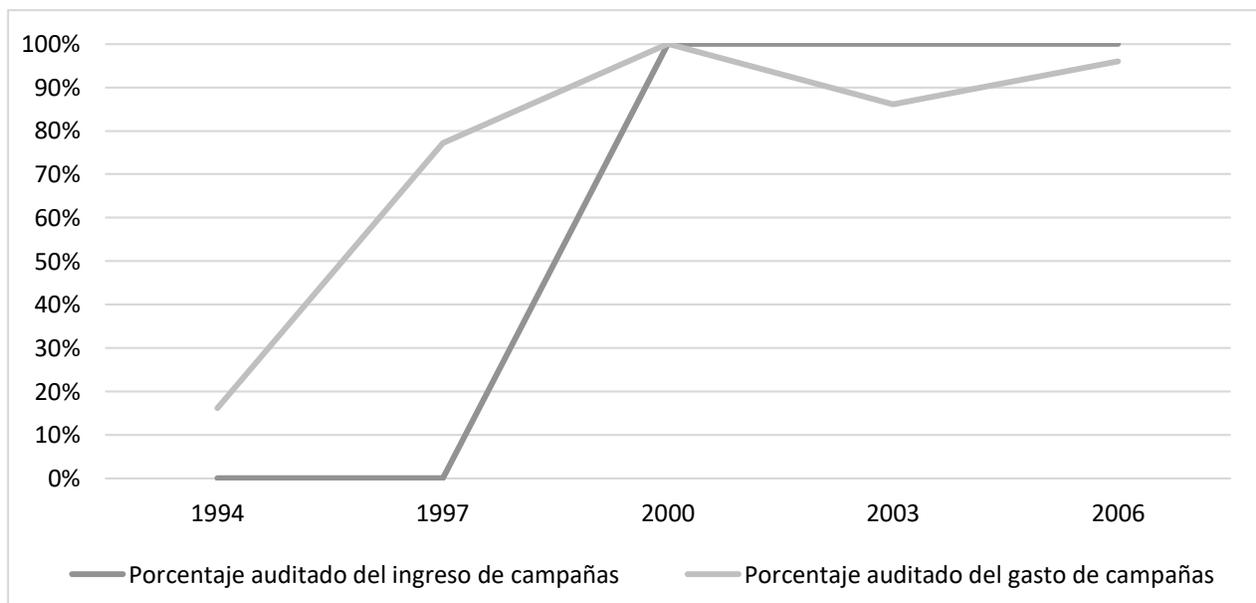


Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/2QUF5jm> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Como puede observarse en la gráfica, con el paso del tiempo, el porcentaje de gastos auditados incrementa considerablemente; sobre todo, es notable el repunte que se da a partir de 1996, fecha en que se establecen, a raíz de la forma electoral de ese mismo año, los mecanismos institucionales y legales para fiscalizar a los partidos políticos por medio de la Comisión de Fiscalización. Así, el porcentaje de gasto anual auditado pasó de 1.8% en 1994 a 66.54% en 1996. Aunque el porcentaje promedio de gastos anuales auditados entre 1998 a 2003 fue de tan sólo 43.94%, para el periodo comprendido entre 2003 a 2006, dicho porcentaje aumentó a 68.55% (en 2005 y 2006 el porcentaje de gastos anuales auditados fue de 70.38 y 81.68 por ciento, respectivamente).

Por su parte, en lo que respecta al porcentaje de gastos de campañas auditados por la autoridad electoral, podemos observar que estos fueron considerablemente superiores a los porcentajes auditados de los gastos anuales de los partidos políticos (Gráfica 2.3).

Gráfica 2.3. Porcentaje auditado del ingreso y gasto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales, 1997-2006



Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/2wevn4c> (consultado el 8 de mayo de 2020).

En esta gráfica es aún más notable el incremento mostrado después de la reforma electoral de 1996, pues el porcentaje de gastos de campaña auditados pasó de 16% en las campañas de 1994 a 77% en las de 1997, y al 100% para las campañas del año 2000. Para 2003 hubo un descenso del porcentaje auditado (86.12%); no obstante, para las elecciones de 2006 se logró auditar de nuevo el 100% de los gastos de campaña. Y a pesar de que los ingresos de los partidos políticos no fueron auditados en las elecciones de 1994 y 1997, para los años siguientes, de acuerdo con los datos del

propio IFE, esta tendencia se revirtió, pues se consiguió auditar el 100% de los ingresos en las elecciones de 2000, 2003 y 2006.

Por lo tanto, volviendo al tema de las multas impuestas a los partidos derivadas de la revisión de los informes de egresos e ingresos, si bien puede ser cierto que los partidos políticos incurren en más irregularidades y transgresiones a la normatividad electoral durante las elecciones, también puede ser cierto que las altas multas impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes de gastos de campaña se haya debido a que la autoridad electoral tuvo un mayor control y vigilancia sobre los recursos de campaña que sobre los recursos anuales de los partidos políticos, pues, como vimos en las gráficas anteriores, la autoridad auditó un porcentaje mucho mayor de los ingresos y egresos implicados en las campañas, que aquéllos implicados en las actividades ordinarias.

Sin embargo, independientemente de si los partidos fueron multados con cantidades mayores o menores derivado de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña, lo que es cierto es que el monto de multas totales impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de dichos informes representa apenas un pequeño porcentaje del dinero público que reciben año con año. Además, hay que tomar en cuenta que, gracias al derecho que tienen los partidos políticos de impugnar las sanciones impuestas por el Consejo General del IFE ante el Tribunal Electoral, las multas que han sido originalmente impuestas por dicho Consejo General han sido modificadas por el Tribunal Electoral, lo que ha generado que el monto total de multas sea aún menor (Cuadro 2.13). Y es que la impugnación de las multas impuestas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido un recurso que con frecuencia los partidos políticos han utilizado, algunos con mucha mayor frecuencia que otros, para tratar de revocar o disminuir la multa originalmente impuesta por el IFE.

Cuadro 2.13. Sanciones rectificadas por Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivadas de la revisión de informes anuales, 1997-2007 (millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>PVEM</i>	<i>PSN</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1997	0.00	1.39	1.40	0.09	0.37	-	-	3.25
1998	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	-	-	0.02
1999	0.02	0.06	2.26	1.43	0.00	1.25	1.89	6.91
2000	0.96	0.02	3.16	1.03	0.12	0.93	2.93	9.15
2001	0.95	2.69	7.93	10.81	0.90	19.66	4.00	46.94
2002	0.07	0.30	6.22	0.44	0.04	34.86	0.98	42.91
2003	0.02	5.67	13.44	10.78	0.05	101.88	13.54	145.38
2004	7.48	5.57	22.13	39.04	0.01	-	32.54	106.77
2005	5.05	0.64	31.62	14.59	0.13	-	12.07	64.10

SANCIONES A PARTIDOS POLÍTICOS

Continuación.

Año	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PSN	Otros	Total
2006	32.95	15.19	32.47	4.36	1.01	-	21.76	107.74
2007	4.81	1.85	17.53	4.68	0.01	-	11.86	40.74
Total	52.32	33.38	138.16	87.26	2.64	158.58	101.57	573.91

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/2x1Ae9d>.

En efecto, la diferencia entre las multas rectificadas por el TEPJF fue de sólo 16 millones 596 mil pesos menor con respecto de las multas originalmente impuestas por el IFE. Por su parte, los años en que mayores diferencias hubo entre las multas impuestas por el IFE y las rectificadas por el TEPJF fue en los años siguientes: 1997, cuya diferencia fue de 3 millones 223 mil pesos; 2003, con una diferencia de 1 millón 525 mil pesos; 2004, de un millón 545 mil pesos, y 2005 cuya diferencia fue de 9 millones 505 mil pesos. En relación con esta última cifra cabe detallar que esta disminución se debió en gran parte a la impugnación que presentó el PAN ante el TEPJF, quien modificó la multa impuesta por el IFE de 13 millones 455 mil, para quedar en sólo 5 millones 47 mil pesos; de manera que, gracias a la impugnación presentada ante el TEPJF, el PAN logró disminuir su multa impuesta en 2005, derivada de la revisión de informes anuales, en más de 8 millones de pesos. Con relación a lo anterior, también es notorio que los partidos políticos que lograron mayores reducciones a las multas originalmente impuestas por el IFE fueran el PAN, el PRI y el PRD, pues sus multas se redujeron en un total de 8 millones 500 mil, 4 millones 875 mil y 826 mil pesos, respectivamente.

Por otra parte, en lo que respecta a las multas derivadas de la revisión de los informes de campaña, se puede observar una disminución considerable en el monto de multas originalmente impuestas por el IFE, debido a que durante el periodo comprendido entre 1997 y 2007, el TEPJF disminuyó las multas en poco más de 60 millones de pesos (Cuadro 2.14).

Cuadro 2.14. Sanciones rectificadas por el TEPJF, derivadas de la revisión de informes de campaña, 1997-2007 (millones de pesos)

Año	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PSN	Otros	Total
1997	0.00	0.00	1.55	0.40	1.10	-	-	3.05
2000	3.01	0.95	8.08	2.72	1.80	0.79	1.51	18.86
2003	2.39	57.61	48.82	7.41	15.58	203.57	24.79	360.17
2003	0.03	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07
2006	17.18	37.46	14.97	5.75	13.92	-	10.10	99.38
Total	22.61	92.26	73.46	16.28	32.40	204.36	36.40	481.53

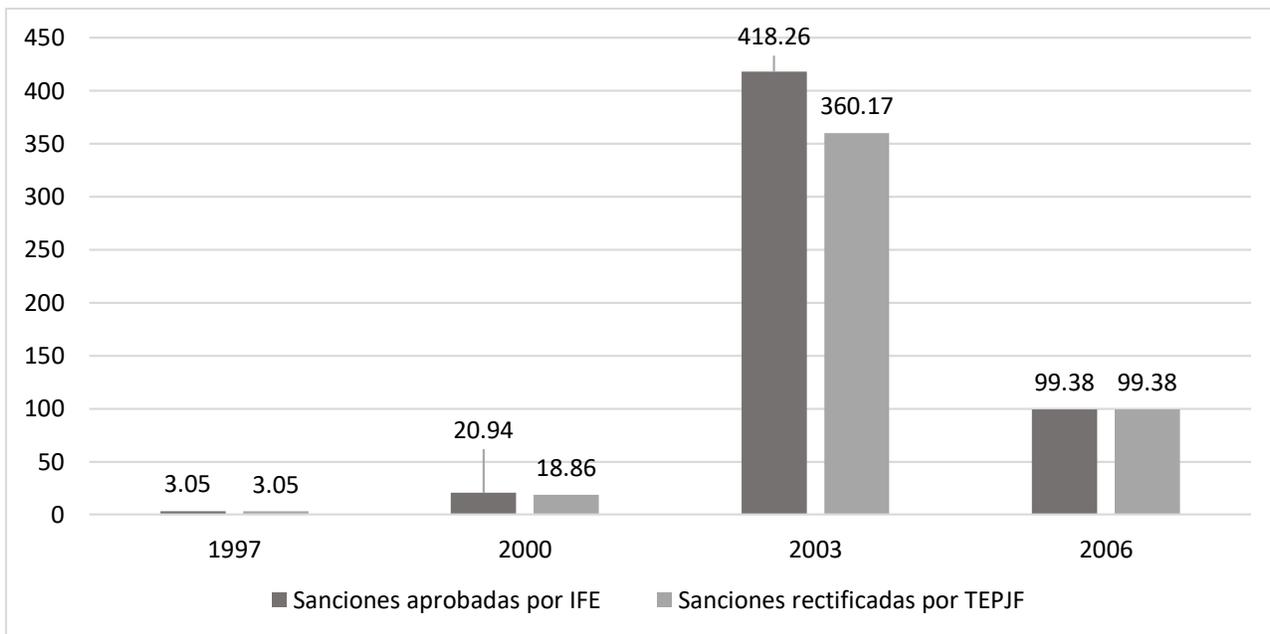
Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/2x1Ae9d>.

De acuerdo con los datos anteriores, podemos observar que las resoluciones del TEPJF sobre las sanciones derivadas de la revisión de los informes de gastos de campaña impuestas por el IFE, no sólo beneficiaron enormemente al PAN, PRI y PRD, sino que incluso más partidos políticos vieron reducidas sus multas en cantidades considerables gracias a las impugnaciones de las multas impuestas por el IFE. Por ejemplo, en el caso del Partido Alianza Social (PAS), gracias a la impugnación de una multa impuesta por el IFE derivada de la revisión del informe de gastos de campaña de 2003, cuyo monto de la multa era de 13 millones 850 mil pesos, se logró que disminuyera a 6 millones 124 mil pesos, lo que representó una reducción del 55.78% con respecto de la multa originalmente impuesta por el IFE.

Casos muy similares ocurrieron con los partidos México Posible, Fuerza Ciudadana y el Partido Liberal Mexicano, pues gracias a las resoluciones del TEPJF disminuyeron sus multas en 2 millones 726, 2 millones 768 mil y 3 millones 468 mil pesos, respectivamente. No obstante, el PRD y el PRI fueron los dos partidos más beneficiados de las impugnaciones realizadas, pues el PRD consiguió que las multas derivadas de la revisión de los informes de campañas de 1997 a 2006 disminuyeran en 6 millones 885 mil pesos, mientras que las multas del PRI disminuyeron en más de 33 millones de pesos. Sin embargo, y a diferencia de lo mostrado en las resoluciones del TEPJF con respecto de las multas impuestas por el IFE derivadas de la revisión de informes anuales donde el PAN fue el partido político más beneficiado, en el caso de las resoluciones de las multas impuestas derivadas de la revisión de informes de gastos de campaña, el PAN sólo consiguió que sus multas totales disminuyeran en 1 millón 115 mil pesos.

Por último, podemos observar que, aunque individualmente, algunos partidos políticos consiguieron disminuciones importantes de las multas derivadas de la revisión de los informes de gastos de campaña originalmente impuestas por el IFE, la reducción de las multas más importante se presentó en 2003, año en el que los partidos políticos lograron reducciones por poco más de 60 millones de pesos, mientras que las multas impuestas en el año 2000 sólo lograron reducciones en casi 21 millones de pesos; además, cabe destacar que las multas impuestas en 1997, 2000 y 2006 se mantuvieron sin modificaciones a las originalmente impuestas por el IFE (Gráfica 2.4).

Gráfica 2.4. Sanciones derivadas de la revisión de los informes de campaña aprobadas por el Instituto Federal Electoral vis à vis sanciones rectificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997-2007 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en Díaz Domínguez, Alejandro y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *op. cit.*

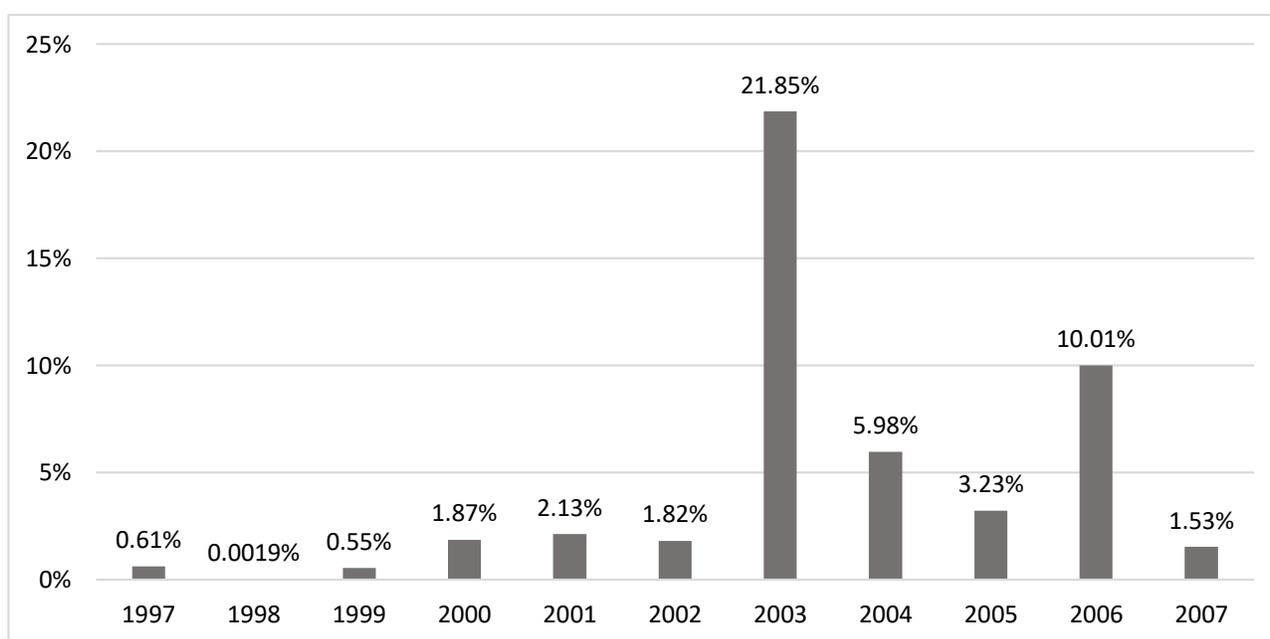
No obstante, independientemente de la disminución de las multas que generaron las impugnaciones a las sanciones impuestas por el IFE, cabe recalcar que el monto de multas en el periodo de 1997 a 2007 fue muy inferior con relación al financiamiento público que recibieron los partidos en dicho periodo. Esto hay que tomarlo a consideración, puesto que las multas son pagadas con el financiamiento público que los mismos partidos políticos reciben año con año; de ahí que, como señalan Casar y Ugalde, “las sanciones impuestas sólo han representado una fracción muy pequeña del total de recursos que los partidos políticos reciben como financiamiento público, lo que las ha convertido, más que en una acción disuasoria, en una especie de “peaje” que partidos y candidatos están dispuestos a integrar a sus funciones de costos y riesgos con tal de llegar a los cargos”¹⁹⁴.

Debido a que, de acuerdo con la ley, las sanciones pecuniarias deben ser pagadas con el financiamiento público ordinario —y no con el financiamiento de campañas ni con el financiamiento para actividades específicas—, resulta importante contrastarlo con el monto de las sanciones, pues de esta manera se puede analizar el impacto económico que las multas pueden tener sobre los partidos políticos. No obstante, como se desprende del siguiente gráfico, para el periodo 1997-2007,

¹⁹⁴ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 83.

las multas, en promedio, sólo representaron el 4.5% del financiamiento público ordinario que recibieron los partidos políticos. Los únicos porcentajes que sobresalen son los mostrados en 2003 y 2006, años en que las multas representaron el 21.85 y 10% del financiamiento público ordinario que recibieron los partidos políticos en ese año. Sin embargo, en lo que respecta a las sanciones impuestas en 2003, gran parte del porcentaje de dichas multas se debió a que en ese año se multó al Partido de la Sociedad Nacionalista con un monto total de 305 millones de pesos, lo que representó el 60% del total de multas impuestas en ese año a todos los partidos políticos (Gráfica 2.5).

Gráfica 2.5. Proporción del monto de sanciones impuestas a los partidos políticos rectificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivadas de la revisión de los informes anuales y de campaña, con respecto de su financiamiento público ordinario, 1997-2007



Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/2x1Ae9d> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Aunado a lo anterior, otra de las deficiencias de la fiscalización en términos de sanción, es que además de que éstas son muy reducidas con relación al financiamiento público de los partidos, como lo señalaron Lorenzo Córdova y Ciro Murayama: “una de las complicaciones del modelo actual de fiscalización es que se hace *a posteriori*: se tiene acceso a los informes de gastos una vez que culminaron las campañas y es varios meses después cuando la autoridad emite los dictámenes correspondientes”.¹⁹⁵ Es por ello que, en realidad, el esquema de sanciones de la autoridad electoral

¹⁹⁵ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 35.

tenía pocos incentivos para disuadir las conductas irregulares y actos de opacidad financiera por parte de los partidos políticos, pues dichas sanciones no impactaban en las preferencias del electorado y, por lo tanto, tampoco impactaban en los resultados de las elecciones, puesto que los electores conocían de las infracciones mucho tiempo después de concluidas las campañas electorales.

Con relación a lo anterior, también cabe destacar la inclusión en la normatividad electoral, a partir de 1996, de las llamadas amonestaciones públicas, la cual pudo haber sido un buen mecanismo para prevenir y disuadir las conductas ilegales cometidas por los partidos políticos en materia de fiscalización, pues más allá de una mera sanción económica, era pertinente aplicar sanciones propiamente políticas que permitieran disuadir a los partidos y candidatos de cometer actos ilícitos o contrarios a la ley. Sin embargo, a pesar de la inclusión de las amonestaciones públicas en la legislación electoral, la realidad es que la autoridad electoral recurrió muy poco a ellas, pues no fue sino hasta la revisión de los informes de campaña de las elecciones extraordinarias de 2003, cuando la autoridad electoral impuso tres amonestaciones públicas. Por su parte, derivadas de la revisión de informes anuales de 1997 a 2007, sólo se impuso una amonestación pública en diez años de revisión de informes anuales, y ésta fue impuesta al Partido Fuerza Ciudadana. Con respecto a las demás sanciones establecidas en el artículo 269 del COFIPE, como la negativa de registro de candidaturas y la suspensión o cancelación de registro como partido político, nunca fueron aplicadas por el instituto electoral para sancionar a los partidos.

No obstante, en cuanto a sanciones graves se refiere, los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox* fueron los más notables, a pesar de que éstas no derivaron de la revisión de los informes, sino de las labores de la autoridad electoral para investigar y sustanciar procedimientos de quejas en materia de fiscalización. En lo que respecta al caso *Pemexgate*, implicó “la más drástica sanción conocida en el mundo a un partido político en la historia de sanciones por financiación irregular. El Instituto Federal Electoral multó al Partido Revolucionario Institucional por haber recibido financiamiento opaco durante la campaña electoral del año 2000; la sanción fue por una suma cercana a los 100 millones de dólares”.¹⁹⁶ Dicha multa derivó de la exhaustiva investigación realizada por la Comisión de Fiscalización en la cual se constató la recepción de 500 millones de pesos del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana al Partido de la Revolución Institucional, de los cuales el partido no reportó en sus informes de gastos de campaña. Adicionalmente a la infracción que incurrió el PRI al no reportar dicho ingreso en sus informes de gastos de campaña, el haber recibido 500 millones de pesos también implicó que el partido rebasara el límite de aportaciones privadas para las elecciones federales del año 2000. Por todo ello, el Consejo General decidió imponer una multa del doble del monto implicado, por lo cual se aplicó una sanción de mil millones de pesos al Partido Revolucionario Institucional.

Ante la imposición de la sanción por parte del IFE, y como era de esperarse, el partido involucrado interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral; no obstante, éste confirmó la

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 39.

resolución del IFE en sus términos. Cabe mencionar que, aunque si bien es cierto que la sanción fue impuesta por un acto ilegal cometido en torno a las elecciones presidenciales del año 2000, debido a la compleja y exhaustiva investigación que la Comisión de Fiscalización tuvo que realizar para comprobar el ingreso ilegal de recursos privados al PRI, la sanción fue finalmente impuesta en abril del año 2003; no obstante, el IFE decidió que, con el propósito de no atentar contra la estabilidad financiera y patrimonial del PRI, la multa debería ser solventada entre junio de 2003 y diciembre de 2005.

A pesar del largo tiempo que le tomó a la autoridad electoral resolver el caso conocido como *Pemexgate*, éste fue un caso que, por la dimensión pública y política del caso, contribuyó a fortalecer los mecanismos de fiscalización del IFE, así como a otorgar mayor credibilidad al IFE, pues, por primera vez en la historia electoral del país, se sancionaba a un partido político por haber utilizado ilícitamente recursos públicos; derivado de lo anterior fue que, el Consejero Presidente del IFE, José Woldenberg, en la sesión en que se impuso la histórica multa al PRI, afirmara que “en este país se han construido leyes e instituciones que pueden detectar, inhibir y sancionar conductas ilícitas, que la democracia es un marco que genera precisamente los controles para garantizar que la competencia y la convivencia de la pluralidad no se vean alteradas ilegalmente”.¹⁹⁷

Otro caso cuya repercusión fue tan importante como el de *Pemexgate* para la fiscalización electoral en México ocurrió en las mismas elecciones federales del año 2000, y fue conocido como *Amigos de Fox*, en el cual estuvieron involucrados los partidos PAN y PVEM, los cuales conformaron la coalición que postuló a la presidencia al candidato Vicente Fox, ganador de las elecciones del año 2000. Para este caso, el instituto electoral estableció sancionar a la coalición por un monto total de 545 millones de pesos, de los cuales 360 millones deberían ser pagados por el PAN y 184 millones por el PVEM. Las causales fundamentales de dichas multas, como lo apuntan Lemus Ramírez y Zepeda Gil, fue la detección

[...] de un esquema de financiamiento paralelo de la precampaña y campaña de Fox a través de una red de transferencias 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 y la Democracia en México) y que realizaron pagos directos a la campaña presidencial de Vicente Fox.¹⁹⁸

Ante la impugnación presentada por la coalición conformada entre el PAN y el PVEM ante el Tribunal Electoral, este último decidió modificar la multa originalmente impuesta para quedar de la siguiente forma: al PAN le sería aumentada la multa al pasar de 360 millones 971 mil pesos a 399 millones 135 mil pesos; mientras que la multa del PVEM disminuiría de 184 millones 198 mil pesos,

¹⁹⁷ Citado en: Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 102-104.

¹⁹⁸ Lemus Ramírez, Edwin y Zepeda Gil, Raúl, “Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017”, *Temas Estratégicos*, núm. 48, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2017, p. 15.

que fue la multa originalmente impuesta por el IFE, a 85 millones 480 mil pesos —lo que significó una reducción de más de 98 millones de pesos para la multa del PVEM—. Esto último provocó que la sanción originalmente impuesta por el IFE a la coalición Alianza por el Cambio se redujera de 545 millones 169 mil a 497 millones 853 mil pesos —es decir, la sanción se redujo en casi 50 millones de pesos—.

Otro punto a destacar al respecto de este caso, fue la exhaustiva investigación realizada por la Comisión de Fiscalización, pues a pesar de que los ilícitos se cometieron en las elecciones presidenciales del año 2000, no fue sino hasta el 10 de octubre de 2003 que se llevó a cabo la sesión del Consejo General del IFE en donde se aprobaron el dictamen y el proyecto de resolución de dicha Comisión de Fiscalización sobre el caso *Amigos de Fox*. En referencia al pago de las multas, éstas fueron solventadas entre diciembre de 2004 y diciembre de 2005. A pesar del largo periodo que transcurrió desde que se cometió el ilícito hasta que se terminó de pagar la multa impuesta, con la resolución de este caso se trató de demostrar que, como señalaron Lorenzo Córdova y Ciro Murayama: “en México ni siquiera el Presidente de la República y su partido pueden estar más allá de la ley. Eso no es un dato menor en un país de larga tradición de abusos desde el poder”.¹⁹⁹

Pero más allá de avivar el discurso democrático que promovieron las históricas resoluciones del instituto electoral sobre los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, la investigación y sanción de dichos casos contribuyó a que la autoridad electoral no sólo se afianzará ante la ciudadanía y los partidos políticos como una institución autónoma, sino también coadyuvó a reforzar los mecanismos de fiscalización otorgados por la reforma electoral de 1996 para evitar conductas irregulares, ilícitas o corruptas por parte de los partidos políticos. Uno de aquellos mecanismos que fueron indispensable para la resolución de los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox* fue otorgado a través de criterios emitidos por el TEPJF al “Considerar que el IFE en ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas actúa como autoridad electoral hacendaria y, por lo tanto, le son inoponibles los secretos bancario, fiduciario y fiscal”.²⁰⁰ Lo anterior le fue otorgado al IFE después de que muchas de las personas involucradas en los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox* interpusieran amparos para evitar que se conocieran sus movimientos bancarios, protegiéndose en el secreto bancario, fiscal y fiduciario, de manera que cuando la Comisión de Fiscalización le requería información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, (CNBV) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tener los elementos suficientes que desembocaran en la resolución de la investigación, éstas se negaban al argumentar que el IFE, al no ser autoridad hacendaria, le eran oponibles los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Ante tales negativas de información por parte de las autoridades, el TEPJF tuvo que intervenir para estipular que el IFE, ante su facultad de fiscalizar los recursos de los partidos políticos, establecida incluso en la Constitución y en el COFIPE, ejerce el rol de autoridad hacendaria, por lo que “cabe considerarlo en las excepciones al secreto bancario, fiduciario y fiscal que prevén los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito,

¹⁹⁹ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, 214.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 232.

así como el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación”.²⁰¹ Fue así que el IFE consiguió que las autoridades hacendarias le proporcionaran la información correspondiente para armar sus expedientes y poder resolver los casos adecuadamente.

Otro de los mecanismos otorgados por el Tribunal a la Comisión de Fiscalización para el fortalecimiento de sus atribuciones en materia de fiscalización fue la emisión del criterio de la *culpa in vigilando*, que fue emitido por el TEPJF al resolver el caso *Pemexgate*. Tal criterio “se resume en la idea de que los partidos políticos son imputables por la conducta de sus miembros e, incluso, de personas relacionadas con sus actividades”.²⁰² Lo anterior coadyuvó a que los partidos políticos no se deslindarán de las infracciones cometidas por sus dirigentes, militantes, simpatizantes y empleados del instituto bajo el argumento de que aquellas infracciones habían sido cometidas sin el consentimiento y con el desconocimiento del partido, por lo que no le eran imputables a éste. Sin embargo, en concordancia con lo establecido en el artículo 30, párrafo 1, inciso a), del COFIPE, los partidos políticos tenían la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Además de las acciones realizadas por el TEPJF para asegurar y afianzar la fiscalización de los partidos políticos, la Comisión de Fiscalización, por su parte, ejerciendo su facultad para emitir reglamentos en materia de fiscalización de partidos políticos, comenzó por reforzar y desarrollar aquellos mecanismos que eran necesarios para evitar irregularidades y actos de opacidad financiera por parte de los partidos políticos. En este sentido, como se abordará en el siguiente apartado, la herramienta de mayor trascendencia lo constituye el reglamento de fiscalización, en la medida en que, si bien desde 1997 hasta 2007 no hubo ninguna reforma electoral que fortaleciera los mecanismos normativos e institucionales en materia de fiscalización, gracias a la atribución de la autoridad electoral de emitir, modificar y aplicar la reglamentación en la materia, fue posible robustecer y eficientar las facultades de la autoridad electoral para fiscalizar a los partidos políticos a partir de las experiencias adquiridas en procedimientos de fiscalización realizados durante esta primera etapa en la que el modelo de fiscalización electoral mexicano comenzaba gradualmente a afianzarse.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 131.

²⁰² *Ibidem*, p. 233

2.7. Reglamento de Fiscalización

A partir de la reforma electoral de 1993 se estableció en el párrafo 6 del artículo 49 del COFIPE que la revisión de los informes de los partidos políticos sobre el origen, monto y destino de sus recursos anuales y de campaña estaría a cargo una Comisión de consejeros que designaría el propio Consejo General del Instituto Federal Electoral. Adicionalmente, la legislación electoral de 1993, en el artículo 49-C estableció que la Comisión de consejeros encargados de la revisión de los informes financieros podría proponer al Consejo General el establecimiento de lineamientos o formatos para ser utilizados en los informes que presentaran los partidos. Con base esencialmente en la normatividad anterior fue que el Consejo General del IFE aprobaría, el 23 de diciembre de 1993, el primer reglamento de fiscalización sobre los recursos financieros de los partidos políticos en México: Los lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña.^{203,204} Gran contribución de este primer ejercicio de fiscalización electoral en el país fue, como señala Lorenzo Córdova, “en el hecho de haber puesto sobre la mesa, por primera vez en la historia, datos oficiales relativos al gasto que cada partido realizó en las elecciones de 1994 [...] evidenciando la enorme disparidad de recursos erogados entre los contendientes y colocando el tema de la equidad en las elecciones en el primer punto de la agenda política”.²⁰⁵

No obstante, a pesar de haber contribuido a evidenciar la falta de competitividad y equidad en las campañas electorales al demostrar la enorme disparidad financiera entre los diversos partidos políticos, este primer ejercicio careció de mecanismos adecuados para fiscalizar los ingresos y egresos partidistas. Como se mostró anteriormente, en las elecciones de 1994 la autoridad electoral logró auditar solamente el 16.5% del total de egresos realizados por los partidos políticos en las campañas federales de 1994; es decir, de los 414 millones 780 mil 951 pesos erogados por los partidos políticos, la autoridad logró auditar sólo 66 millones 970 mil 347 pesos, de acuerdo con datos del propio Instituto Federal Electoral. Con relación a los gastos ordinarios reportados en los informes anuales, el porcentaje de gastos auditados es todavía menor, pues de los 384 millones 435 mil 709 pesos erogados por los partidos políticos, la autoridad electoral sólo logró auditar 7 millones 217 mil 471 pesos, lo que representa el 1.8% del total de recursos que los partidos políticos erogaron por concepto de actividades ordinarias permanentes en 1994.²⁰⁶ Adicionalmente al acotado porcentaje de recursos auditados por la autoridad electoral sobre los gastos ordinarios y de campaña

²⁰³ Véase Instituto Federal Electoral “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, excepto el formato 1C-1 y su instructivo, que deberán ser aplicados y utilizados en los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos”, Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1994. Disponible en: <http://bit.ly/nXv2swl> (consultado el 15 de mayo de 2020).

²⁰⁴ Con el objeto de simplificar la denominación de dicho reglamento, se hará referencia a éste únicamente como Reglamento de Fiscalización de 1993.

²⁰⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos...”, *cit.*, p. 351.

²⁰⁶ Véanse los cuadros comparativos de ingresos y egresos reportados y auditados del Instituto Federal Electoral en: <https://bit.ly/2QUF5jm> (consultado el 15 de mayo de 2020).

de los partidos políticos durante 1994, cabe destacar la enorme disparidad de porcentajes auditados por la autoridad electoral sobre los informes anuales y de campaña de los distintos partidos políticos (Cuadro 2.15).

Cuadro 2.15. Comparativo entre gastos de campaña reportados y auditados, 1994

Partido	Gastos de campaña		
	Gastos realizados	Gastos auditados	Monto revisado (%)
PAN	43,003,758	11,753,889	27.33
PRI	324,681,340	48,685,647	14.99
PRD	19,616,700	680,534	3.47
PT	4,637,703	1,809,532	39.02
PVEM	3,349,219	1,644,400	49.10
PRCRN ¹	4,223,591	2,396,346	56.74
PPS ¹	6,286,604	0.00	0.00
PDM ³	3,662,530	0.00	0.00
PARM ⁴	5,319,506	0.00	0.00
Total	414,780,951	66,970,348	16.15

¹ Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. A partir de 1997 denominado únicamente como Partido Cardenista.

² Partido Popular Socialista.

³ Partido Demócrata Mexicano.

⁴ Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/3dGa4ZY> (consultado el 8 de mayo de 2020).

De acuerdo con el cuadro anterior elaborado con base en información de la propia autoridad electoral, cabe resaltar que, en lo que respecta a los gastos de campaña de 1994, la autoridad electoral auditó el 27.33, 14.99 y 3.47% de los gastos erogados por el PRI, PAN y PRD, respectivamente; mientras que al PVEM, PT y al Partido Cardenista (PC) les fueron auditados el 39.02, 49.10 y 56.74%, respectivamente. Es decir, fue a estos tres últimos partidos sobre los que el rigor de la auditoría recayó con mayor fuerza; mientras que el porcentaje de gastos auditados de los tres partidos políticos electoral y financieramente más consolidados fue muy limitado. En efecto, para este caso, el porcentaje de gastos auditados por la autoridad electoral estaba en función del monto total de recursos que cada uno de los partidos erogó por concepto de gastos de campaña; es decir, mientras más alto el monto de recursos erogados, menor el porcentaje de gastos auditados. En este sentido, puede llegar a ser comprensible que la autoridad electoral haya auditado el 39 y 49% del total de recursos de campaña erogados por el PT y PVEM, respectivamente; mientras que sólo pudo auditar el 27.33 y 14.99% del total de recursos de campaña erogados por el PAN y el PRI, respectivamente.

No obstante lo anterior, destaca el hecho de que el PVEM, partido que menos recursos erogó en las campañas federales de 1994, debido a que fue el partido que menos recursos recibió en ese año, se le haya auditado el 49.10% del total de sus erogaciones, lo que lo convirtió en el segundo partido más auditado por la autoridad electoral en ese año, sólo después del Partido Cardenista, al cual se le auditaron el 59.74% de sus recursos erogados. Por otra parte, el PRI, que había gastado el 78.28% del total de recursos erogados por todos los partidos políticos en las campañas federales de 1994, le fue auditado sólo el 14.99% de sus gastos, convirtiéndose en el segundo partido político menos auditado por la autoridad electoral. En este sentido, mientras más recursos financieros tuviera un partido político, menos control sobre estos tendría la autoridad electoral.

El escenario antes descrito era aún más desigual si analizamos el comparativo entre los gastos anuales realizados por los partidos políticos y los gastos auditados por la autoridad electoral (Cuadro 2.16).

Cuadro 2.16. Comparativo entre gastos anuales reportados y auditados, 1994

Partido	Gastos anuales		
	Gastos realizados	Gastos auditados	Monto revisado (%)
PAN	60,154,954	2,061,676	3.43
PRI	262,679,036	2,874,339	1.09
PRD	17,386,334	0.00	0.00
PT	7,407,058	333,317	4.50
PVEM	4,032,656	415,713	10.31
PC	13,431,487	1,532,425	11.41
PPS	7,914,449	0.00	0.00
PDM	5,653,504	0.00	0.00
PARM	5,776,231	0.00	0.00
Total	384,435,709	7,217,471	1.88

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/2QUF5jm> (consultado el 8 de mayo de 2020).

De acuerdo con los datos mostrados en el Cuadro 2.18, podemos observar un escenario donde la fiscalización de los partidos fue sumamente endeble pues, del total de recursos erogados por concepto de gastos ordinarios por todos los partidos políticos en 1994, la autoridad electoral sólo fue capaz de auditar el 1.8% de aquellos recursos empleados por los partidos políticos. Y, de nuevo, destaca la divergencia de porcentajes auditados por la autoridad electoral a cada uno de los partidos políticos: al PRI, que había erogado 262 millones de pesos por concepto de actividades ordinarias permanentes durante 1994, le fueron auditados únicamente el 1.09% de ese monto de

erogaciones; mientras que al Partido Cardenista y al PVEM, que habían erogado 7 y 4 millones de pesos, se les auditó el 11 y el 10% de sus erogaciones, respectivamente.²⁰⁷

Si bien el primer ejercicio de fiscalización electoral en el país hizo evidente la falta de equidad entre los distintos partidos políticos al haber expuesto la enorme disparidad de recursos financieros con los que contaban cada uno de ellos, también hay que señalar que la autoridad electoral, aun sabiendo esto, no fue equitativa ni eficiente al momento de fiscalizar los recursos partidistas. Esto lo reconoció la propia autoridad en el dictamen consolidado que presentó la Comisión de consejeros encargados de la fiscalización con respecto de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes a 1994 al señalar que,

[...] precisamente porque se trata de un primer ejercicio de revisión de las finanzas partidistas en nuestro país, su aplicación está condicionado por varias circunstancias y limitaciones que la propia ley impone o no resuelve; entre ellas, las más importante es que tanto la supervisión como el estudio que aquí presentamos parten de la palabra propia de los partidos políticos, de lo que ellos declaran ante esta comisión de consejeros y no de una indagatoria autónoma o de una auditoría propiamente dicha. [...] otras limitaciones también deben anotarse: insuficiencias jurídicas que permiten tiempos de revisión y de intercambio de información demasiado laxos y por supuesto, una falta de tradición en la operación y tratamiento de los temas financieros de parte de los partidos políticos.²⁰⁸

En este mismo sentido se expresó el Consejo General del IFE en el informe presentado al Congreso de la Unión con relación a la revisión de los informes anuales y de campaña de 1994 al declarar que,

Los requisitos respecto a la información que debe presentarse a la autoridad son mínimos; los partidos no están obligados a llevar libros contables, y la autoridad electoral no tiene la capacidad de llevar a cabo auditorías en el interior de los partidos, sino que está limitada a analizar y dictaminar

²⁰⁷ Al respecto, cabe mencionar que la autoridad electoral estuvo imposibilitada para realizar la correspondiente fiscalización de los recursos erogados por el PRD en 1994, debido a que el partido político omitió proporcionar al IFE la documentación necesaria que respaldara sus ingresos y gastos anuales, contraviniendo las disposiciones legales y reglamentarias. A pesar de lo anterior, no hay documento ni dictamen que haga expresa una sanción al partido político. Por otra parte, en lo que respecta a los recursos utilizados por los partidos políticos Popular Socialista, Demócrata Mexicano y Auténtico de la Revolución Mexicana, en el dictamen que presentó la Comisión de consejeros del Consejo General del IFE sobre los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes a 1994 se aclaró que “dada su situación jurídica de carencia de registro como partidos políticos, se determinó no solicitarles documentación de sustento de sus informes ni aclaraciones a los mismos”; lo anterior se debió a que después de las elecciones federales de 1994, ninguno de los tres partidos políticos mencionados alcanzó el mínimo de votación requerida para mantener su registro como partido político, de ahí que el gasto de aquellos partidos no haya sido auditado por la autoridad electoral. Aunado a lo anterior, la falta de legislación en materia de liquidación de partidos políticos, dificultó un control adecuado sobre los recursos erogados por aquellos partidos políticos.

²⁰⁸ Instituto Federal Electoral, “Dictamen consolidado que presentó 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”, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1995, p. 2. Disponible en: <https://bit.ly/33UH8sX> (consultado el 8 de mayo de 2020).

los informes con base en los documentos que presentan los mismos partidos políticos [...] Claramente, las posibilidades de evasión de la ley son muy amplias.²⁰⁹

A lo dicho por la autoridad electoral, habría que añadir la falta de tradición en la operación y tratamiento de los temas financieros, pero no sólo por parte de los partidos políticos, sino incluso también de la propia autoridad electoral, pues era la primera ocasión en que una institución del país realizaba un ejercicio de fiscalización electoral.

Por todo lo anterior, se reconoció, en su momento, que el control de las finanzas de los partidos políticos, en efecto, era un tema “en el que existen evidentes lagunas legales y limitaciones operativas, que impiden llevar a cabo una eficiente verificación del origen y gasto de los recursos de los partidos políticos”.²¹⁰ Tal señalamiento lo hizo el Tribunal Electoral después de que en sesión del 7 de abril de 1995 el Consejo General conociera el dictamen consolidado con relación a los informes de gastos de campaña de 1994 y acordara su envío a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

Debido a las evidentes y expuestas carencias tanto normativas como institucionales para fiscalizar debidamente los recursos partidistas, la secretaría técnica de la Comisión de consejeros encargados de la revisión de los informes financieros de los partidos políticos formuló diversas propuestas para reformar el Reglamento de Fiscalización emitido en 1993. Al respecto, la Comisión de consejeros solicitó a la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM y al Instituto Mexicano de Contadores Públicos sus opiniones técnicas y orientación “en torno a las medidas que deben adoptarse para mejorar el control de los ingresos y egresos de los partidos políticos”.²¹¹ De la misma manera, la Comisión consideró pertinente sostener reuniones con el personal de los partidos políticos encargados de las áreas financieras y contables para conocer sus observaciones respecto al reglamento de fiscalización. Así, tomando en consideración las propuestas técnicas y orientación de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, así como las sugerencias de los partidos políticos referentes al reglamento de fiscalización, el 10 de octubre de 1996 se aprobó el acuerdo del Consejo General con el cual se reformaba el Reglamento de Fiscalización emitido por el Consejo General del IFE el 23 de diciembre de 1993.^{212,213}

²⁰⁹ Citado en Molinar Horcasitas, Juan, “Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”, en Orozco Henríquez, Jesús (comp.) *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF, IFE, UNAM, Universidad de Quintana Roo y PNUD, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 627.

²¹⁰ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican y adicionan los lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña”, Diario Oficial de la Federación, 31 de octubre de 1996, p. 1. Disponible en: <https://bit.ly/2Useo6h> (consultado el 8 de mayo de 2020).

²¹¹ *Idem.*

²¹² *Idem.*

²¹³ Se hará referencia a dicha reglamentación en materia de fiscalización reformada en 1996 únicamente como Reglamento de Fiscalización de 1996.

Al respecto, cabe destacar la labor de la autoridad electoral, específicamente de la Comisión de consejeros encargados de la revisión de los informes de los partidos políticos, al realizar diversas y profundas modificaciones al Reglamento de Fiscalización en 1996, a pesar de que aún no se llevaba a cabo la reforma electoral de ese año que otorgaría, como se verá más adelante, importantes y necesarias atribuciones a la autoridad electoral en materia de fiscalización.

En efecto, como lo había expresado el propio Consejo General de IFE y el Tribunal Electoral, las labores realizadas por la autoridad electoral durante 1994 y 1995 fueron insuficientes para fiscalizar adecuadamente a los partidos políticos, y parte de esa insuficiencia se explica por lo inacabado del Reglamento de Fiscalización de 1993, el cual contaba únicamente con 23 lineamientos (artículos).

No obstante de la insuficiencia del primer reglamento de fiscalización, la Comisión de consejeros encargados de la revisión de los informes de los partidos políticos se encargó de dotar a éste de mecanismos que contribuyeran a mejorar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Así, de los 23 lineamientos del Reglamento de Fiscalización de 1993, para 1996 se reformaron doce, se adicionaron 16 y se reformaron todos los formatos e instructivos que debían utilizar los partidos políticos para la presentación de sus informes anuales y de campaña. Entre las principales modificaciones y adiciones al Reglamento de Fiscalización en 1996, cabe destacar las referentes al tema a la bancarización de los recursos partidistas, el registro de las aportaciones en especie, la regulación del autofinanciamiento, la entrega de la documentación comprobatoria de los registros financieros de los partidos y el establecimiento de controles al ingreso y gasto de los partidos durante las campañas.

En lo referente al capítulo de ingresos y egresos es importante mencionar el control de estos a través de la bancarización a partir de la reforma. El Reglamento de Fiscalización de 1996, a diferencia del de 1993, en su artículo primero, obligaba a todos los partidos políticos a depositar todos sus ingresos en efectivo en cuentas bancarias, las cuales deberían ser manejadas mancomunadamente por los responsables de las finanzas de los partidos políticos. En este sentido, el nuevo Reglamento de Fiscalización de 1996 obligaba a los partidos políticos a abrir una cuenta bancaria para cada una de las campañas a diputaciones, senadurías y candidatura presidencial para que, a través de ellas, efectuaran sus erogaciones. Lo anterior contribuía a que tanto los ingresos como las erogaciones de los partidos políticos estuvieran mejor vigiladas por la autoridad electoral.

Otra importante modificación dentro del capítulo de ingresos y egresos es la relativa al registro de las aportaciones en especie. El Reglamento de Fiscalización de 1993 era omiso en mencionar que las aportaciones en especie de militantes y simpatizantes debían ser debidamente registradas y respaldadas con copia o talones de recibos foliados, así como señalar el criterio de valuación utilizado para la aportación en especie recibida. Asimismo, el Reglamento de Fiscalización de 1993 no hacía expresa la obligación de computar las aportaciones en especie para efectos de los topes de gastos de campaña. En razón de todo lo anterior, se modificaron los formatos del recibo de apor-

taciones provenientes de fuentes privadas y del informe anual sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos para añadir el rubro en el que se especificara la cantidad recibida por los partidos políticos tanto en efectivo como en especie.

Por otra parte, se establecieron mayores controles a otra forma de aportación privada: el autofinanciamiento.²¹⁴ Con respecto al control de los ingresos obtenidos derivados del autofinanciamiento, el Reglamento de Fiscalización de 1993 se limitaba a establecer que “los ingresos derivados del autofinanciamiento estarán apoyados con las copias de los recibos que expidan, con los registros de las ventas que efectúen de sus artículos promocionales, boletos y con los contratos que al efecto celebren”.²¹⁵ No obstante, el Reglamento de Fiscalización de 1996 estableció más mecanismos de control a los ingresos derivados del autofinanciamiento al establecer que tales ingresos

[...] estarán apoyados en un control por cada evento, que deberá contener la siguiente información: número consecutivo, tipo de evento, forma de administrarlo, fuente de ingresos, control de folios, números y fechas de las autorizaciones legales para su celebración, importe total de los ingresos brutos obtenidos, importe desglosado de los gastos, ingreso neto obtenido, y nombre y firma del responsable del evento.²¹⁶

A pesar del incremento de los controles sobre el autofinanciamiento de los partidos políticos, ello no conllevó a una disminución en el monto recaudado por los partidos políticos por concepto de autofinanciamiento. Si tomamos en cuenta los tres años fiscalizados con el Reglamento de fiscalización de 1993, que fue de 1994 a 1996, podemos observar que el monto total recaudado por cinco de los partidos políticos financiera y electoralmente más consolidados es muy similar al monto total recaudado por los mismos partidos políticos durante el periodo que comprende de 1997 a 1999, periodo en el que los ingresos obtenidos por autofinanciamiento estaban sujetos a controles más estrictos (Cuadro 2.17 y 2.18).

²¹⁴ Cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 49, párrafo 10, inciso b), fracción V, del COFIPE de 1993 el autofinanciamiento estaba constituido por aquellos ingresos que los partidos políticos obtuvieran de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realizaran para llegarse de fondos. Al respecto, la normatividad electoral vigente ha permanecido prácticamente sin modificaciones

²¹⁵ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General de Instituto Federal Electoral que presenta la Comisión de consejeros integrada al efecto, por el que se establecen los lineamientos y se aprueban los formatos, excepto el formato IC-1 y sus instructivo, que deberán ser aplicados y utilizados en los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos”, Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1994, p. 4. Disponible en: <http://bit.ly/nXv2swl> (consultado el 15 de mayo de 2020).

²¹⁶ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican y adicionan los lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus Informes anuales y de campaña”, Diario Oficial de la Federación, 31 de octubre de 1996, p. 4. Disponible en: <https://bit.ly/2Useo6h> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Cuadro 2.17. Autofinanciamiento de los partidos políticos, 1994-1996

<i>Partido</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
PAN	6,120,049	3,086,878	2,134,460
PRI	60,398,481	22,686,736	7,247,641
PRD	0.00	304,479	27,827
PT	0.00	0.00	0.00
PVEM	1,000,000	200,000	735,657
Total	67,518,530	26,278,093	10,145,585

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales presentados por los partidos políticos nacionales, correspondientes a los años 1994, 1995 y 1996 disponibles en: <https://bit.ly/2KlAblk> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Cuadro 2.18. Autofinanciamiento de los partidos políticos, 1997-1999

<i>Partido</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
PAN	6,128,296	1,347,650	2,491,870
PRI	36,046,171	2,072,363	69,971,330
PRD	104,096	130,639	434,700
PT	0.00	17,882	66,876
PVEM	1,247,939	191,162	133,690
Total	43,526,502	3,759,697	73,098,466

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales presentados por los partidos políticos nacionales, correspondientes a los años 1997, 1998 y 1999 disponibles en: <https://bit.ly/2KlAblk> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Lo anterior puede significar dos escenarios optimistas con respecto al reporte de los ingresos de los partidos políticos. Por un lado, a pesar del establecimiento de mayores controles sobre el autofinanciamiento de los partidos políticos a partir de 1997, los partidos políticos fueron capaces de recaudar prácticamente la misma cantidad por concepto de autofinanciamiento que en años previos donde los controles sobre este tipo de financiamiento eran prácticamente inexistentes. Lo anterior es positivo en tanto que los controles sobre el ingreso no han sido impedimento ni obstáculo para seguir recaudando financiamiento a través de la modalidad de autofinanciamiento, por lo cual no se ha desincentivado la recaudación por este concepto, lo que, por supuesto, no constituye el objetivo de los controles de fiscalización de la autoridad electoral; es decir, el objetivo de instaurar más controles sobre el autofinanciamiento de los partidos políticos no es desincentivar ni mucho menos restringir por completo el financiamiento por esta vía, sino de supervisar que los partidos políticos estén reportando fielmente los ingresos que reciben. Por otra parte, el hecho de que las cifras de autofinanciamiento reportadas por los partidos políticos siguieran siendo práctica-

mente las mismas, a pesar de la existencia de más controles, puede sugerir que los partidos políticos, en efecto, habían reportado fielmente los ingresos por concepto de autofinanciamiento, incluso cuando los controles sobre este tipo de financiamiento eran muy débiles.

Otro de los cambios sustanciales que conllevó la reforma al Reglamento de Fiscalización en 1996 es el referente al lineamiento décimo, el cual, hasta antes de la reforma se limitaba a decir que los egresos deberían de estar soportados con documentación que expidiera a nombre del partido o del candidato, la persona a quien se efectuó el pago; no obstante, la reforma a tal reglamento en 1996 coadyuvaría a que los propios partidos políticos adoptaran prácticas más eficientes para el registro y control de sus ingresos y egresos, lo cual, vale la pena recalcarlo, no sólo ayudó a la autoridad electoral a tener un mejor control sobre los recursos, sino incluso contribuyó a fortalecer las estructuras internas de administración y contabilidad de los propios partidos políticos. Para ello, fue necesario instaurar más y mejores instrumentos de registro y control de los recursos partidistas. Así, el Reglamento de Fiscalización de 1996 adicionó cinco párrafos al lineamiento décimo del Reglamento de Fiscalización de 1993 con el objetivo de tener un mejor control sobre la documentación soporte de las erogaciones realizadas por los partidos políticos; por ejemplo, se obligó a que los partidos registraran y controlaran con inventario las erogaciones por conceptos de adquisiciones de materiales, propaganda electoral y propaganda utilitaria. A propósito de estas erogaciones, el párrafo 4 del décimo lineamiento hacía expresa la obligación de llevar un control físico adecuado de almacén y hacer cuando menos un levantamiento de inventario al año.

Con relación al capítulo titulado “De la revisión de los informes anuales y de campaña”, adicionado en la reforma al Reglamento en 1996, es importante resaltar los lineamientos decimonoveno y vigésimo, referentes a permitir, en cualquier momento, el acceso a la autoridad electoral de toda documentación comprobatoria de los ingresos y egresos realizados por los partidos políticos tanto en el curso ordinario de operaciones, como los referentes a las campañas electorales. En este sentido, en el lineamiento décimo, párrafo 2 del referido Reglamento de Fiscalización, se facultó a la autoridad electoral para que solicitara, por oficio, a los partidos políticos la documentación comprobatoria de la veracidad de los puntos que acordara la Comisión de consejeros encargada de la revisión de los informes de los partidos políticos. Con relación a lo anterior, también vale la pena añadir lo estipulado en el lineamiento vigesimocuarto, el cual se hacía expresa la obligación de los partidos políticos de entregar la documentación original para la comprobación de los ingresos y egresos que la Comisión de consejeros facultada para ello solicitara.

Finalmente, en cuanto al capítulo referente a los lineamientos generales, hay dos cambios notables con respecto al Reglamento anterior y que para años posteriores fueron sumamente relevantes. El primero tiene que ver con el registro de ingresos y egresos de recursos provenientes de los comités estatales, correspondientes a cada partido político, que fueran utilizados en procesos electorales federales. Dado que el artículo 49-B del COFIPE establecía que dentro de las atribuciones de la Comisión de consejeros encargados de la revisión de los informes se encontraba la de vigilar la legalidad de los recursos de los políticos nacionales, tanto en elecciones federales como en las estatales, era necesario que a la autoridad electoral tuviera acceso a la información financiera sobre

los ingresos y egresos tanto de la directiva nacional, como de las delegaciones estatales de los partidos políticos. No obstante lo anterior, el TEPJF emitió una sentencia en 1998 donde manifestó que la Comisión encargada de la revisión de los informes “tiene facultades para fiscalizar únicamente lo otorgado por el Instituto [IFE] en apego a las leyes federales (SUP/RAP 007/98), es decir, no tiene atribuciones para revisar los ingresos y egresos totales”.²¹⁷ Las problemáticas en torno a este tema fueron ampliamente debatidas en su momento, dado que, en efecto, era necesario vigilar tanto los recursos federales, como estatales otorgados a los partidos políticos nacionales; sin embargo, existían obstáculos tanto normativos como técnicos para conseguirlo. Para entender lo anterior, cabe señalar que el total del financiamiento público que reciben los partidos políticos nacionales, como el PAN, PRI, PRD, no está constituido únicamente por el financiamiento federal que otorga la autoridad electoral, sino que, además, está constituido por el financiamiento que reciben en cada una de las entidades federativas. En este sentido, como bien advierte Andrade Sánchez, “El ingreso de recursos públicos al patrimonio de los partidos da lugar a que, de manera automática, en el caso de los nacionales, dichos recursos queden sometidos simultáneamente a dos sistemas normativos, al estatal y al federal, y ahí es donde comienzan las complicaciones”.²¹⁸ Estas complicaciones a las que Sánchez Andrade se refiere, se originan dado que,

Cuando el sistema integral de índole local se aplica a un partido que tiene la misma característica, es claro que los recursos que entran a su patrimonio sólo pueden ser aplicados en actividades que se realizan en el estado y la contabilidad operará precisamente sobre dicho patrimonio, cuyos egresos e ingresos serán verificables en el ámbito del propio estado; pero, cuando el ingreso es al patrimonio de una persona jurídica que actúa en todo el país, como es el partido político nacional, dicho ingreso se funde con el resto de la masa patrimonial única y su control contable para efectos locales puede dificultarse enormemente.²¹⁹

En este sentido, se vuelve mucho más complejo para la autoridad electoral federal vigilar el monto de ingresos y egresos que ha sido utilizado por un partido político nacional en el ámbito federal y el monto que ha sido utilizado exclusivamente en el ámbito estatal. Si a lo anterior añadimos la imposibilidad jurídica que la autoridad electoral federal tenía para vigilar el origen, monto y destino de los recursos otorgados a los partidos políticos nacionales en el ámbito estatal, se volvía necesario establecer convenios de colaboración en materia de financiamiento y fiscalización con los institutos electorales locales para establecer mecanismos y procedimientos con el fin de intercambiar información con relación al origen, monto y destino de los recursos públicos que reciben los partidos políticos, lo cual no ocurrió sino a partir de 1999.

A pesar de la pertinencia de haber contemplado por primera vez en la normatividad electoral la obligación de los partidos políticos de incluir en sus informes anuales y de campaña las cifras de

²¹⁷ Peschard, Jacqueline, “Contribuciones al derecho...”, *cit.*, p. 130.

²¹⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, 408.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 409.

ingresos y egresos federales utilizados en procesos electorales locales, tal disposición estaba lejos de cumplirse cabalmente. Aunque el Reglamento de Fiscalización de 1997 establecía dicha obligación, no se adecuó ni adicionó ninguno de los formatos e instructivos para hacer esto posible. No fue sino hasta la reforma al Reglamento de Fiscalización en 1998 cuando se reformaron los lineamientos, formatos e instructivos para registrar el monto de las transferencias de recursos federales a las campañas electorales locales. No obstante de los mecanismos implementados, la imposibilidad de la autoridad electoral federal para fiscalizar los recursos no federales fue una de las principales debilidades del sistema de fiscalización electoral del otrora IFE.

La segunda modificación relevante del capítulo de lineamientos generales del Reglamento de Fiscalización de 1996, fue lo referente a lo establecido en el lineamiento trigésimo sexto, en el cual se obligaba a los titulares de los órganos responsables de la administración del patrimonio, de los recursos financieros y de la presentación de los informes anuales y de campaña, de notificar a los candidatos postulados por el partido político, la obligación de proporcionar relaciones de gastos e ingresos obtenidos para la realización de sus campañas, así como los soportes documentales correspondientes. En este mismo sentido apuntaba el lineamiento trigésimo séptimo al obligar a los partidos políticos a “contar con una estructura organizacional bien definida y con un manual de operación, que contenga claramente 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”.²²⁰

Con relación a las modificaciones al Reglamento de Fiscalización en 1996, cabe resaltar que los lineamientos apuntaban al fortalecimiento de las estructuras internas de administración y contabilidad de los partidos políticos, empleando mejoras en los instrumentos de registro y control de sus recursos. Para coadyuvar en esto, fue esencial la reforma hecha a los formatos e instructivos incluidos en el Reglamento de Fiscalización a partir de 1996, así como la creación de un catálogo de cuentas y una guía contabilizadora con la cual no sólo la autoridad electoral tendría un mejor control de los recursos partidistas, sino que, de manera simultánea, serían instrumentos con los cuales los propios partidos políticos saldrían beneficiados, al contar con más y mejores procedimientos de registro y control de sus recursos y erogaciones. Estos esfuerzos de la autoridad electoral por instaurar mecanismos que coadyuvaran al control financiero de los partidos políticos se hicieron después de que en la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral relativa a la revisión de los informes anuales de los partidos políticos en 1996 se señalara que

[...] la revisión de los informes de 1996 [...] ha hecho evidente que aún persisten algunas deficiencias en los sistemas de control contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, situación que en gran medida encuentra su explicación en el periodo de transición que enmarca a las normas de

²²⁰ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican y adicionan los lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña”, Diario Oficial de la Federación, 31 de octubre de 1996, p. 9. Disponible en: <https://bit.ly/2Uso6h> (consultado el 8 de mayo de 2020).

rendición de cuentas y fiscalización. Es de esperarse que estas imperfecciones de carácter preponderantemente organizacional y administrativo puedan ser superadas por los partidos políticos en el corto plazo, en la medida que las normas que rigen a partir del ejercicio de 1997 aportan instrumentos valiosos para ello y atribuyen a la tarea fiscalizadora un carácter permanente.²²¹

No obstante, de acuerdo con la misma resolución del Consejo General del IFE referente a las irregularidades encontradas en los informes anuales de los partidos políticos en 1996, se puede observar que en tal año la autoridad electoral detectó sólo cinco irregularidades correspondientes a tres partidos: dos observaciones al PRI, dos observaciones al Partido Popular Socialista y una al Partido del Trabajo. De estas cinco observaciones llama la atención que cuatro de ellas hayan violado lo estipulado en los lineamientos décimo y vigésimo segundo, referentes a obligación de los partidos políticos de entregar la documentación que compruebe los egresos e ingresos de los partidos políticos; no obstante, de acuerdo con lo establecido por la propia autoridad electoral en la resolución referente a la revisión de los informes anuales de 1996, no fue posible determinar que algún partido hubiera violado la normatividad electoral de manera sistemática con el fin de hacer un uso inadecuado de sus recursos. Así lo apuntó el entonces director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos del IFE, Sánchez Gutiérrez, al señalar que “Durante las tareas de fiscalización que realizó el Instituto Federal Electoral durante de 1997, no fue posible determinar que algún partido hubiera hecho un mal uso de sus recursos, ni que recibieran ingresos fuera de lo que establece la ley”.²²²

En suma, la reforma al Reglamento de Fiscalización en 1996 coadyuvó a que los partidos políticos adoptaran prácticas para el registro y el control de sus ingresos y egresos de manera más eficaz, así como a que la autoridad electoral tuviera a su disposición de mejores mecanismos de control y vigilancia sobre el origen, monto y destino de los recursos partidistas. Dado que se trataba de los primeros ejercicios de fiscalización electoral en el país fue importante que el establecimiento de tales mecanismos de control de ingresos y egresos no tuvieran un fin únicamente punitivo, sino más bien preventivo; pues lo más importante para esos primeros años era institucionalizar y normalizar la transparencia y rendición de cuentas que hasta entonces estaba ausente en el ámbito político-electoral; en este sentido, como bien señaló Sánchez Gutiérrez:

[...] si bien la autoridad electoral, en especial los encargados de realizar las tareas de fiscalización, no tienen atribución alguna para influir en la forma como los partidos deciden organizar su administración, los instrumentos que deben satisfacer los partidos políticos para rendir cuentas ante el Instituto Federal Electoral deben coadyuvar a su desarrollo institucional, puesto que la responsabilidad de la autoridad es fortalecer el sistema de representación a través de los partidos. [...] Se trata de que los

²²¹ Instituto Federal Electoral, “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 egresos correspondientes al ejercicio de 1996”, Diario Oficial de la Federación, 28 de julio de 1997, p. 68. Disponible en: <https://bit.ly/2U96hN9> (consultado el 8 de mayo de 2020).

²²² Sánchez Gutiérrez, Arturo, *op. cit.*, p. 711.

partidos cuenten con los elementos necesarios para que optimicen el uso de sus recursos y fortalezcan su relación con la sociedad [...]. Se trata de que con una mejor administración de los recursos, los partidos encuentren mecanismos más eficientes para realizar sus tareas a menores costos.²²³

Aunque la reforma al Reglamento de Fiscalización en 1996 conllevó a modificaciones relevantes, ésta quedó relegada en un segundo plano, principalmente, porque tan sólo un mes después de la reforma a dicho reglamento, se aprobó la reforma electoral de 1996, que contribuyó a diversos y muy importantes cambios tanto en la Constitución como en el COFIPE en materia de fiscalización y de la administración electoral en general. No obstante, la reforma al Reglamento de Fiscalización en 1996 dotó de más y mejores mecanismos de control y vigilancia de los recursos de los partidos que la reforma al Reglamento de Fiscalización llevada a cabo en 1997, la cual incluyó las modificaciones realizadas por la reforma electoral de 1996.

A pesar de lo anterior, las importantes modificaciones al Reglamento de Fiscalización en 1996, realizadas incluso antes de que se aprobara la reforma electoral de 1996, fue signo de la preponderancia y disposición que la autoridad electoral le otorgaba al tema de la fiscalización de partidos políticos, pues la autoridad no tuvo que esperar a una reforma electoral para mejorar las disposiciones reglamentarias en materia de fiscalización.

Independientemente de qué Reglamento de Fiscalización dispuso de más y mejores cambios en la normatividad en materia de fiscalización lo importante es que, a partir de 1996, mejoró sustancialmente tanto la normatividad como la labor de fiscalización electoral en el país. Asimismo, cabe reconocer la labor de la autoridad federal electoral y de su Consejo General que operó de 1996 a 2003, periodo en el que se dieron grandes transformaciones y avances en materia de financiamiento y fiscalización de partidos políticos.

Como ya se mencionó anteriormente, posterior al gran esfuerzo de la autoridad electoral por afianzar las tareas de fiscalización a través de la notable mejora al Reglamento de Fiscalización en 1996, debido a la reforma electoral de noviembre de ese mismo año en la que se adicionaron y derogaron diversas disposiciones del COFIPE “relativas al régimen de financiamiento de los partidos políticos, a las atribuciones de la autoridad electoral para llevar a cabo la verificación de sus ingresos y egresos, así como las relativas a los procedimientos de revisión y dictamen de sus informes anuales y de campaña”,²²⁴ la autoridad electoral se vio en la necesidad de volver a reformar el Reglamento de Fiscalización en concordancia con las nuevas modificaciones al COFIPE, tal como lo expresó el Consejo General al aprobar el acuerdo por el que se reformaba el Reglamento de Fiscalización: “en razón de que los lineamientos, formatos e instructivos antes mencionados contienen disposiciones que no se ajustan a las nuevas normas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es necesario reformarlos de manera que se adecúen a la nueva legislación electoral”.²²⁵

²²³ *Idem.*

²²⁴ *Idem.*

²²⁵ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se adecúan los lineamientos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes

Lo anterior era apremiante en tanto que una de las principales modificaciones al COFIPE en materia de fiscalización, a partir de la reforma electoral de 1996 fue la de crear la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas sustituyendo a la Comisión de consejeros encargados de la revisión de los informes de los partidos políticos creada en la reforma de 1993.²²⁶ Lo anterior significó un gran cambio dado que la reforma electoral de 1996 otorgó, además de nuevas atribuciones en materia de fiscalización, la facultad para que la recién creada Comisión de Fiscalización elaborara los lineamientos para la presentación de los informes relativos al origen, destino, empleo y aplicación de los ingresos que recibieran los partidos políticos

Así, en razón de los cambios realizados por la reforma electoral de 1996 en materia de fiscalización, el Consejo General decidió aprobar, con fecha del 23 de enero de 1997, el acuerdo por el que se reformaba la reglamentación en materia de fiscalización emitida en 1996.^{227,228} Así, con estas modificaciones a la reglamentación, la Comisión de Fiscalización llevaría a cabo la revisión de los informes anuales de 1997 y 1998 de los partidos políticos, así como la revisión de los informes de gastos de campaña correspondientes a las elecciones federales intermedias de 1997, con sustanciales mejoras.

Al respecto, cabe aclarar que, si bien es cierto que el Reglamento de Fiscalización de 1996 estructuró las bases con las cuales la autoridad electoral fiscalizaría a los partidos políticos, las mejoras plasmadas en el Reglamento de Fiscalización de 1997 no hubieran sido posibles sin la reforma electoral de 1996, pues ésta dotó de mecanismos normativos e institucionales más robustos a la autoridad electoral para fiscalizar los recursos de los partidos políticos de manera más profunda. Así, gracias a la reforma electoral de 1996 en materia de fiscalización, se logró que las modificaciones al COFIPE confirieran a la Comisión de Fiscalización el carácter de comisión permanente y se otorgaran amplias atribuciones para cumplir de manera más eficiente con la fiscalización de los recursos partidistas. De acuerdo con el artículo 49-B del COFIPE, modificado en la reforma electoral de 1996, entre las principales atribuciones de la Comisión de Fiscalización, se encontraban las siguientes:

- a) Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes relativos al origen y monto de los ingresos que los partidos políticos recibieran por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;
- b) 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;

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”, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 1997, p. 14. Disponible en: <https://bit.ly/2J7XIMI> (consultado el 8 de mayo de 2020).

²²⁶ Como se mencionó anteriormente, ara simplificar su denominación, en el presente capítulo se hará referencia a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas únicamente como Comisión de Fiscalización

²²⁷ *Idem.*

²²⁸ Se hará referencia a dicha reglamentación en materia de fiscalización reformada en 1997 únicamente como Reglamento de Fiscalización de 1997.

- c) Vigilar que los recursos de los partidos políticos se aplicaran estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
- d) Solicitar a los partidos políticos, cuando lo considerara conveniente la Comisión de Fiscalización, rindieran informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;
- e) Revisar los informes que los partidos políticos presentaran sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña;
- f) 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;
- g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- h) Presentar al Consejo General los dictámenes que formularan respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;
- i) 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;
- j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en materia de fiscalización.

Acompañando a estas nuevas atribuciones de la Comisión de Fiscalización, hubo adecuaciones importantes al Reglamento de Fiscalización en 1997 con respecto a los reglamentos de fiscalización anteriores; por ejemplo, las relativas al régimen de financiamiento público y privado establecido en el COFIPE a partir de la reforma electoral de 1996. Entre las principales modificaciones al régimen de financiamiento establecidas en la reforma electoral de 1996 y que se vieron reflejadas en el Reglamento de Fiscalización de 1997 están aquéllas que tienen que ver con los límites al financiamiento privado de los partidos políticos. Como se mencionó en el apartado referente al financiamiento privado a partir de la reforma electoral de 1996, se modificaron los límites al financiamiento privado establecidos desde la reforma electoral 1993 (Cuadro 2.19).

Cuadro 2.19. Evolución de los principales límites al financiamiento privado de los partidos políticos, 1993-1996

1993	<ul style="list-style-type: none"> – Las donaciones anónimas no podrán superar el 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos políticos. – Las aportaciones de personas morales no podrán superar el 5% del financiamiento público total otorgado a los partidos políticos. – Las aportaciones de personas físicas no podrán superar el 1% del total de financiamiento público total otorgado a los partidos políticos.
------	---

Continuación.

1996	<ul style="list-style-type: none"> – Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas. – Las aportaciones de simpatizantes o personas morales facultadas para ello no podrán superar el 10% del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos. – Las contribuciones individuales que realice cada persona física o moral facultada para ello no podrán superar el 0.05% del monto total de financiamiento público para actividades ordinarias otorgado a los partidos políticos.
------	---

Fuente: Elaboración propia.

En lo referente al capítulo de ingresos y egresos, una modificación relevante fue la realizada al lineamiento cuarto, referente al límite de las aportaciones anuales de personas físicas y morales. Hasta antes de la reforma electoral de 1996, el Reglamento de Fiscalización establecía que las aportaciones de cada persona física o moral no podrían exceder del 1 y 5%, respectivamente, del monto total de financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año del que se tratase. No obstante, dadas las modificaciones de la reforma electoral de 1996, el lineamiento cuarto del Reglamento de Fiscalización de 1997 se reformó para establecer que las aportaciones anuales en dinero que realizara cada persona física o moral facultada para ello tendrían un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos.

Otra importante modificación fue la del lineamiento sexto, el cual, hasta antes de 1996, permitía que los partidos políticos recibieran aportaciones de personas no identificadas hasta por un monto total del 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos políticos en el año del que se tratase. No obstante, a partir de la reforma electoral de 1996, en su esfuerzo por equilibrar las condiciones de competencia electoral mediante la regulación del financiamiento partidista y evitar la injerencia de recursos de procedencia ilícita que alterara el desarrollo de los procesos electorales, se prohibieron las aportaciones otorgadas a los partidos políticos por parte de personas no identificadas. Tal disposición, además de estar establecida en el COFIPE, quedó expresa en el Reglamento de Fiscalización de 1997.

Por otra parte, en lo referente al capítulo de los informes anuales y de campaña, el cambio más relevante fue la modificación al lineamiento decimotercero en el cual se establecieron los días que los partidos políticos tenían para presentar los informes anuales y los informes de campañas. Al respecto, desde 1993 se estableció en el reglamento de fiscalización que, en lo referente a los informes anuales, estos debían ser presentados a la autoridad electoral dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del ejercicio que se reportara; mientras que los informes de campañas debían ser presentados a la autoridad dentro de los noventa días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales.

No obstante, derivado de los cambios de la reforma electoral al COFIPE en 1996, se redujo el plazo para la presentación de los informes, tanto anuales como de campaña, a sesenta días. Con respecto a la disminución de los días, no se menciona justificación alguna en el acuerdo del Consejo General del IFE mediante el cual se aprobaron las modificaciones al Reglamento de Fiscalización de 1997; no obstante, una crítica constante al modelo de fiscalización electoral era el carácter *a posteriori* de la fiscalización electoral, sobre todo en periodos de campañas, pues la información contenida en estos era divulgada por la autoridad electoral muchos meses después de que hubieran culminado las campañas, incluso después de que los candidatos tomaban posesión de los cargos públicos por los cuales habían competido. Cabe reiterar que, después de los sesenta días que tenían los partidos políticos para presentar tanto los informes anuales como los informes de campaña, la Comisión de Fiscalización del IFE contaba con un plazo de sesenta días para revisar los informes anuales y con un plazo de ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Una vez concluidos los plazos anteriores, dicha Comisión disponía de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que se debía presentar ante el Consejo General del IFE, a partir del cual podrían imponerse las sanciones correspondientes en caso de que los partidos hubieran cometido infracciones a la normatividad electoral. Así, con plazos tan prolongados, como lo advertían Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, “la autoridad electoral no tiene capacidad de intervención para corregir o sancionar durante las campañas las conductas financieras ilícitas de los partidos”,²²⁹ y, por ende, la ciudadanía al emitir su voto, lo hacía con desconocimiento de las violaciones incurridas por los partidos políticos en materia de financiamiento y gasto. Como se abordará más adelante, sería hasta la reforma al Reglamento de Fiscalización en 2005 cuando se introduciría en la normatividad electoral la obligación de los partidos políticos de presentar informes anticipados e informes especiales, con la finalidad de hacer del conocimiento público informes relativos a los ingresos y gastos de los partidos políticos y, con ello, coadyuvar a tener un electorado más informado al momento de emitir su voto.

En este sentido, con relación a la disminución en el tiempo de entrega de los reportes financieros de los partidos políticos a partir de la reforma electoral de 1995, se puede asumir que tuvo dos principales finalidades. La primera finalidad de que los partidos políticos presentaran sus informes financieros a la autoridad electoral en sesenta días, y no en noventa como se estableció desde 1993, es que tanto la autoridad electoral como la ciudadanía tuvieran la oportunidad de conocer de la información financiera de los partidos políticos con la mayor antelación posible; a pesar de que, en efecto, el recortar treinta días al plazo para que los partidos políticos presentaran sus informes no era suficiente, pues, en el caso de los informes de campaña, para cuando la autoridad electoral emitiera los resultados de la fiscalización e impusiera las sanciones correspondientes a los partidos políticos, la ciudadanía ya habría acudido a votar e incluso los candidatos ya habrían tomado posesión de los cargos públicos. Por otra parte, la segunda finalidad de reducir el número de días fue la de limitar la discrecionalidad que tenían los partidos políticos, al ser ellos mismos los que elaboran

²²⁹ Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 35.

y presentan los informes financieros. Como lo señala Giménez, “el procedimiento ordinario de fiscalización se limita en esencia a constatar la veracidad de la información entregada por los partidos *motu proprio* y a asegurar el cumplimiento de las normas de registro de los gastos reportados”.²³⁰ En este sentido, el limitar el tiempo que los partidos políticos tenían para presentar sus respectivos informes financieros podría evitar que los partidos políticos maniobraran o manipularan la información financiera presentada a la autoridad electoral.

A pesar de que en la práctica los partidos seguían teniendo amplio margen para manipular o modificar las cifras contenidas en los informes, cabe destacar que las capacidades de la autoridad electoral para fiscalizar el gasto incrementaron notablemente a partir de la reforma electoral de 1996. Muestra de ello es que, si comparamos los gastos auditados de los informes anuales de 1994, 1995 y 1996 con los gastos auditados de los informes anuales de 199, podemos observar mejoras significativas (Cuadro 2.20).

Cuadro 2.20. Comparativo entre los gastos anuales reportados y auditados, 1994-1997

Partido	Informe anual 1994			Informe anual 1995		
	Gastos realizados	Gastos auditados	% de monto auditado	Gastos realizados	Gastos auditados	% de monto auditado
PAN	60,154,954	2,061,676	3.43	56,890,275	19,968,487	35.10
PRI	262,679,036	2,874,339	1.09	173,068,229	90,843,513	52.49
PRD	17,386,334	0.00	0.00	27,450,337	8,921,360	32.50
PT	7,407,058	333,317	4.50	12,593,628	2,706,371	21.49
PVEM	4,032,656	415,713	10.31	9,848,956	4,273,462	43.39
PFCRN	13,431,487	1,532,425	11.41	12,591,419	4,187,905	33.26
PPS	7,914,449	0.00	0.00	-	-	-
PDM	5,653,504	0.00	0.00	-	-	-
PARM	5,776,231	0.00	0.00	-	-	-
Total	384,435,709	7,217,470	1.88	292,442,844	130,901,098	44.76

Partido	Informe anual 1996			Informe anual 1997		
	Gastos realizados	Gastos auditados	% de monto auditado	Gastos realizados	Gastos auditados	% de monto auditado
PAN	74,746,839	46,018,713	61.57	413,508,197	238,147,366	57.59
PRI	230,302,605	157,226,603	68.27	752,907,841	566,296,807	75.21
PRD	50,696,164	32,213,369	63.54	264,749,444	175,880,642	66.43
PT	20,926,293	11,894,630	56.84	113,175,162	52,962,763	46.80
PVEM	14,735,226	10,245,339	69.53	24,529,640	17,656,723	71.98

²³⁰ Giménez-Cacho, Luis E., *op. cit.*, p. 63.

Continuación

PFCRN	12,499,316	10,651,336	85.22	28,000,359	19,948,519	71.24
PPS	5,736,677	4,135,675	72.09	10,774,949	6,266,940	58.16
PDM	3,641,257	2,620,768	71.97	22,050,588	15,959,259	72.38
Total	413,284,377	275,006,436	66.54	1,629,696,183	1,093,119,024	67.08

*El partido político no existía en ese año.

Fuente: Instituto Federal Electoral, "Comparativo entre los gastos reportados y auditados", disponible en: <https://bit.ly/2QUF5jm> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Como ya se ha mencionado, en 1994 la autoridad electoral fue capaz de auditar sólo el 1.8% total de gastos reportados por los partidos en los informes anuales de 1994; para 1995, hubo una notable mejora, pues la autoridad pudo auditar el 44.76% de los gastos realizados por los partidos políticos, y aun mejor fue el desempeño de la fiscalización en 1996, pues se logró auditar el 66.54% de los gastos. Por su parte, para 1997, con las mejoras y modificaciones realizadas a la normatividad electoral en materia de financiamiento y fiscalización, la autoridad auditó el 67.08% de los gastos, prácticamente el mismo porcentaje que la autoridad electoral auditó antes de las reformas tanto al COFIPE y al reglamento de fiscalización anteriormente señalados. Sin embargo, hay que tomar en consideración el monto de recursos auditado: en 1994, los partidos declararon haber erogado por concepto de actividades ordinarias permanentes un monto total equivalente a 384 millones 435 mil 709 pesos; en 1995, de 292 millones 442 mil 844 pesos; en 1996, de 413 millones 284 mil 377 pesos, mientras que para 1997 el monto de recursos erogados ascendió a mil 629 millones de pesos, aun aumento de casi tres veces con respecto a lo erogado en 1996. Esto incrementó, vale la pena reiterarlo, se debió a la reforma electoral de 1996, la cual aumentó considerablemente el financiamiento público de los partidos políticos a partir de 1997. Así, tomando en cuenta los montos de recursos erogados, vale la pena destacar la exhaustiva labor de la Comisión de Fiscalización al haber auditado un monto de recursos extraordinario, pues mientras que en 1996 se auditaron 276 millones de recursos erogados por los partidos políticos, en 1997 se auditaron poco más de mil millones de pesos, siendo este último monto de recursos auditados, el primer ejercicio de fiscalización electoral llevado a cabo por la Comisión de Fiscalización bajo las bases de la reforma electoral de 1996 y las profundas reformas a los reglamentos de fiscalización en 1996 y 1997.

Por otra parte, en lo que respecta al porcentaje de ingresos reportados en los informes anuales, también podemos observar un notable desempeño por parte de la autoridad electoral, en especial a partir de 1997, año en que entraron en vigor todas las mejoras y modificaciones en materia de fiscalización. En 1994 el porcentaje de ingresos auditados fue de 41%; no obstante, para 1995 y 1996 el porcentaje fue mucho más favorable, pues se logró auditar el 88.70 y 99.86%, respectivamente. Por su parte, para 1997, siguiendo con la tendencia mostrada en 1995 y 1996, el porcentaje de ingresos auditados fue de 98.65%. No obstante, cabe destacar, de nuevo, la gran labor de la Comisión de Fiscalización en 1997, pues el monto total de ingresos que la autoridad electoral auditó

en ese año fue de poco más de 2 mil millones de pesos, monto excesivamente superior a lo mostrado en 1995 y 1996, años en que se auditaron ingresos por 606 millones 342 mil y 266 millones 379 mil pesos, respectivamente.

Si la comparación, por otra parte, se realiza sobre los informes de gastos de campaña, las diferencias entre los informes de gastos de campaña de 1994 con respecto de los de 1997 son todavía más sobresalientes (Cuadro 2.21).

Cuadro 2.21. Comparativo entre los gastos de campaña reportados y auditados, 1994-1997

Partido	Informe de campaña 1994			Informe de campaña 1997		
	Gastos realizados	Gastos auditados	% de monto auditado	Gastos realizados	Gastos auditados	% de monto auditado
PAN	43,003,758	11,753,889	27.33	291,354,176	240,436,618	82.52
PRI	324,681,340	48,685,647	14.99	422,340,133	309,314,494	73.24
PRD	19,616,700	680,534	3.47	278,624,212	240,838,434	86.44
PT	4,637,703	1,809,532	39.02	128,653,816	66,723,812	51.86
PVEM	3,349,219	1,644,400	49.10	23,080,055	14,633,115	63.40
PFCRN	4,223,591	2,396,346	56.74	45,217,258	44,638,778	98.72
PPS	6,286,604	0.00	0.00	11,257,418	11,257,418	100.00
PDM	3,662,530	0.00	0.00	4,076,192	2,194,125	53.83
PARM	5,319,506	0.00	0.00	-	-	-
Total	414,780,951	66,970,348	16.15	1,204,603,260	930,036,794	77.21

Fuente: Instituto Federal Electoral, "Comparativo entre los gastos reportados y auditados", disponible en: <https://bit.ly/3dGa4ZY> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Como se puede observar en el cuadro anterior, el porcentaje total de recursos auditados erogados en las elecciones de 1994 fue de tan sólo 16.15%; además de que el porcentaje de recursos auditados a los partidos políticos fue muy desigual, pues el PRD, el PRI y el PAN, los partidos electoral y financieramente más consolidados del país, fueron los partidos con porcentajes más bajos de recursos auditados. Caso contrario fue el ejercicio de fiscalización electoral en 1997, pues de los mil 204 millones de pesos erogados por los partidos, la autoridad electoral logró auditar 930 millones de pesos, lo que representó el 77.21% del total de erogaciones realizadas por los partidos. Asimismo, el porcentaje de recursos auditado a cada partido político fue mucho mejor distribuido, pues a diferencia de 1994, que se auditaron el 3, 15 y 27% de recursos erogados por el PRD, PAN y PRI, respectivamente, para 1997 se auditaron el 86, 73 y 82% de los recursos erogados por dichos partidos políticos.

No obstante de los buenos resultados en los porcentajes de gastos de campaña auditados, los porcentajes de ingresos auditados en periodos de campaña estuvo ausente, pues la autoridad electoral no auditó los ingresos obtenidos por los partidos políticos reportados en los informes de

campana de las elecciones de 1994 y 1997. Fue hasta las elecciones federales del 2000, cuando la autoridad realizó la primera auditoría de los ingresos de los partidos políticos reportados en los informes de campana. Y a pesar de que la autoridad electoral había auditado los ingresos de los partidos políticos reportados en los informes anuales de 1994, 1995, 1996 y 1997, en el apartado de procedimientos y formas de revisión del dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización respecto de los informes de gastos de campana de 1997, la autoridad no hace explícita la razón o justificación del porqué dicha Comisión decidió omitir la revisión de los ingresos de los informes de campana de 1997, aun cuando en el Reglamento de Fiscalización de 1997 se contemplaba la obligación de los partidos políticos de presentar la documentación comprobatoria de los ingresos.

Por otra parte, se vuelve relevante analizar los resultados de cada proceso de fiscalización, en la medida en que el comportamiento de los partidos políticos en cada proceso electoral cambia significativamente. Muestra de lo anterior es la integración de los gastos de los partidos políticos durante las campañas (Cuadro 2.22).

Cuadro 2.22. Integración de los gastos de campana por concepto de gasto durante los procesos electorales federales de 1994 y 1997

<i>Concepto de gasto</i>	<i>1994</i>	<i>%</i>	<i>1997</i>	<i>%</i>
Gastos de propaganda	146,342,939	35.28	266,900,010	22.16
Gastos operativos	163,676,529	39.46	275,094,824	22.83
Gastos en prensa, radio y TV.	104,761,483	25.26	662,608,426	55.01
Total	414,780,951	100	1,204,603,260	100

Fuente: Sánchez Gutiérrez, Arturo, *op. cit.*, p. 721.

Destaca que, en las elecciones de 1994, donde según los datos reportados por los partidos y revisados muy parcialmente por la autoridad electoral, los partidos políticos hayan destinado únicamente el 25% de sus gastos al rubro de propaganda en prensa, radio y televisión, mientras que, caso contrario a lo anterior, en las elecciones de 1997 dicho rubro ascendió a 55.01%. Por otra parte, aunque el monto de sanciones impuesto a los partidos políticos derivado de la revisión de los informes de campana de 1997 es el más bajo del que se tenga registro, al ser de sólo 3 millones 51 mil pesos, cabe destacar se lograron detectar diversas irregularidades y divulgar información relativa a los gastos realizados en las campañas que, como primer ejercicio de fiscalización derivado de las modificaciones de la reforma electoral de 1996, fue relevante conocer.

Con relación a lo anterior y derivado de la experiencia de la Comisión de Fiscalización adquirida en el ejercicio de fiscalización de las campañas de 1997, y a pesar de las mejoras sustanciales a partir de la reforma electoral de 1996, dicha Comisión determinó realizar diversos estudios y análisis con el propósito de modificar el reglamento de fiscalización recién reformado en 1997. Por ello, abarcando tanto los aspectos legales como los técnico-contables, se emitió, en sesión del Consejo

General del IFE, celebrada el 21 de septiembre de 1998, el anteproyecto del que sería el nuevo Reglamento de Fiscalización de 1998. No obstante, antes de enviar el anteproyecto antes referido a consideración del Consejo General del IFE para su aprobación, la Comisión de Fiscalización, en un ejercicio democrático, determinó dar a conocer a los partidos políticos dicho anteproyecto con el propósito de valorar las sugerencias y observaciones que hicieran los partidos políticos con relación a dicho anteproyecto. Recogidas y analizadas las sugerencias y observaciones de todos los partidos, la Comisión determinó realizar un nuevo anteproyecto que valorara y recogiera las propuestas realizadas por los partidos políticos. Concluido el proceso anterior, la Comisión de Fiscalización aprobó, en su sesión celebrada el 7 de diciembre de 1998, el acuerdo que decretaba el establecimiento del nuevo reglamento de fiscalización, por lo cual acordó someterlo a consideración del Consejo Electoral del IFE para su aprobación. En razón de lo anterior, el Consejo General, en su sesión celebrada el 16 de diciembre de 1998, aprobó el 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.^{231,232} De tal trascendencia e importancia fueron las modificaciones plasmadas en 1998 que dicho Reglamento de Fiscalización constituiría las bases y los antecedentes de los subsecuentes reglamentos de fiscalización emitidos por la Comisión de Fiscalización durante los próximos ocho años. Entre las modificaciones más importantes del reglamento de fiscalización aprobado en 1998, es importante considerar las siguientes. En cuanto al registro y documentación de los ingresos cabe señalar que la reglamentación emitida en 1998, específicamente a través de los artículos 1o y 8o, establecía que todos los ingresos obtenidos por los partidos políticos a través tanto del financiamiento público como del privado, debían ser depositados en cuentas bancarias, a las cuales no podrían ingresar recursos de otra clase. Lo anterior fue necesario dado que la reglamentación anterior no establecía un claro control respecto de las cuentas bancarias desde las cuales los partidos políticos podían ingresar sus recursos, lo que causaba confusión al momento de la revisión de tales recursos. Relacionado con lo anterior, la reglamentación de 1998 aclaraba que todas las cuentas bancarias en las que se depositaran recursos de los partidos políticos, debían estar invariablemente a nombre de éstos; lo anterior con el objeto de transparentar el manejo de los recursos y evitar la entrada de recursos de procedencia ilícita.

En lo referente a las aportaciones de militantes y candidatos otorgadas a los partidos políticos previstas en el artículo 49, párrafo 11, inciso a), fracciones II y III del COFIPE, en el artículo 3o., párrafos 2 y 4 del Reglamento de Fiscalización de 1998 se aclaró que si bien la normatividad electoral

²³¹ Véase Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el 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”, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1998. Disponible en: <https://bit.ly/2V7BgK1> (consultado el 8 de mayo de 2020).

²³² Con el objeto de simplificar su denominación, se hará referencia a este reglamento únicamente como Reglamento de Fiscalización de 1998.

no establece límites a tales aportaciones en el código electoral, los partidos políticos debían establecer e informar a la Comisión de Fiscalización los límites a las aportaciones privadas de militantes y candidatos, en concordancia con lo establecido en el artículo 49 COFIPE el cual señalaba que cada partido político debería determinar libremente los límites a los montos de aportaciones de militantes y candidatos, sin que, por supuesto, el total de financiamiento privado superara al financiamiento público otorgado. Asimismo, con relación a las aportaciones privadas realizadas por las organizaciones sociales previstas en el artículo 49, párrafo 11, inciso a) del COFIPE, el Reglamento de Fiscalización de 1998 estableció la obligatoriedad de los partidos políticos de informar a la autoridad electoral la denominación de todas las organizaciones sociales de las cuales recibieran aportaciones.

Por otra parte, en cuanto al manejo de las transferencias internas de recursos en los partidos políticos, a partir de 1998 se reguló “el uso de recursos federales en campañas electorales locales, en vista de que tales recursos entran en la esfera de fiscalización del Instituto Federal Electoral, por lo que se prevé que deben manejarse en cuentas bancarias por separado, para no mezclar recursos federales con recursos locales, buscando de esta manera evitar confusiones en los ejercicios de revisión”.²³³ En concordancia con lo anterior, el reglamento buscó regular la manera en que los partidos políticos debían realizar las transferencias a sus organizaciones adherentes y a sus órganos en las entidades federativas, así como la manera en que debían comprobarse los gastos realizados con los recursos transferidos.

En lo referente al registro y documentación de los egresos, el Reglamento de Fiscalización de 1998 aprobó la comprobación de los gastos de campaña a través de bitácoras de gastos acompañadas de recibos que no necesitaban reunir requisitos fiscales, en razón de que, especialmente en determinadas zonas del país, existían problemas para conseguir comprobantes con todos los requisitos fiscales solicitados. Otro importante cambio que devino del Reglamento de Fiscalización aprobado en 1998 fue el relacionado a los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, puesto que dicho reglamento estableció, con mayor certeza, la forma en que tales erogaciones debían ser registradas en los informes de gastos de campaña. Ello fue importante en una época en la cual los gastos destinados a propaganda transmitida en prensa, radio y televisión comenzaron a aumentar drásticamente, por lo que era necesario tener mayor evidencia y seguridad respecto de los recursos erogados por los partidos políticos en dichos conceptos.

Con respecto a la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos fue importante el establecimiento de reglas aplicables a los informes de gastos de campaña de los candidatos

²³³ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el 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”, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1998, p. 5. Disponible en: <https://bit.ly/2V7BgK1> (consultado el 8 de mayo de 2020).

postulados por coaliciones, figura política que fue muy recurrida por los partidos políticos, especialmente a partir del año 2000.²³⁴ Asimismo, fue importante el establecimiento de mecanismos de control financiero sobre los recursos partidarios. En este sentido, el Reglamento de Fiscalización de 1998 estableció que, en caso de que la Comisión de Fiscalización considerara pertinente, los partidos políticos deberían rendir informes detallados sobre sus ingresos y egresos. Para lo anterior, fue necesario que la Comisión de Fiscalización estableciera los lineamientos para la presentación de dichos informes, los cuales fueron implementados en el Reglamento de Fiscalización de 1998. De igual manera, a partir de ese año se estableció la posibilidad de realizar compulsas con los proveedores de bienes y servicios de los partidos políticos, a efecto de que la Comisión de Fiscalización pudiera verificar la veracidad de la información presentada por los partidos políticos —este último mecanismo de control se convertiría en el primer antecedente de lo que en la actualidad es el Registro Nacional de Proveedores (RNP), implementado a raíz de la reforma electoral de 2014—.

Asimismo, destaca la previsión del Reglamento de Fiscalización de 1998 por implementar mecanismos dentro de los partidos políticos con el propósito de eficientar el control y reporte de sus propios recursos. En ese sentido, el acuerdo del Consejo General del IFE por el cual se aprobó dicha reglamentación, indicó que,

[...] con el fin de que la rendición de cuentas de los partidos políticos nacionales tenga también un carácter nacional y se complete el sistema contable de los partidos políticos en el manejo de los recursos federales, apegándose a los movimientos reales de recursos entre las diversas instancias, e incrementando así la transparencia sobre su origen y aplicación, se modifica el sistema de cuentas, estableciendo tres catálogos diversos, uno para la contabilidad del Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente, otro para la contabilidad de los comités estatales u órganos equivalentes para el manejo de recursos federales, y otro para la contabilidad de las organizaciones adherentes o instituciones.²³⁵

Tales catálogos de cuentas, anexados en el Reglamento de Fiscalización de 1998, coadyuvaron a que la fiscalización pudiera comprobar la veracidad de los informes que presentaban los par-

²³⁴ Con relación a la regulación de los ingresos y gastos de las coaliciones cabe señalar que en noviembre de 1999 se aprobó 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 Gastos y en la Presentación de sus informes, siendo éste el primer reglamento de fiscalización dirigido a partidos que formaran coaliciones. No obstante, en el presente estudio no se abordarán las reglas específicas de las coaliciones en materia de fiscalización dado que escapa a los alcances del presente estudio y derivado de que las reglas de fiscalización a las que se sujetan las coaliciones actúan como complemento de las reglas a las que se sujetan los partidos políticos.

²³⁵ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el 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”, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1998, p. 7-8. Disponible en: <https://bit.ly/2V7BgK1> (consultado el 8 de mayo de 2020).

tidos políticos. Con relación a lo anterior, otro aspecto importante fue prever la posibilidad de realizar intercambios de información con las autoridades electorales locales, en razón de que, como señaló la propia autoridad electoral, “la cooperación en el ejercicio de las facultades de revisión de los recursos de los partidos políticos nacionales llevaría a un mejor control sobre sus recursos y evitaría interferencias en el ejercicio de las facultades de cada autoridad”.²³⁶

Finalmente, otra modificación importante que se reguló en 1998 fue lo referente al prorrateo de los gastos de campañas. El prorrateo de gastos de campaña, como lo resume Alfredo Cristalinas, “es la distribución del gasto cuando existen dos o más campañas beneficiadas”.²³⁷ Así, por ejemplo, cuando en un espectacular colocado en la vía pública se promociona la candidatura presidencial y una candidatura a diputado postuladas por cierto partido político, el costo de ese espectacular deberá ser computado a los gastos realizados por ambas candidaturas, por lo cual es necesario distribuir o prorratear dicho costo. En este sentido, el prorrateo de gastos de campañas se vuelve relevante para asegurar que los candidatos no rebasen el tope de gastos de campañas y, por ende, garantizar la equidad y la competencia de los procesos electorales; no obstante, la regulación del prorrateo de gastos de campaña establecida desde 1998 fue utilizada y aprovechada de mala manera por parte de los partidos políticos. Y es que a partir de 1998 se estableció que los gastos centralizados, es decir, aquellos gastos que beneficiaran a más de dos campañas, deberían ser distribuidos o prorrateados entre las distintas campañas beneficiadas de la siguiente forma, de acuerdo con el párrafo 6 del artículo 12 del Reglamento de Fiscalización de 1998:

- a) El 50% del valor de dichas erogaciones debería ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria entre todas las campañas beneficiadas por tales erogaciones, y
- b) El 50% restante de su valor debería ser distribuido o prorrateado de acuerdo con los criterios y bases que cada partido político adoptara.

Estas reglas, cabe mencionarlo, no fueron modificadas sino hasta la reforma electoral de 2014, derivado de que en la fiscalización de las campañas de 2012 se reveló las enormes irregularidades y deficiencias a las que conllevaban dichas reglas del prorrateo establecidas desde 1998. Así, en 2012 se reveló que el 50% del cual los partidos tenían margen de maniobra, como lo establecía el inciso b) del artículo antes referido, lo utilizaban para definir estrategias contables con el propósito de beneficiar financieramente a ciertas candidaturas sin que éstas corrieran el riesgo de rebasar el tope de gastos de campaña. Por ello es que el caso emblemático del abuso de las reglas del prorrateo fue precisamente el proceso de fiscalización de las campañas federales de 2012, cuando se dieron a conocer los criterios o porcentajes de prorrateo que los partidos políticos habían decidido asignar a cada una de sus candidaturas. En esa ocasión se descubrió que la coalición Compromiso

²³⁶ *Ibidem*, p.8.

²³⁷ Cristalinas Kaulitz, Alfredo, “El dictamen”, *Voz y Voto*, núm. 241, marzo de 2013, p. 7

por México (CCM), integrada por el PRI y el PVEM, había asignado a su campaña presidencial únicamente el 1% del gasto prorrateable, mientras que a las candidaturas a senadurías y diputaciones se les había asignado el 99% restante; es decir, de todo el gasto que beneficiara tanto a las candidaturas presidenciales como a las candidaturas de senadurías y diputaciones, sólo el 1% sería computado a los gastos de campaña de la candidatura presidencial. Así, la candidatura presidencial no estaría en riesgo de rebasar el tope de gastos de campaña establecido por la ley electoral, aunque eso implicara que las demás candidaturas sí lo hicieran, como lo fue el caso de la coalición Compromiso por México en 2012, la cual, al asignarle el 99% de los gastos prorrateables a las candidaturas a senadurías y diputaciones, provocó que 141 candidaturas de diputados y 2 de senadores rebasaran el tope de gastos de campaña. En este sentido, como bien señaló la propia autoridad después de haber realizado la fiscalización de las campañas federales de 2012:

[...] las reglas y criterios aplicados y conocidos por todos los partidos políticos durante 15 años para la asignación libre del 50% de los gastos que benefician a una campaña, no reflejan de la mejor manera la proporción de gastos que beneficia a cada candidato en lo individual, de tal forma que el costo real de su campaña puede diluirse gracias a porcentajes asignados por los propios partidos políticos de forma arbitraria.²³⁸

En efecto, la discrecionalidad que tenían los partidos para asignar los porcentajes de prorrateo a cada una de las candidaturas permitía evadir los gastos de campaña, puesto que por cada peso que beneficiara a dos o más campañas, los partidos políticos podían decidir, de manera discrecional, a qué campaña debían computarse 50 centavos.

A pesar de la relevancia del prorrateo, no hay información disponible de los criterios de prorrateo utilizados por los partidos políticos en las campañas, sino hasta 2006, año en el que, por ejemplo, “el PAN determinó no cargar un solo centavo de la parte prorrateable a la campaña presidencial”.²³⁹ Derivado de la inexistencia de información acerca del prorrateo durante esta primer etapa de fiscalización electoral, el tema se abordará en el siguiente capítulo, donde se expondrán a detalle las problemáticas y cuestionamientos en torno al prorrateo.

No obstante todo lo anterior, era importante hablar del tema de prorrateo derivado de que la reforma al reglamento en materia de fiscalización en 1999, aprobada por el Consejo General IFE el 8 de octubre de ese mismo año, dentro de sus reducidas modificaciones, se centró en complementar la reglamentación en torno precisamente al prorrateo de gastos de campaña establecida en el Reglamento de Fiscalización de 1998.²⁴⁰ Así, por ejemplo, en 1999 se reformó el párrafo 4 del

²³⁸ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit. p. 41.

²³⁹ Morales M., Rodrigo, “Fraude perpetuo”, *Voz y Voto*, núm. 246, agosto de 2013.

²⁴⁰ Véase Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban adiciones y 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”, Instituto Federal Electoral, 14 de octubre de 1999. Disponible en: <https://bit.ly/32bK98O> (consultado el 15 de mayo de 2020).

artículo 17 del Reglamento de Fiscalización de 1998 para establecer que los partidos políticos habrían de especificar la cuenta bancaria de la que salieron los recursos con los cuales se realizaron cada una de las erogaciones correspondientes, esto con el objetivo de que la autoridad electoral pudiera identificar los gastos atribuibles a las campañas del candidato que correspondiera. Lo anterior se complementaba a lo estipulado en dicho artículo, en el cual se establecía que como anexo a los informes de campaña, se deberían incorporar todos los gastos centralizados que se hubieran efectuado y prorrateado, con la especificación de los distritos electorales o estados en los que se hubieran distribuido los montos señalados en las facturas correspondientes. Asimismo, en la reforma al reglamento de fiscalización en 1999, se modificó el párrafo del artículo 12 con el propósito de especificar que los gastos de campaña centralizados deberían realizarse a través de las cuentas bancarias de los comités nacionales o estatales de los partidos políticos; esto fue necesario incluirlo debido a que no existía claridad respecto de cuáles cuentas bancarias podían realizar esta clase de gastos. Por otra parte, aunque no relacionado con el prorrateo de gastos, se modificó el párrafo 8 del artículo 12 con el propósito de obligar a los partidos políticos a detallar y entregar información comprobatoria de los gastos efectuados en propaganda transmitida por medio de radio y televisión, con el objeto de que la autoridad electoral tuviera mayor información y control de los gastos efectuados en dichos conceptos.

Finalmente, antes de abordar los resultados de la fiscalización del proceso electoral federal del año 2000, cabe resaltar que en diciembre del mismo año en que se realizaron las modificaciones antes mencionadas, fue aprobado el acuerdo del Consejo General del IFE por el que se reformó el artículo 17 del reglamento de fiscalización a efecto de que en los informes de campaña se reportara el monto real de los recursos aplicados por las candidaturas postuladas por las coaliciones, por lo que la única modificación fue especificar que el registro de ingresos y egresos debería apegarse a lo establecido por el COFIPE y el reglamento de fiscalización tanto para partidos políticos como para partidos que conformaran coaliciones.^{241,242}

Esencialmente con base en el Reglamento de Fiscalización expedido en 1998 y sus reformas en 1999 fue que se realizó la fiscalización del proceso electoral del año 2000, procesos que, no sobra decirlo, fueron trascendentales e históricos para el afianzamiento de la entonces incipiente democracia electoral mexicana.

²⁴¹ Véase Instituto Federal Electoral “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”, Instituto Federal Electoral, 17 de diciembre de 1999. Disponible en: <https://bit.ly/2FfJs5r> (consultado el 15 de mayo de 2020).

²⁴² Como ya se mencionó, en 1999 se emitió el reglamento en materia de fiscalización para los partidos políticos nacionales que conformaran coaliciones, en el cual se complementaron disposiciones reglamentarias que no estaban contenidas en el reglamento de fiscalización de los partidos políticos nacionales, pero que funcionaban como anexo de este último.

Para comenzar, cabe resaltar la cantidad de ingresos y egresos reportados y auditados por la autoridad electoral en el año 2000, pues, hasta ese entonces, fue la cifra más elevada de financiamiento y gasto reportada por los partidos políticos en la historia electoral del país. De acuerdo con datos del IFE, los ingresos reportados por los partidos en 2000 ascendieron a 2 mil 50 millones 883 mil pesos, mientras que los gastos fueron de 2 mil 228 millones 484 mil pesos, lo que significó un desbalance de 171 millones 553 mil pesos. Además de que el monto de egresos fue mayor al monto de ingresos cabe destacar que tan sólo el monto de gastos reportados en las campañas del año 2000 fue 4.3 veces superior al gasto realizado en las campañas federales de 1994, en las cuales también se llevaron a cabo campañas presidenciales, a senadurías, diputaciones. A pesar del exponencial aumento de ingresos y egresos en 2000 destaca que, de acuerdo con los datos del propio IFE, se haya auditado el 100% de los ingresos y gastos de campaña de los partidos políticos; mientras que en 1994 sólo se logró auditar únicamente el 16.15% de los gastos efectuados en las campañas.

Así, a pesar del amplio monto de recursos que la autoridad logró auditar en 2000 destaca el hecho de que en el dictamen consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización respecto de los informes de campaña de los partidos políticos, correspondientes a las campañas del año 2000, se haya señalado que “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”;²⁴³ sin embargo, con motivo de la fiscalización de los procesos electorales la autoridad pudo detectar irregularidades tales como rebases de topes de gastos de campaña, rebase en los límites de las aportaciones provenientes de fuentes privadas, falta de comprobación de ingresos y egresos por montos millonarios, así como falta de documentación comprobatoria de gastos realizados en propaganda. A pesar de todo lo anterior, cabe reconocer que en la resolución del Consejo General del IFE respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña del año 2000 se determinó como faltas graves y medianamente graves a varias de las irregularidades cometidas por los partidos, con lo cual les fue impuesta una sanción pecuniaria más elevada. Al respecto, cabe resaltar el monto de sanciones impuestas derivadas de la revisión de los informes de campañas del año 2000, pues mientras que en 1997 la autoridad electoral impuso sanciones por un monto total equivalente a 3 millones 51 mil pesos, en 2000 la cifra de sanciones ascendió a 20 millones 940 mil pesos.

En lo que respecta a las irregularidades detectadas en los procesos electorales del año 2000 destacan, por la gravedad y la cantidad, las faltas cometidas por las coaliciones Alianza por el Cambio, conformada por el PAN y el PVEM, y las cometidas por la coalición Alianza por México, conformada por el PRD, PT, Partido Convergencia, Partido Alianza Social (PAS) y el Partido de la Sociedad

²⁴³ Instituto Federal Electoral, “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”, Instituto Federal Electoral, 2 de abril de 2001. Disponible en: <https://bit.ly/3epMfG6> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Nacionalista (PSN), las cuales fueron sancionadas con 4 millones 803 mil y 12 millones 379 mil pesos, respectivamente.

A propósito de las irregularidades cometidas por la coalición Alianza por el Cambio que lograron ser detectadas por la autoridad, destaca el rebase de tope de gastos de campaña de cuatro candidaturas a diputados por un monto de 222 mil pesos; aunque si bien el monto involucrado en tal irregularidad es reducido, por tratarse de rebases a los topes de gastos de campaña establecidos por la ley electoral para garantizar condiciones de equidad y competencia, fue considerado por la autoridad electoral como falta grave. Otra de las irregularidades cometidas por la coalición Alianza por el Cambio y cuyo monto involucrado de dinero fue elevado fue el referente a la omisión de presentar documentación comprobatoria, en específico, los ejemplares originales de un conjunto agregado de inserciones en prensa por un monto de 2 millones 659 mil pesos. Finalmente, entre otras, destaca la omisión de la coalición referida por no haber comprobado, con documentación original, ingresos por un monto de 5 millones 806 mil pesos provenientes de aportaciones de simpatizantes y militantes.

Por otra parte, en lo que respecta a las faltas cometidas por la coalición Alianza por México, destacan las irregularidades relacionadas con la omisión de realizar mediante cheques —a pesar de que así lo establece la regulación— erogaciones que habían rebasado el equivalente a cien veces el salario mínimo vigente por un monto total de 44 millones 228 mil pesos. Asimismo, la autoridad electoral detectó que dicha coalición no había presentado la documentación comprobatoria debida de promocionales transmitidos en radio y televisión por un monto total de 7 millones de pesos. Por último, destaca, entre otras irregularidades, la relacionada con la omisión de presentar documentación comprobatoria de diversos egresos por un monto de 9 millones 519 mil pesos.

Aunque por razones distintas a las irregularidades y sanciones impuestas a las coaliciones antes referidas, destaca el PRI por haber sido sancionado con un monto de sólo un millón 316 mil pesos, cifra de sanciones reducida en comparación con el monto de sus ingresos y egresos. Y es que de las tres irregularidades cometidas por el PRI que fueron detectadas por la autoridad electoral, la única que destacó fue la omisión de haber realizado mediante cheque, como lo establece la regulación, erogaciones por un monto total de 8 millones 415 mil pesos, un monto considerablemente elevado, aunque no en comparación con los montos involucrados de infracciones cometidas por las coaliciones.

Dentro de los resultados de la fiscalización plasmados en los dictámenes consolidados es importante hacer referencia a los ingresos y egresos desglosados por cada una de las candidaturas, pues tal información no sólo permite asegurarse de que, en efecto, el total de los gastos coinciden con el total de los ingresos de los partidos políticos, sino también permite conocer los rubros en los que cada uno de los candidatos erogó durante el periodo de campañas, con lo cual tanto la autoridad como la ciudadanía pueden obtener mayor información sobre la manera en que gastan los candidatos y los partidos. Así, por ejemplo, en lo referente a los ingresos se supo que el partido político con más recursos fue el PRI, cuyo monto total de ingresos ascendió a 902 millones 776 mil pesos.

Dicho monto es considerablemente mayor incluso al ingreso de las coaliciones Alianza por el Cambio y Alianza por México, cuyos ingresos fueron de 549 millones 488 mil y 509 millones 294 mil pesos, respectivamente. En ese mismo año también compitieron los partidos Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Democracia Social y el Partido del Centro Democrático (PCD), los cuales obtuvieron ingresos por 32 millones 947 mil, 28 millones 326 mil y 28 millones 107 mil pesos, respectivamente; no obstante, al no conseguir el mínimo de porcentaje de votación en las elecciones federales del año 2000, perdieron el registro como partidos políticos nacionales.

En suma, los partidos políticos obtuvieron ingresos por 2 mil 50 millones 883 mil pesos, mientras que el total de los gastos ascendió a 2 mil 226 millones 494 mil pesos, por lo que, en total, los partidos políticos erogaron una cifra superior a los ingresos que habían reportado. Sin embargo, si observamos las cifras de los ingresos y egresos de los partidos políticos en lo individual podremos observar que hubo partidos cuyo desbalance entre ingresos y egresos es más pronunciado (Cuadro 2.23).

Cuadro 2.23. Diferencia entre los ingresos y gastos de campaña de los partidos políticos en el proceso electoral federal de 2000

<i>Partido/coalición</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Gastos</i>	<i>Diferencia</i>
Alianza por el Cambio	549,488,250	673,695,813	-124,207,563
Alianza por México	509,294,620	566,756,040	-57,461,419
PRI	902,776,337	901,392,200	1,384,136
PCD ¹	28,107,866	28,027,367	80,499
PARM ²	32,947,330	28,612,639	4,334,689
Dem. Soc. ³	28,326,530	28,010,495	316,035
Total	2,050,940,933	2,226,494,554	-175,553,623

¹ Partido de Centro Democrático.

² Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

³ Democracia Social.

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal del año 2000, disponible en: <https://bit.ly/3epMfG6> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Como podemos observar en el cuadro anterior, aunque el monto global de ingresos es menor al de los egresos, en realidad ello fue provocado por las coaliciones Alianza por el Cambio y Alianza por México, las cuales erogaron, respectivamente, 124 millones y 57 millones de pesos más de lo que habían obtenido por ingresos; caso contrario al resto de los partidos políticos, los cuales erogaron menos recursos de los que habían obtenido por ingresos.

Por otra parte, la labor de fiscalización del IFE permitió conocer los rubros por los cuales cada uno de los candidatos erogaba recursos de campaña. Así, se pudo conocer que los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión fueron los rubros a los cuales los partidos destinaron gran parte de sus recursos, dejando una parte poco significativa a gastos operativos de campaña (Cuadro 2.24).

Cuadro 2.24. Gastos de campaña por rubro en el proceso electoral federal de 2000

<i>Partido/coalición</i>	<i>Gastos de propaganda</i>	<i>Gastos operativos</i>	<i>Gastos de propaganda en prensa, radio y TV.</i>	<i>Total</i>
Alianza por el Cambio	122,439,477	197,774,426	353,481,910	673,695,813
Alianza por México	131,743,793	198,621,806	236,390,443	566,756,040
PRI	211,288,051	117,521,688	572,582,460	901,392,200
PCD	10,941,820	9,036,247	8,049,300	28,027,367
Dem. Soc.	7,406,045	3,922,170	16,682,279	28,010,495
PARM	9,659,546	2,777,354	16,175,740	28,612,640
Total	493,478,732	529,653,691	1,203,362,132	2,226,494,555

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal del año 2000, disponible en: <https://bit.ly/3epMfG6> (consultado el 8 de mayo de 2020).

De acuerdo con el artículo 17, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización expedido en 1998 y reformado en 1999, clasificaba el gasto de campaña en tres rubros: a) gastos de propaganda: los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares; b) gastos operativos de campaña: los erogados para sueldos y salarios de personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos, entre otros, y c) gastos de propaganda en prensa, radio y televisión: los realizados en cualquiera de estos medios como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

Si sumamos los gastos de propaganda genérica y propaganda en prensa, radio y televisión obtenemos una cifra total de mil 696 millones de pesos erogados en conceptos relacionados con propaganda, lo que representa el 76% del total de gastos realizados por todos los partidos políticos en las campañas federales del año 2000.

Finalmente, si dividimos el gasto por tipo de candidaturas, podremos observar que las campañas presidenciales, por un monto considerable, fueron las que más recursos erogaron, pues de los 2 mil 226 millones de pesos totales erogados, las campañas presidenciales utilizaron mil 401

millones de pesos, lo que representa el 62%; le siguen las campañas a senadores, con gastos equivalentes a 476 millones, y finalmente las campañas a diputados, con un monto de 348 millones de pesos erogados (Cuadro 2.25).

Cuadro 2.25. Gastos de campaña por tipo de candidatura en el proceso electoral federal de 2000

<i>Partido/coalición</i>	<i>Presidente</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>	<i>Total</i>
Alianza por el Cambio	454,860,087	104,313,564	114,522,163	673,695,813
Alianza por México	422,825,921	50,099,309	93,830,810	566,756,041
PRI	473,056,283	308,718,016	119,617,901	901,392,200
PCD	10,071,968	8,465,211	9,490,188	28,027,366
Dem. Social.	25,851,760	923,151	1,235,584	28,010,495
PARM	14,427,517	4,260,924	9,924,199	28,612,640
Total	1,401,093,536	476,780,175	348,620,844	2,226,494,555

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal del año 2000, disponible en: <https://bit.ly/3epMfG6> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Destacan los montos destinados a las campañas presidenciales de las coaliciones Alianza por el Cambio y Alianza por México, las cuales prácticamente igualaron a la campaña presidencial del PRI, a pesar de que este último tenía ingresos considerablemente más elevados que ambas coaliciones. No obstante, eso implicó que las coaliciones antes mencionadas destinaran el 67 y el 74% del total de sus egresos a las candidaturas presidenciales, respectivamente; por lo que los recursos destinados a sus candidaturas a diputaciones y senadurías fueron muy reducidos.

El hecho de haber revelado información referente a los gastos realizados por rubro y por tipo de candidatura coadyuvó a que la ciudadanía, aunque tardíamente, tuviera conocimiento de la forma en que gastaban los partidos y candidatos, y a partir de ello poder conformar un criterio respecto de si dichos candidatos y partidos administraban y erogaban sus recursos de manera eficiente. Por ejemplo, a partir de la divulgación referente a los recursos erogados en propaganda en radio y televisión por parte de los partidos, la opinión pública comenzó a manifestar su inconformidad, pues gran parte de los recursos públicos eran destinados a los consorcios dueños de buena parte de los medios de comunicación que hacían posible la transmisión de propaganda en radio y televisión.

Por otra parte, si bien las irregularidades detectadas por parte de la autoridad electoral y las sanciones impuestas por dichas irregularidades fueron reducidas en comparación con años posteriores, cabe destacar la labor fiscalizadora de la autoridad electoral en el año 2000 tanto por la información que puso a disposición como por la gran cantidad de recursos que la autoridad tuvo que

vigilar y revisar. No obstante de la exhaustiva labor de la autoridad electoral en las campañas federales del año 2000, no se detuvieron las exigencias, propuestas y reformas en materia de financiamiento y fiscalización electoral, lo cual permitió seguir desarrollando los mecanismos institucionales y normativos de la autoridad electoral para cumplir con sus atribuciones en la materia.

Así, tan sólo unos meses después de terminadas las campañas electorales del año 2000, en noviembre de ese mismo año se aprobó el acuerdo del Consejo General del IFE por el que se reformaba la reglamentación en materia de fiscalización emitida en 1998 y reformada en 1999.²⁴⁴ De acuerdo con la propia autoridad electoral, derivado de la experiencia adquirida en el ejercicio de fiscalización de las elecciones federales del año 2000, se identificaron algunos supuestos que necesitaban ajustes normativos con el propósito de controlar y vigilar de manera más adecuada el origen, monto y uso de los recursos partidistas. Aunque se llevaron a cabo tres modificaciones en dicha reforma, cabe destacar la referente a la reforma al artículo 15 del Reglamento de Fiscalización. La modificación a dicho artículo fue necesaria en tanto que como indicó la propia autoridad:

Uno de los graves problemas que [...] la autoridad ha enfrentado en los diversos procesos de revisión, guarda relación con cambios extemporáneos a la documentación contable que respalda los informes que presentan los partidos políticos. En plazos tan cortos para el ejercicio de la función fiscalizadora, no resulta conveniente que la autoridad se enfrente a cambios constantes en el objeto a fiscalizar.²⁴⁵

Derivado de lo anterior es que se adicionó en el párrafo 2 del artículo 15 del referido reglamento para establecer que una vez presentados los informes anuales y de campaña ante la autoridad electoral, las modificaciones que los partidos políticos realizaran a su contabilidad no deberían retardar o dificultar el proceso de revisión de los informes, en el entendido de que la autoridad electoral consideraba que “la información presentada por los partidos políticos en sus informes anuales y de campaña es definitiva, y que sólo proceden correcciones y/o aclaraciones cuando la Comisión de Fiscalización encuentre errores y omisiones técnicas que lo ameriten”.²⁴⁶

Con lo anterior se trataba de otorgar mayor certeza no sólo a la labor de fiscalización de la autoridad electoral, toda vez que la modificación o variación de la información contable obligaba a la autoridad a reiniciar los trabajos de revisión, sino también a la información reportada y entregada por los partidos en los informes, ya que la modificación extemporánea de información ampliaba la discrecionalidad u oportunidad para alterar o modificar información financiera con el objetivo de evitar posibles sanciones

²⁴⁴ Véase Instituto Federal Electoral, “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”, Instituto Federal Electoral, 14 de noviembre de 2000. Disponible en: <https://bit.ly/2F8uttR> (consultado el 8 de mayo de 2020).

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 88.

²⁴⁶ *Idem*.

A pesar de las diversas reformas aplicables al Reglamento de Fiscalización de 1998, que culminaron con la reforma de diciembre del año 2000, la Comisión de Fiscalización en vista de las áreas de oportunidad para mejorar la labor de la autoridad electoral en materia de fiscalización y en vista de las elecciones federales del año 2003, emitió una nueva reglamentación en materia de fiscalización. Así, en sesión ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2002 el Consejo General del IFE aprobó el Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo 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.^{247,248}

A pesar del cambio de denominación y de las modificaciones implementadas en 2002, cabe mencionar que la estructura, como los títulos y capítulos que conforman a dicho reglamento, así como el número de artículos, permaneció sin alteraciones; no obstante, es importante hacer hincapié en las modificaciones realizadas al reglamento de fiscalización en 2002, especialmente en dos aspectos. La primera gran modificación consistió en obligar a los partidos políticos a confirmar ante la CNBV el acceso de la autoridad electoral a toda la información financiera que resultara indispensable para comprobar la veracidad de los ingresos y egresos reportados en los informes anuales y de campaña elaborados por los partidos políticos, lo que implicaba que a la autoridad electoral le eran inoponibles los secretos bancario y fiduciario. Tal disposición quedaría estipulada en el párrafo 2 del artículo 1o. del Reglamento de Fiscalización de 2002 de la siguiente manera:

Los partidos políticos deberán autorizar al Instituto Federal Electoral para obtener cualquier información y certificaciones relacionadas con sus instrumentos y operaciones en las distintas instituciones de banca múltiple e intermediarios financieros del sistema financiero nacional, a través de un oficio dirigido al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con copia para el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Los partidos políticos deberán cumplir con esta disposición dentro de los treinta días siguientes a aquél en que hayan obtenido su registro como partidos políticos nacionales.²⁴⁹

Cabe recordar que tal disposición fue estipulada en el Reglamento de Fiscalización de 2002 después de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en una resolución emitida poco tiempo antes de que fuera aprobada dicha reglamentación, facultara a la

²⁴⁷ Véase Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que Establece los Lineamientos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicable a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes”, Instituto Federal Electoral, 18 de diciembre de 2002. Disponible en: <https://bit.ly/2vXuU68> (consultado el 8 de mayo de 2020).

²⁴⁸ Con el objeto de simplificar su denominación, se hará referencia a dicha reglamentación únicamente como Reglamento de Fiscalización de 2002.

²⁴⁹ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que Establece los Lineamientos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicable a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes”, Instituto Federal Electoral, 18 de diciembre de 2002, p. 64. Disponible en: <https://bit.ly/2vXuU68> (consultado el 8 de mayo de 2020).

autoridad electoral como autoridad hacendaria federal para fines fiscales. Tal disposición fue emitida después de que “la queja denominada popularmente como ‘Amigos de Fox’ no pudo ser desahogada por el Consejo General del IFE en virtud de que la mayoría de los indicios presentados [...] implicaban la revisión de transferencias y cuentas bancarias particulares”.²⁵⁰ Derivado de lo anterior fue que el TEPJF

[...] resolvió que el IFE es una “autoridad hacendaria” en materia de fiscalización, de suerte que puede requerir información confidencial cuando la investigación se relacione con recursos privados de los partidos políticos. El argumento central es que “la fiscalización de los recursos públicos no se puede llevar a cabo de manera veraz, objetiva y con eficacia, sino con la información de todos los recursos financieros”. Por ello, el secreto bancario, el secreto fiscal y el secreto fiduciario no son oponibles al IFE en ejercicio de sus facultades de fiscalización (SUP/RAP 050/2001; 054/2001 y 046/2002).²⁵¹

A pesar de los grandes esfuerzos de la autoridad electoral por conseguir el nombramiento como autoridad hacendaria y así poder fiscalizar el financiamiento tanto de origen público como privado, los partidos políticos Fuerza Ciudadana, Partido del Trabajo, Partido Liberal Mexicano y el Partido Revolucionario Institucional, interpusieron recursos de apelación ante el TEPJF en contra de tal reglamento (SUP-RAP-046/2002; 047/2002; 048/2002, y 055/2002). Así, en sesión con fecha 30 de enero de 2003, el TEPJF resolvió los recursos interpuestos en favor de los partidos políticos, por lo que se determinó suprimir el segundo párrafo del artículo 1o. del Reglamento de Fiscalización de 2002, en el que se hacía expresa la facultad de la autoridad electoral de requerir todo tipo de información financiera a las autoridades bancarias y fiscales. La razón del TEPJF para suprimir dicho artículo a pesar de que había sido el propio Tribunal quien había facultado a la autoridad electoral para tener acceso a toda información financiera y bancaria relacionada con los partidos, fue que si bien el IFE podía solicitar información a las autoridades bancarias y fiscales protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, requería de una resolución particular del TEPJF cada momento que solicitara dicha información; como bien lo menciona Peschard: “en cada caso semejante a que se enfrente el IFE, se requerirá una resolución particular del TEPJF, es decir, una sentencia judicial, capaz de obligar a las autoridades bancarias y fiscales a proporcionar la información”,²⁵² con lo cual el IFE no podía hacer expresa dicha facultad en su reglamento de fiscalización, pues no dependía exclusivamente de ésta. No obstante de que el TEPJF decidió revocar tal disposición del reglamento de fiscalización, como apuntan Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, “con posterioridad se vio que era una norma necesaria porque las autoridades financieras continuaron negando el acceso al IFE a las cuentas bancarias, razón por la cual fue reintroducida en términos muy similares por el Consejo General del IFE el 10 de noviembre de 2005”,²⁵³ año en el que se emitiría un nuevo reglamento de

²⁵⁰ Peschard, Jacqueline, “Contribuciones al derecho...”, *cit.*, p. 132.

²⁵¹ *Idem.*

²⁵² *Idem.*

²⁵³ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 228.

fiscalización y en el cual, de manera definitiva y oficial, se haría expresa la facultad de la autoridad electoral de requerir información a las autoridades bancarias y fiscales en el ejercicio de sus facultades en materia de fiscalización, como se abordará más adelante. Con lo anterior, entre otras cosas, se consiguió establecer la “obligación de los partidos políticos de autorizar al IFE frente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que accediera libremente a sus cuentas”²⁵⁴, fortaleciendo, con ello, los mecanismos de investigación y fiscalización de la autoridad electoral para prevenir y detectar irregularidades e ilicitudes en materia de financiamiento y gasto partidista.

La segunda gran modificación que incluyó el Reglamento de Fiscalización de 2002 fue 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”.²⁵⁵ En razón de lo anterior, la Comisión de Fiscalización adicionó el artículo 16-A, con el objetivo de establecer reglas claras que permitieran a la autoridad electoral controlar y vigilar el origen y destino de los recursos que los partidos políticos recibieran y utilizaran para los procedimientos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales.²⁵⁶

Para el cumplimiento de tal disposición, que hasta antes de 2002 no estaba regulada, los partidos políticos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 16-A, estaban obligados a incorporar en los informes anuales, el reporte de todos los ingresos y egresos que se realizaran con motivo de los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, desde que dichos candidatos eran registrados como tales, hasta el día en que se llevaran a cabo las elecciones correspondientes.

Finalmente, en referencia a esta disposición, fue importante que el Reglamento de Fiscalización de 2002 estableciera ciertos límites para controlar el origen y destino de los recursos partidistas en dicho periodo. En este sentido, se previó que en caso de que el total de recursos obtenidos y utilizados en cada una de las campañas electorales internas rebasara el equivalente a mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, dichos recursos tendrían que ser manejados a través de cuentas bancarias abiertas *ex profeso* y a nombre del partido político correspondiente.

Gracias a las modificaciones anteriores, como aseveraron Córdova y Murayama “todo el dinero conseguido y gastado por los precandidatos de los partidos está sujeto a escrutinio del IFE y vinculado a las restricciones y prohibiciones que ley determina para los recursos privados de los partidos”.²⁵⁷ No obstante de la relevancia y pertinencia de comenzar a regular y controlar el dinero utilizado en el periodo de precampañas, la legislación electoral no contemplaba ni regulaba ningún aspecto relacionado con dicho proceso, por lo que la regulación emitida por la autoridad electoral se encontraba limitada, pues para regular y realizar modificaciones sobre este periodo era necesario llevar a cabo una reforma electoral, la cual no tuvo lugar sino hasta el 2007.

²⁵⁴ *Idem*

²⁵⁵ *Idem*.

²⁵⁶ No obstante de que tal disposición fue estipulada en el Reglamento de Fiscalización de 2002, ésta fue modificada y aplicada hasta los procesos electorales de 2006.

²⁵⁷ Córdova, Lorenzo y Murayama, *Ciro, op. cit.*, p. 221.

Con todo lo anterior, se trató de regular, por primera vez en México, ese periodo ambiguo, indeterminado, poco transparente y regulado que era el de las precampañas. Tal reglamentación era importante, en tanto que el periodo de precampañas, ante la falta de regulación y limitaciones, era utilizado por los partidos políticos para sacar ventaja con respecto a los candidatos de los demás partidos políticos que competían por puestos de elección popular. En este sentido, Amador Rodríguez Lozano, en un artículo en el que proponía regular el periodo de precampañas electorales cuando aún no lo estaban, mencionaba que:

Las largas precampañas, al no estar reguladas, significan para determinados grupos políticos y personalidades, ventajas sobre sus contrincantes. Por otra parte, la utilización de los medios de comunicación social, por parte de los precandidatos, expresa que las precampañas no están, en buena parte de los casos, dirigidas a los militantes de un partido, sino al conjunto de la sociedad. [...] se trata de procesos internos de los partidos, que no están regulados, y que, por lo tanto, se realizan de manera informal, sin que existan instancias externas a los propios partidos que vigilen y fiscalicen los recursos utilizados.²⁵⁸

A pesar de las regulaciones y limitaciones que se establecieron en el artículo 16-A con relación a los recursos obtenidos y utilizados en el periodo de precampañas, hubo algunos vacíos legales que hicieron falta reglamentar. En cuanto a las erogaciones realizadas durante dicho periodo, éstas no estaban sujetas a topes de gastos, como sí los había para los gastos de campañas, lo que podía poner en entredicho la equidad en tanto que un precandidato podía sacar ventajas ilegítimas al contar con muchos más recursos económicos que sus competidores. Adicionalmente, y en relación con lo anterior, no se encontraban regulados los actos de promoción llevados a cabo entre el tiempo en el cual un candidato había ganado el proceso de selección interna, pero aún no daban inicio formal las campañas electorales; aunque si bien la normatividad electoral prohibía estos actos, conocidos como “actos anticipados de campaña”, como apuntan Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, el hecho de que estuvieran prohibidos dichos actos no permitía que “los recursos erogados en ese *interregno* que media entre los procesos internos de selección y la campaña propiamente dicha, sean contabilizados dentro de los gastos de campaña para efectos de los límites establecidos para el gasto”.²⁵⁹ Igualmente señalado por los autores antes citados, un hueco o vacío en la normatividad electoral eran las pre-precampañas, que es aquel periodo en que se llevan actos de promoción incluso antes de que dieran inicio formal los procesos de selección interna dentro de cada partido político. Sobre esto, los autores referidos señalan que no existían controles establecidos para vigilar

²⁵⁸ Rodríguez Lozano, Amador, “Nuevas normas e instituciones para el control del gasto público en México”, *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF, UNAM, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 36-37.

²⁵⁹ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 222

los recursos que obtenían y utilizaban los militantes y aspirantes a una candidatura por su propia cuenta, y que no eran reportados al partido:

Por ejemplo, todo el dinero que durante la primera mitad del año 2005 gastaron los gobernadores, funcionarios y militantes priistas, perredistas y panistas o “independientes” en sus muy frecuentes apariciones en radio y televisión, para “posicionarse” ante las convocatorias de los partidos para designar candidato, escaparon al control fiscalizador de la autoridad electoral, pues no existe norma alguna que los obligue a la rendición de cuentas en esta etapa.²⁶⁰

Finalmente, en cuanto al Reglamento de Fiscalización emitido en 2002 se refiere, cabe destacar otras modificaciones, que también fueron relevantes para vigilar de manera más adecuada los ingresos y egresos de los partidos políticos. Por ejemplo, el Reglamento de Fiscalización de 2002 adicionó el párrafo 6 del artículo 1o, con el objetivo de establecer un control para vigilar que los partidos políticos se abstuvieran de recibir aportaciones de personas no identificadas y evitar la circulación excesiva de dinero en efectivo dentro de las arcas de los partidos políticos. Para ello, se estableció que las aportaciones que superaran la cantidad equivalente a 500 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, debían realizarse mediante cheque a nombre del partido político. Otro cambio no menor, fue la modificación a los párrafos 1 y 11 del artículo 1o. con lo cual se obligó a los partidos políticos a presentar la documentación original comprobatoria tanto de los ingresos como de los egresos. Lo anterior fue necesario dado que, como se expone en el considerando del acuerdo del Consejo General de IFE por el que se aprobó el Reglamento de Fiscalización de 2002, muchas veces los partidos políticos habían pretendido comprobar sus ingresos o egresos mediante copias fotostáticas de recibos o factura. Así, para tal modificación, sólo fue necesario adicionar la palabra “original” para precisar que los partidos políticos tenían la obligación de presentar la documentación comprobatoria original de sus ingresos y egresos.

Otra modificación relevante fue la introducción de reglas relativas a la forma en que las aportaciones en especie debían realizarse, puesto que los reglamentos de fiscalización anteriores no preveían la forma en que tales aportaciones debían controlarse y registrarse. En este sentido, el párrafo 2 del artículo 2o., del Reglamento de Fiscalización de 2002 estableció que las aportaciones que recibieran los partidos políticos en especie deberían documentarse en contratos escritos que celebraran conforme a los ordenamientos legales aplicables, por lo que deberían contener los datos de identificación del aportante, así como el costo de mercado o estimado del bien aportado, según el caso.

La última modificación relevante a mencionar en este apartado fue la relativa al artículo 10 del Reglamento de Fiscalización de 2002, que regula las transferencias y uso de recursos federales en campañas electorales locales, reglas que fueron establecidas por primera vez en el Reglamento de Fiscalización de 1998 en vista de que tales recursos, a pesar de que son transferidos a los partidos

²⁶⁰ *Idem.*

políticos nacionales con representación estatal, entran en la esfera de la fiscalización del IFE al tratarse propiamente de recursos federales. Por lo anterior se previó en el Reglamento de Fiscalización de 2002 que las cuentas bancarias en que se transfirieran los recursos federales para campañas electorales locales debían ser abiertas *ex profeso* para ello, por lo cual se debían transferir recursos federales a través de un tipo específico de cuenta bancaria exclusivamente para tal fin. Adicionalmente, el artículo 10 del Reglamento de Fiscalización de 2002 previó que la autoridad electoral tendría acceso expedito a la información correspondiente a tales cuentas bancarias, así como a toda la documentación comprobatoria correspondiente a tales transferencias; todo ello, independientemente del registro de las operaciones en los informes de campaña locales. Con las modificaciones realizadas a las reglas sobre las transferencias de recursos, como bien señaló la autoridad, además de tener un mejor control sobre dichos recursos, se buscaba “dar cabal cumplimiento a los diversos convenios de apoyo y colaboración celebrados con los institutos electorales de carácter local, a fin de intercambiar información sobre el monto de los recursos federales de los partidos políticos nacionales aplicados a las campañas electorales locales”.²⁶¹ Al respecto, como lo señalan Córdova y Murayama, es importante recordar que desde el año 2000 “el IFE promovió la firma de convenios con los órganos electorales locales para intercambiar información de los ejercicios de fiscalización. [...] La intención fue crear una exhaustiva red de revisión contable sobre las arcas de los partidos, tanto a nivel federal como estatal, para evitar que quedaran [...] lagunas que pudieran volver ineficaz [...] la tarea de fiscalización[...]”.²⁶²

Con base en las modificaciones plasmadas en el reglamento de fiscalización abordadas hasta ahora es que se llevó a cabo la fiscalización del proceso electoral federal de 2003, el cual estuvo caracterizado por el considerable aumento de irregularidades detectadas por la autoridad, así como por el monto de sanciones impuestas a los partidos políticos, con relación a los años anteriores. A diferencia de lo mostrado en el dictamen consolidado con respecto de la revisión de los informes de campaña del año 2000, en el que la autoridad señaló que no existió “dolo o mala fe en el manejo de los recursos de los partidos políticos”²⁶³, sino que se trataron de irregularidades leves derivadas de problemas de organización administrativa, en el ejercicio fiscalizador de las campañas de 2003 la autoridad electoral, al evidenciar la enorme cantidad de irregularidades y trasgresiones a la ley en las cuales los partidos políticos habían incurrido, tomó otra postura a la mostrada en la fiscalización del año 2000, pues en esta ocasión las sanciones fueron mucho más elevadas. Así, por ejemplo,

²⁶¹ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que Establece los Lineamientos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicable a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes”, Instituto Federal Electoral, 18 de diciembre de 2002, p. 57. Disponible en: <https://bit.ly/2vXuU68> (consultado el 8 de mayo de 2020).

²⁶² Córdova, Lorenzo y Murayama, *Ciro, op. cit.*, p. 235.

²⁶³ Instituto Federal Electoral, “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”, Instituto Federal Electoral, 2 de abril de 2001. Disponible en: <https://bit.ly/3epMfG6> (consultado el 8 de mayo de 2020).

mientras que derivado de la revisión de los informes de campaña del año 2000 la autoridad electoral sancionó a los partidos con un monto total de 20 millones 940 mil pesos, en 2003 las sanciones ascendieron a 418 millones 261 mil pesos.

En lo que respecta a los ingresos de los partidos políticos en las campañas de 2003, es importante primero señalar que el PRI, el PAN y el PRD no pudieron hacer uso del total de sus recursos públicos para gastos de campaña que les habían sido entregados en ese año debido a que cada uno de estos partidos políticos recibió más recursos de los que la ley permitía erogar, pues el tope agregado de gastos de campaña para 2003 fue de 254 millones 774 mil 568 pesos; es decir, todas las candidaturas a diputaciones postuladas por un mismo partido político no podían superar dicho monto; sin embargo, los partidos antes mencionados recibieron una cifra mayor a dicho tope agregado de gastos de campañas: el PRI recibió 641 millones 131 mil 974 pesos, el PAN 714 millones 168 mil 178 pesos y el PRD 282 millones 852 mil 202 pesos. En esos casos, como señaló Ciro Murayama “los fondos no utilizados permanecieron en las arcas de los partidos, quienes pudieron canalizarlos a sus gastos ordinarios”.²⁶⁴ Derivado de lo anterior, los partidos políticos antes referidos no pudieron registrar en los informes todos los ingresos que habían obtenido, sino sólo una parte de éstos; por eso es que en el dictamen consolidado respecto de la revisión de los informes de campaña de 2003 están registrados los siguientes montos de ingresos (Cuadro 2.26):

Cuadro 2.26. Ingresos reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2003

<i>Partido/coalición</i>	<i>Ingresos obtenidos</i>
Coalición Alianza para Todos	77,703,708
PRI	161,953,626
PAN	206,262,553
PRD	217,569,637
PT	124,719,909
PVEM	153,721,916
Convergencia	129,287,664
PSN ¹	*N.P.
PAS ²	84,125,001
Méx. Posible ³	42,603,235

²⁶⁴ Murayama, Ciro, “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 274

Continuación.

<i>Partido/coalición</i>	<i>Ingresos obtenidos</i>
PLM ⁴	48,329,869
Fza. Ciudadana ⁵	60,274,986
Total	1,306,552,104

* El Partido de la Sociedad Nacionalista omitió presentar los informes de ingresos y egresos correspondientes a las campañas federales de 2003.

¹ Partido de la Sociedad Nacionalista

² Partido Alianza Social.

³ México Posible.

⁴ Partido Liberal Mexicano.

⁵ Fuerza Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal de 2003, disponible en: <https://bit.ly/2xAz8l3> (consultado el 8 de mayo de 2020).

A pesar de que los partidos políticos recibieron en 2003 financiamiento público por un monto total de 2 mil 421 millones 611 mil pesos, el total de recursos reportados por los partidos políticos en sus informes fue de mil 306 millones 552 mil pesos, debido a que, como se mencionó antes, el PRI, PAN y el PRD tuvieron que registrar en los informes un monto de recursos menor, lo cual no representó una irregularidad o transgresión a la ley, sino un signo de la incompatibilidad de la ley electoral en materia de financiamiento y gasto.

Por otra parte, cabe mencionar que a pesar de que la autoridad electoral logró auditar el 100% de los ingresos y el 88.12% de las erogaciones realizadas por los partidos políticos en las campañas de 2003, derivado de los trabajos de fiscalización se lograron detectar diversas irregularidades tales como falta de comprobación y documentación soporte, pagos mayores a cien días de salario mínimo realizados sin cheques, rebases de topes de gastos de campañas, irregularidades en aportaciones provenientes de fuentes privadas, irregularidades en documentación comprobatoria de gastos por conceptos de propaganda en prensa, radio y televisión, por mencionar sólo algunas irregularidades.

Por otra parte, en lo que respecta a los egresos, los partidos reportaron haber erogado un total de mil 304 millones 672 mil pesos, de los cuales 713 millones 981 mil pesos, es decir, el 54% del total de gastos reportados, fue destinado a gastos de propaganda en prensa, radio y televisión; 358 millones 206 mil pesos, el 27% del total de recursos erogados por conceptos de propaganda, tales como gastos en eventos políticos, propaganda utilitaria, propaganda en bardas, mantas, volantes, entre otros similares, y sólo 232 millones 383 mil pesos fueron destinados a gastos operativos de campaña (Cuadro 2.27)

Cuadro 2.27. Gastos por rubro reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2003

<i>Partido/coalición</i>	<i>Gastos de propaganda</i>	<i>Gastos de operación</i>	<i>Gastos en prensa, radio y TV.</i>	<i>Total</i>
Coalición Alianza para Todos	30,016,211	7,146,239	40,223,700	77,386,150
PAN	54,567,021	44,158,429	112,257,696	210,983,147
PRI	41,725,838	20,148,643	98,558,963	160,433,444
PRD	60,064,103	51,265,855	105,546,820	216,876,777
PT	36,147,720	20,929,840	66,740,027	123,817,587
PVEM	9,712,683	20,824,628	122,299,481	152,836,792
Convergencia	43,242,444	10,112,505	71,797,826	125,152,775
PSN	*N.P.	N.P.	N.P.	N.P.
PAS	28,358,741	35,828,879	23,678,697	87,866,318
Méx. Posible	6,997,999	7,895,405	25,874,480	40,767,884
PLM	28,489,291	8,687,365	11,041,290	48,217,946
Fza. Ciudadana	18,884,812	5,386,040	35,962,616	60,233,468
Total	358,206,863	232,383,828	713,981,596	1,304,572,288

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal de 2003, disponible en: <https://bit.ly/2xAz8l3> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Destacan los montos de recursos empleados por los partidos PRI y PVEM, pues a pesar de que no fueron las cifras más altas, tales gastos representaron el 61 y el 80% del total de sus gastos, sin considerar los erogados a través de su coalición Alianza para Todos, a través de la cual erogaron 77 millones adicionales destinados a gastos de propaganda en prensa, radio y televisión. En este mismo rubro destacan partidos como México Posible y Fuerza Ciudadana, los cuales destinaron el 63 y el 59% del total de sus gastos.

De igual forma, es importante mencionar que, derivado de las modificaciones al Reglamento de Fiscalización en 2002, se adicionó el párrafo 10 del artículo 12 para identificar los gastos específicos que se realizaran en prensa, en radio y en televisión en lo individual. Gracias a esta precisión se pudo revelar que de los 713 millones 981 mil pesos de gastos reportados por conceptos de propaganda en prensa, radio y televisión, 538 millones 138 mil pesos correspondieron a gastos de propaganda únicamente transmitidos por televisión, mientras que el monto de erogaciones destinados a propaganda en prensa fue de sólo 25 millones 267 mil pesos (Cuadro 2.28).

Cuadro 2.28. Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión durante el proceso electoral federal de 2003

<i>Partido/coalición</i>	<i>Prensa</i>	<i>Radio</i>	<i>Televisión</i>	<i>Total</i>
Coalición Alianza para Todos	2,265,166	7,322,223	30,636,311	40,223,700
PAN	6,102,008	25,420,274	80,735,414	112,257,696
PRI	7,202,170	19,326,553	72,030,241	98,558,963
PRD	4,322,599	29,909,820	71,314,401	105,546,820
PT	708,397	2,667,133	63,364,497	66,740,027
PVEM	711,221	17,921,553	103,666,707	122,299,481
Convergencia	651,725	29,457,428	41,688,673	71,797,826
PSN	N.P.	N.P.	N.P.	N.P.
PAS	1,435,352	6,292,672	15,950,673	23,678,697
Méx. Posible	1,420,360	5,617,439	18,836,681	25,874,480
PLM	53,562	82,378	10,905,350	11,041,290
Fza. Ciudadana	394,838	6,558,505	29,009,273	35,962,616
Total	25,267,398	150,575,979	538,138,221	713,981,596

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal de 2003, disponible en: <https://bit.ly/2xAz8I3> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Por otro lado, es importante mencionar que a pesar de que la autoridad electoral contó prácticamente con los mismos mecanismos normativos e institucionales con los que fiscalizó las campañas federales del año 2000, en la fiscalización de las campañas de 2003 logró detectar un número de irregularidades notablemente más elevado en comparación con los casos detectados en las campañas del año 2000. En este sentido, un indicador de la cantidad y gravedad de las irregularidades detectadas en 2003 en comparación con las detectadas en 2000 es el monto de sanciones impuestas a los partidos políticos por parte de la autoridad electoral, pues mientras que derivado de la revisión de los informes de campaña del año 2000 se impusieron multas por 20 millones 940 mil pesos, en 2003 esa cifra ascendió a 418 millones 261 mil pesos. No obstante, el hecho de que la autoridad electoral haya logrado detectar más irregularidades en 2003 en comparación con el año 2000 puede deberse a una multiplicidad de factores; por una parte, puede argüirse que el hecho de que la autoridad electoral haya logrado detectar más irregularidades se puede deber al fortalecimiento y mejora de los mecanismos normativos e institucionales encargados de la fiscalización electoral, pero por otra parte puede argumentarse que lo anterior se debe a que los partidos incurrieron en más irregularidades en comparación con el año 2000, con el propósito de sacar ventajas sobre sus oponentes, sin importar el riesgo de ser detectado por la autoridad electoral, lo que demuestra la incapacidad o ineficiencia del modelo de fiscalización electoral para inhibir o mitigar conductas

irregularidades o contrarias a la ley en materia de financiamiento y gasto. Lo anterior está relacionado con lo que fue discutido en torno a los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, casos emblemáticos de corrupción que, cabe decirlo, fueron investigados, sustanciados y sancionados por la autoridad electoral entre el transcurso de las elecciones federales de 2000 y 2003. Como bien señalaba Giménez, había argumentos que “han creído ver en los sonados asuntos del llamado “Pemexgate” [...] y del financiamiento ilícito del PAN por medio de los “Amigos de Fox” [...] las consecuencias no deseadas de las reformas que introdujeron el esquema de financiamiento público y la fiscalización”²⁶⁵; no obstante, continúa el autor, “Fue precisamente la violación del nuevo marco regulatorio en materia de financiamiento lo que se invocaba en las denuncias y fue a partir de ese instrumental jurídico que el Instituto Federal Electoral investigó y pudo sancionar a los partidos infractores”.²⁶⁶

En este sentido, aunque si bien en 2003 hubo un incremento considerable de irregularidades detectadas en los informes y montos de sanciones más elevado en comparación con años anteriores, difícilmente lo anterior puede traducirse en incapacidad o ineficiencia de la labor fiscalizadora de la autoridad electoral, sino, tal vez, en robustecimiento y aplicación de la normatividad electoral, la cual, como se ha observado hasta ahora, fue objeto de múltiples modificaciones y mejoras que coadyuvaron a tener mayor control sobre el origen, monto y destino de los recursos partidistas.

Adicionalmente a las mejoras en el control de los recursos, cabe destacar otras virtudes del modelo de financiamiento y fiscalización establecido en 1996 y constantemente reformado en las postrimerías del siglo XX e inicios del siglo XXI, como lo son la transparencia y rendición de cuentas de los recursos partidistas y el establecimiento de condiciones más equitativas y competitivas durante las contiendas electorales. En este sentido apuntó Giménez cuando señaló, en torno a los resultados de fiscalización de 1998 a 2003, que se había “pasado de un régimen de inequidad y avasallamiento financiero por una sola fuerza a un esquema que permite razonablemente la competitividad entre los partidos y que acota las posibilidades de que financiamientos particulares dominen los partidos políticos”.²⁶⁷ De igual forma, aunque haciendo referencia a las mejoras en materia de transparencia y rendición de cuentas, el autor señalaba que a pesar de que aún existían lagunas, deficiencias y áreas de oportunidad que atender en la materia “La ausencia absoluta de control legal sobre los dineros partidistas ha sido reemplazada por un sistema de financiamiento predominantemente público cada vez más acotado, vigilado y expuesto a la mirada pública”.²⁶⁸

En ese sentido pareció apuntar también la reforma al Reglamento de Fiscalización en 2005, la cual no sólo mejoró los mecanismos para tener un control más estricto sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, sino que también permitió mejoras en la transparencia y rendición de cuentas de dichos recursos partidistas, siendo una de las principales modificaciones al Reglamento de Fiscalización en 2005 la adición del artículo 31, en el cual por primera vez en un reglamento de

²⁶⁵ Giménez-Cacho, Luis E., *op. cit.*, p. 58.

²⁶⁶ *Idem.*

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 71.

²⁶⁸ *Idem.*

fiscalización electoral se decretaba un artículo especial para establecer obligaciones específicas de los partidos políticos en materia de transparencia y rendición de cuentas. No obstante, para entender la apuesta que hizo la autoridad electoral en materia de transparencia y rendición de cuentas del financiamiento y gasto de los partidos políticos, es necesario abordar las modificaciones realizadas en la reforma al Reglamento de Fiscalización en 2005, reforma que fue llevada a cabo con vistas a mejorar los procedimientos de fiscalización del proceso electoral federal de 2006.

Así, en sesión del Consejo General del IFE celebrada el 10 de noviembre de 2005, se aprobó el acuerdo por el que se emitió el Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.^{269,270} Contrastando el Reglamento de Fiscalización emitido en 2002 con este último, pueden observarse importantes modificaciones, especialmente en cinco temas: regulación de gastos de campañas, regulación de campañas y precampañas, regulación de propaganda, regulación de financiamiento proveniente de fuentes privadas y regulación en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En lo referente a la regulación de los gastos realizados durante las campañas por parte de los partidos políticos cabe mencionar, primero, que se modificó el artículo 17 del Reglamento de Fiscalización para añadir un apartado en el cual se definieran los rubros que deberían ser considerados como gastos de campaña y por tanto reportarse en los informes respectivos. Lo anterior fue necesario en tanto que el artículo 182 del COFIPE establecía que en los gastos de campaña quedarían comprendidas aquellas erogaciones realizadas en propaganda genérica, propaganda en prensa, radio y televisión, y los realizados en gastos operativos de campaña; a pesar de que el mismo artículo desglosaba algunos de los conceptos que comprendían cada uno de estos rubros, como bien señaló Agíss Bitar, “Debido a su vaguedad, esta norma por sí sola no aclara ni proporciona certeza a las distintas fuerzas políticas respecto de lo que debe computarse para el tope de gastos de campaña”.²⁷¹ Para remediar lo anterior es que el Reglamento de Fiscalización de 2005, en el párrafo 4 del artículo 17 estableció que se considerarían gastos de campaña aquéllos que cumplieran con dos o más de los siguientes criterios:

- a) Los realizados durante el periodo de campañas;
- b) Los gastos con fines tendientes a la obtención del voto en las elecciones federales;
- c) Los gastos realizados con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;

²⁶⁹ Instituto Federal Electoral, “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’”, Instituto Federal Electoral, 10 de noviembre de 2005. Disponible en: <https://bit.ly/3INoDip> (consultado el 15 de mayo de 2020).

²⁷⁰ Se hará referencia a dicha reglamentación únicamente como Reglamento de Fiscalización de 2005.

²⁷¹ Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos...*, cit., p. 20.

- d) Los gastos con la finalidad de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el público de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral, y
- e) Los gastos cuyo provecho sea exclusivamente para la campaña electoral, aunque la justificación de los gastos se realice posteriormente.

De igual forma, en el párrafo 6 del mismo artículo, y con el objetivo de que los partidos no se deslindaran de gastos erogados durante las campañas, se detallaron los contenidos de la publicidad y propaganda que sería considerada como gastos de campaña. Al respecto, Agíss Bitar señala que dicha disposición fue necesaria derivado de que, en torno a las campañas federales de 2003, “un partido político difundió spots publicitarios en televisión que no llamaban al voto ni mencionaban el nombre de algún candidato; sin embargo, se estimó que su verdadera intención era posicionar al partido de cara a la jornada electoral que se avecinaba”.²⁷² Para evitar conductas similares en procesos electorales posteriores fue que el Reglamento de Fiscalización de 2005 estableció, en el párrafo 6 del artículo 17, una serie de características que la autoridad electoral tomaría en cuenta para considerar que los gastos realizados en propaganda difundida a través de cualquier medio (radio, televisión, prensa, anuncios espectaculares, internet, etcétera) serían computados como gastos de campaña. Así, de acuerdo con dicho artículo, la propaganda sería considerada para efectos de los topes de gastos de campaña cuando presentaran, entre otras, algunas de las siguientes características:

- a) Las palabras “voto” o “votar” y sus sinónimos, en cualquiera de sus derivados y conjugaciones;
- b) la aparición de la imagen de alguno de los candidatos;
- c) La invitación a participar en actos organizados por el partido o los candidatos;
- d) La mención de la fecha de la jornada electoral;
- e) La difusión de la plataforma electoral
- f) La defensa a cualquier política pública que a juicio del partido haya producido efectos benéficos o negativos para la ciudadanía, y
- g) la presentación de la imagen del líder del partido, la aparición de su emblema o la mención de sus *slogans*.

Con lo anterior, como lo señaló la propia autoridad electoral en el acuerdo por el cual se aprobó el Reglamento de Fiscalización de 2005, se buscó “evitar que los partidos reporten gastos, que en los hechos son de campaña, pero que los partidos intentan incluir dentro de sus informes anuales como gastos ordinarios”.²⁷³

²⁷² *Ibidem*, p. 23.

²⁷³ Instituto Federal Electoral, “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

Otra modificación relacionada con la regulación de los egresos realizados por los partidos durante los periodos electorales fue la establecida en el párrafo 12 del artículo 17 del Reglamento de Fiscalización de 2005, mediante el cual se estableció la obligación de los partidos políticos de presentar informes especiales de gastos aplicados a campañas de forma anticipada, es decir, antes de la conclusión de las campañas electorales. De esta forma se podría obtener información relativa a los ingresos y egresos de los candidatos durante el desarrollo de las campañas. Para el caso de las campañas presidenciales, se presentarían tres informes: el primero con información financiera correspondiente desde la fecha del registro del candidato presidencial y hasta el 15 de marzo del año de la elección; el segundo con información del 16 de marzo al 15 de mayo del año de la elección, y el último con información del 16 de mayo a la fecha de la conclusión de la campaña. Tales informes, a su vez, serían presentados por los partidos ante la autoridad electoral en los días 30 de marzo, 30 de mayo y 31 de julio del año de la elección, respectivamente. Por otra parte, para el caso de las elecciones de senadores y diputados se entregarían sólo dos informes: el primero con información registrada correspondiente desde la fecha de registro de los candidatos a senadurías y diputaciones y hasta el 31 de mayo del año de la elección, y el segundo con información del primero de julio a la fecha de conclusión de la campaña. Tales informes serían presentados a la autoridad los días 15 de junio y 31 de julio del año de la elección, respectivamente. Asimismo, el referido artículo estipuló que la información presentada en cada uno de los informes mencionados sería divulgada a la ciudadanía a más tardar en los quince días naturales posteriores a la presentación de los formatos, para lo cual la autoridad verificaría y sistematizaría la información. Así, lo establecido en tal disposición se constituía no sólo como una restrictiva herramienta para fiscalizar los recursos de los partidos, sino también como una herramienta para transparentar y rendir cuentas a la ciudadanía sobre los recursos utilizados por los partidos políticos. Al mismo tiempo, se trataba de resarcir una de las principales debilidades del sistema de fiscalización electoral que, al no ser concomitante, la autoridad era capaz de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos únicamente cuando las campañas concluían.

Finalmente, en cuanto a las modificaciones relativas a la regulación de los gastos durante el periodo de campañas, cabe destacar las realizadas a las reglas del prorrateo y del control de proveedores. En lo referente al primer tema, se modificó el párrafo 8 del artículo 12 para establecer que los criterios y bases para distribuir el 50% de los gastos prorrateables no podrían ser modificados una vez que los partidos políticos hubieran presentado los informes de campaña, en los cuales se definen los porcentajes de prorrateo. Con ello, se buscaba “evitar que los partidos modifiquen ilimitadamente los criterios de prorrateo, pues los cambios dificultan la actividad fiscalizadora de la

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’”, Instituto Federal Electoral, 10 de noviembre de 2005, p. 17. Disponible en: <https://bit.ly/3INoDip> (consultado el 15 de mayo de 2020).

autoridad”,²⁷⁴ toda vez que ésta tiene que computar los gastos realizados por cada uno de los candidatos de los partidos políticos. En cuanto al tema referente al control de las erogaciones realizadas entre partidos y proveedores, el Reglamento de Fiscalización de 2005 modificó el artículo 26 para establecer la obligación de los partidos de integrar una lista de los proveedores con los cuales hubieran realizado operaciones superiores a los mil días de salario mínimo, “con la finalidad de que la autoridad electoral tenga los elementos para comprobar la existencia de tales proveedores así como la verificación de las operaciones realizadas con los mismos”.²⁷⁵ En el mismo artículo se estableció la obligación de los partidos de conformar un expediente por cada proveedor con los cuales realizaran operaciones que superaran los 10 mil días de salario mínimo, con lo cual se fortalecían los mecanismos para comprobar lo reportado por los propios partidos.

En cuanto a las modificaciones en materia de regulación de las campañas internas, cabe mencionar que, si bien el Reglamento de Fiscalización de 2002 estableció normatividad en torno a las campañas internas, ésta fue mejorada en 2005 y aplicada por primera vez hasta el proceso electoral federal de 2006. Así, en el artículo 16-A del Reglamento de Fiscalización de 2005 se señaló que los informes de ingresos y egresos aplicados a los procesos internos de selección de los candidatos serían presentados dentro de los primeros meses del año de la elección federal, de tal manera que la ciudadanía y la autoridad electoral contarían con información referente a los recursos utilizados en dichos procesos. Asimismo, al igual que lo que ocurría con las campañas electorales, las campañas internas estarían sujetas a monitoreo de promocionales en radio y televisión, inserciones en prensa y anuncios espectaculares colocados en la vía pública, “de tal manera que los resultados de dichos monitoreos sean contrastados con lo que reporten los partidos en estos rubros, dentro de sus informes de gastos aplicados a los procesos internos de selección de candidatos”.²⁷⁶ Asimismo, y para vincular el tema de las modificaciones en materia de regulación de financiamiento proveniente de fuentes privadas, se reformaron los artículos 3o. y 4o. del Reglamento de Fiscalización de 2002 para permitir y regular las aportaciones provenientes privadas otorgadas para el desarrollo de las campañas internas, las cuales deberían ser soportadas con recibos específicos para los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Lo anterior, de acuerdo con la propia autoridad electoral, tenía como finalidad “distinguir las aportaciones efectuadas a las campañas internas de aquellas que se realicen para la operación ordinaria y para las campañas electorales”.²⁷⁷ Por su parte, y aunado a las modificaciones en materia de regulación de campañas internas instauradas a partir de 2005, se logró que los recursos utilizados por los partidos y candidatos en dicho periodo estuvieran al escrutinio tanto de la autoridad electoral como de la ciudadanía, pues tanto los informes de campañas internas como los monitoreos de la propaganda difundida en ese periodo sería divulgado a la ciudadanía antes de la jornada electoral, lo cual coadyuvaba a la emisión de un voto cada vez más informado.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 31.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 44.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 39.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 16.

En lo referente a las modificaciones realizadas a la regulación en materia de financiamiento proveniente de fuentes privadas, entre algunos de los nuevos controles establecidos en la reforma al Reglamento de Fiscalización de 2005, cabe destacar el establecimiento de mayores requisitos para el registro centralizado de las aportaciones de militantes y simpatizantes, las cuales, en la mayoría de los casos, suelen ser los montos más elevados en comparación con las otras fuentes de financiamiento privadas, de manera que la autoridad electoral pudiera verificar el cumplimiento de los límites máximos de aportaciones en efectivo. Esta nueva regulación permitía, a su vez, “que la autoridad electoral dé cumplimiento a su obligación de poner a disposición del público en la página electrónica del Instituto dicha información, por lo que implica un avance en materia de transparencia.”²⁷⁸

También con el objetivo de evitar la circulación profusa de dinero en efectivo y tener mayor certeza sobre la identidad de los aportantes, se estableció que las aportaciones provenientes de militantes y simpatizantes que superaran los 200 días de salario mínimo deberían hacerse mediante cheque o transferencia electrónica; antes de la reforma al Reglamento de Fiscalización en 2005, el límite era de 500 días de salario mínimo.

Relacionado con la regulación del financiamiento privado, aunque también con la posible entrada de recursos de procedencia ilícita a las arcas de los partidos políticos, se hizo finalmente posible la oponibilidad de los secretos bancario y fiduciario al IFE en su labor como autoridad fiscalizadora. Para ello, se adicionó el párrafo 11 del artículo primero para establecer que, con la finalidad de verificar la veracidad de lo reportado por los partidos, la Comisión de Fiscalización podría solicitar a los partidos que la autorizaran para requerir a la CNBV, de manera fundada y motivada, cualquier información relacionada a contratos, cuentas, depósitos, servicios y cualquier tipo de operación que los partidos políticos realizaran en cualquiera de las entidades del sector financiero.

A propósito de las modificaciones en materia de regulación de propaganda, especialmente la transmitida en radio y televisión, se reformaron diversos artículos del reglamento de fiscalización en razón de que, como lo señaló la propia autoridad electoral “el 55% del gasto durante las campañas se ha destinado a propaganda en radio y televisión”.²⁷⁹ Así, debido a la cantidad de dinero destinado a dicho rubro y debido a diversas irregularidades al momento de la contratación, se adicionó el párrafo 11 del artículo 12 para establecer de manera explícita que ninguna persona podría contratar tiempo para propaganda en radio y televisión a favor de los partidos políticos. En concordancia con lo anterior, se prohibieron las llamadas “bonificaciones” o promocionales adicionales, los cuales eran otorgados a los partidos políticos por las empresas concesionarias de radio y televisión a cambio de contratación a precios más altos o a cambio de pagos anticipados.

Por otra parte, en el mismo artículo 12 se estableció la obligación de los partidos políticos de presentar informes anticipados de la contratación de promocionales en radio y televisión, para lo cual debían “presentar en tres fechas distintas, los contratos, facturas y hojas membretadas que

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 17.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 33.

den cuenta de los promocionales contratados y de las tarifas negociadas por cada uno de ellos con las empresas concesionarias de radio y televisión”.²⁸⁰ Asimismo, y para dar mayor claridad en cuanto al registro contable, se obligó a los partidos a informar los gastos realizados de la propaganda difundida en cada uno de los medios, añadiendo los rubros de gastos de propaganda contratada para internet y salas de cine, que hasta ese entonces se encontraba sin regulación alguna.

En suma, aunque toda la regulación en materia de contratación y comprobación se ejerció en la fiscalización de las campañas federales de 2006 —debido a que a partir de la reforma electoral de 2007-2008 se prohibió la contratación o adquisición de promocionales en radio y televisión— el establecimiento de dichas disposiciones regulatorias coadyuvó a tener mejor control y vigilancia en aquellas elecciones donde, al igual que en las anteriores, el gasto por conceptos de propaganda transmitida en radio y televisión fue considerablemente elevado.

Por último, en lo referente a la regulación en materia de transparencia y rendición de cuentas, contemplada por primera vez en un reglamento de fiscalización, cabe destacar que además de la información que regularmente era difundida, se añadieron los informes de ingresos y egresos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos federales, así como los informes anticipados de campañas, los cuales serían presentados por los partidos durante el desarrollo de las elecciones. Asimismo, de acuerdo con el artículo 31 del Reglamento de Fiscalización de 2005, se estableció que, en adición a la información que hasta antes de la reforma al Reglamento de Fiscalización de 2005 se hacía pública, los partidos políticos estaban obligados a dar a conocer tanto a la autoridad electoral como a la ciudadanía, la siguiente información:

- I. Nombres de los responsables de los órganos internos de finanzas de cada partido político;
- II. El listado de organizaciones sociales y fundaciones de cada partido político;
- III. El padrón de militantes de cada partido político;
- IV. Los informes anticipados de gastos en televisión, y
- V. Los resultados de los monitoreos muestrales de promocionales en radio y televisión, inserciones de prensa y anuncios espectaculares.

Lo anterior, como se verá más adelante, pudo haber contribuido a evitar conductas contrarias por parte de los partidos, toda vez que los riesgos y los costos por incurrir en prácticas irregulares o incluso corruptas se vuelven más altos, pues hay mayor probabilidad de detectar tales ilícitos. Además, con relación a los beneficios de dicha información a la ciudadanía, menciona Oswaldo Chacón, “La divulgación de información preliminar de gastos tiene como finalidad propender al voto informado del elector. Esta publicidad, en la medida en que sea completa y oportuna, genera incentivos para que los partidos se controlen recíprocamente y ajusten su conducta a los parámetros y

²⁸⁰ *Idem.*

las exigencias de la opinión pública”.²⁸¹ En ese sentido, tanto los informes de procesos internos, los informes anticipados de campañas y los informes anticipados de gastos en propaganda contribuyeron a tener mayor escrutinio sobre los recursos partidistas.

Con base en las adecuaciones y adiciones al Reglamento de Fiscalización de 2005, es que se llevó a cabo la fiscalización del proceso electoral federal de 2006, año que fue especialmente complejo para la autoridad electoral en materia de fiscalización pues, además de que las adecuaciones y modificaciones realizadas al Reglamento de Fiscalización de 2005 volvieron más compleja y restrictiva la normatividad para el registro y control de los ingresos y egresos partidistas, la cifra de recursos otorgados y erogados por los partidos políticos fue notablemente mayor a lo mostrado en años previos. Así, por ejemplo, en las campañas federales de 2006 la autoridad electoral tuvo que revisar ingresos equivalentes a 3 mil 427 millones de pesos, mientras que en las elecciones federales de 2000 y 2003 el monto de ingresos que la autoridad electoral tuvo que revisar fue de 2 mil millones y mil 306 millones de pesos, respectivamente. A su vez, por la parte de los egresos, en 2006 la autoridad electoral tuvo que revisar gastos por 3 mil 516 millones de pesos, mientras que en 2000 y 2003 el monto de egresos totales había sido de 2 mil 226 millones y mil 123 millones de pesos, respectivamente. A pesar de ello, cabe destacar que la autoridad electoral revisó el 100% de los ingresos y el 95.96% de los egresos, siendo el proceso electoral federal de 2006 el más fiscalizados hasta entonces, sobre todo si consideramos las obligaciones estipuladas en el Reglamento de Fiscalización de 2005, tales como la presentación de informes de precampaña, de campaña anticipados y los informes anticipados de contratación de propaganda en radio y televisión por parte de los partidos políticos.

En cuanto a los ingresos, destaca que, si bien el PAN en lo individual contaba con el monto de recursos más elevado, gracias a las coaliciones que conformaron los partidos políticos, la mayoría de estos obtuvieron los recursos suficientes para competir en condiciones de igualdad. Así lo hicieron el PRI y el PVEM, los cuales conformaron la coalición Alianza por México, mientras que el PRD, el PT y el partido Convergencia, conformaron la coalición Por el Bien de Todos, con lo cual prácticamente lograron igualar los recursos obtenidos por el PAN en 2006 (Cuadro 2.29).

Cuadro 2.29. Ingresos reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2006

<i>Partido/coalición</i>	<i>Ingresos obtenidos</i>
Coalición Alianza por México	1,111,638,601
Coalición Por el Bien de Todos	1,097,658,841
PAN	1,048,049,179

²⁸¹ Chacón Rojas, Oswaldo, “La evaluación de las nuevas de financiamiento a la luz de la experiencia del proceso electoral 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 9, enero-junio, 2015, p. 267.

Continuación.

<i>Partido/coalición</i>	<i>Ingresos obtenidos</i>
PANAL ¹	142,395,837
Alter. Social. ²	28,163,631
Total	3,427,906,089

¹ Partido Nueva Alianza.

² Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Posteriormente denominado como Partido Socialdemócrata (PSD)

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal de 2006, disponible en: <https://bit.ly/3ezmB25> (consultado el 8 de mayo de 2020).

A pesar de la relativa equidad con la que habían competido los partidos, las campañas federales de 2006 estuvieron caracterizadas por los gastos realizados en propaganda difundida en prensa, radio, televisión. Derivado de la reforma al Reglamento de Fiscalización de 2005, también fue posible determinar el monto de erogaciones realizados en propaganda difundida en páginas de internet, salas de cine y espectaculares colocados en la vía pública, lo que representó en promedio el 6% del total de erogaciones realizadas, sin adicionar los gastos de propaganda genérica, tales como gastos en propaganda utilitaria o gastos realizados en eventos políticos (Cuadro 2.30).

Cuadro 2.30. Gastos por rubro reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2006

<i>Partido/coalición</i>	<i>Gastos de propaganda</i>	<i>Gastos de operación de campaña</i>	<i>Gastos de Propaganda en medios publicitarios</i>	<i>Total</i>
Coalición Alianza por México	374,190,465	63,588,462	691,591,048	1,129,369,976
Coalición Por el Bien de Todos	191,096,332	281,682,082	621,175,583	1,093,953,998
PAN	213,953,920	223,724,660	644,340,576	1,082,019,157
PANAL	14,725,515	30,842,331	91,706,707	137,274,555
Alter. Social.	9,596,506	18,340,442	46,125,813	74,062,762
Total	803,562,738	618,177,977	2,094,939,727	3,516,680,450

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal de 2006, disponible en: <https://bit.ly/3ezmB25> (consultado el 8 de mayo de 2020).

A pesar de que gran parte de los recursos fueron destinados a gastos de propaganda, la proporción que cada partido político asignó a tales rubros varió significativamente. Así, por ejemplo, mientras que la coalición Alianza por México, conformada por el PRI y el PVEM, destinó 691 millones de pesos en medios publicitarios y 213 millones de pesos en gastos de propaganda, sólo destinó 63

millones de pesos en gastos operativos de campañas. Por su parte, la coalición Por el Bien de Todos, conformada por el PRD, el PT y el partido Convergencia, destinó 621 millones de pesos en propaganda en medios publicitarios y 191 millones de pesos en propaganda; sin embargo, esta última coalición destinó 281 millones de pesos en gastos operativos de campaña, una cifra considerablemente mayor a la destinada por la coalición PRI-PVEM, a pesar de que ambas coaliciones tenían prácticamente la misma cantidad de recursos.

Importante recalcar que al igual que lo mostrado en procesos electorales anteriores, derivado del proceso de fiscalización de los procesos electorales de 2006, se pudo observar que el gasto destinado a propaganda transmitida en televisión fue considerablemente superior a todos los demás rubros de gasto. En ese sentido, destaca que los tres principales contendientes (el PAN, la coalición Alianza por México y la coalición Por el Bien de Todos) hayan tenido como prioridad dicho concepto (Cuadro 2.31).

Cuadro 2.31. Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión durante el proceso electoral federal de 2006

<i>Partido/coalición</i>	<i>Prensa</i>	<i>Radio</i>	<i>Televisión</i>	<i>Total</i>
Coalición Alianza por México	49,517,353	154,255,799	487,817,895	691,591,048
Coalición Por el Bien de Todos	13,012,899	132,508,844	449,158,957	594,680,701
PAN	24,093,418	272,667,507	347,579,650	644,340,576
PANAL	3,108,725	19,668,288	68,929,693	91,706,707
Alter. Social.	1,383,746	9,390,745	35,351,322	46,125,813
Total	91,116,141	588,491,183	1,388,837,517	2,068,444,845

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2006, disponible en: <https://bit.ly/3ezmB25> (consultado el 8 de mayo de 2020).

De acuerdo con los datos de la gráfica anterior, podemos apreciar que tan sólo el gasto en el rubro de propaganda difundida en televisión representó, en promedio, el 70% del gasto total realizado por concepto de propaganda en medios de comunicación, llegando incluso al 75% en el caso de la coalición Por el Bien de Todos, erogando prácticamente la misma cantidad de recursos que la candidatura del PRI-PVEM, e incluso más que el PAN.

Relacionado con lo anterior, y como se mencionó anteriormente, derivado de las modificaciones al reglamento de Fiscalización en 2005, en el proceso de fiscalización de las campañas federales de 2006 fue posible, por primera vez, conocer el monto de recursos erogados en conceptos relacionados con propaganda difundida a través de internet, salas de cine y anuncios espectaculares colocados en la vía pública. Al respecto, dado que fue la fiscalización del proceso electoral federal de 2006 la primera ocasión en que se conocieron tales erogaciones, es importante hacerles referencia (Cuadro 2.32).

Cuadro 2.32. Gastos de propaganda en páginas de internet, cine y espectaculares durante el proceso electoral federal de 2006

<i>Partido/coalición</i>	<i>Páginas de Internet</i>	<i>Cine</i>	<i>Espectaculares</i>	<i>Total</i>
Coalición Alianza por México	3,008,005	16,799,027	103,424,947	123,231,981
Coalición Por el Bien de Todos	189,177	9,200	34,586,708	34,785,085
PAN	5,105,007	4,493,991	57,484,672	67,083,671
PANAL	18,900	1,891,516	3,909,096	5,819,512
Alter. Social	6,555	0.00	5,280,770	5,287,325
Total	8,327,645	23,193,735	204,686,195	236,207,576

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2006, disponible en: <https://bit.ly/3ezmB25> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Al igual que lo mostrado en las campañas del año 2000, si desagregamos los gastos por tipo de campañas es posible apreciar la enorme relevancia que los partidos políticos le otorgaron a su campaña presidencial en 2006, al destinarle poco más del 55% del total de las erogaciones a dicha campaña, mientras que a las campañas de diputaciones fueron a las que menos recursos se les asignaron (Cuadro 2.33).

Cuadro 2.33. Gastos por tipo de candidatura en el proceso electoral federal de 2006

<i>Partido/coalición</i>	<i>Presidente</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>	<i>Total</i>
Coalición Alianza por México	648,018,522	281,845,673	199,505,780	1,129,369,976
Coalición Por el Bien de Todos	621,175,583	281,682,082	191,096,332	1,093,953,998
PAN	584,833,507	320,629,758	176,555,892	1,082,019,157
PANAL	68,480,788	30,480,558	38,313,208	137,274,555
Alter. Soc.	61,338,620	2,817,204	9,906,937	74,062,762
Total	1,983,847,020	917,455,275	615,378,149	3,516,680,444

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2006, disponible en: <https://bit.ly/3ezmB25> (consultado el 8 de mayo de 2020).

En cuanto a la revisión de los informes de campaña, y gracias a las modificaciones al reglamento de fiscalización en 2005, fue importante conocer la información relacionada con los gastos realizados por cada uno de los candidatos durante el desarrollo de las campañas federales de 2006. De esta manera, se pudo determinar los gastos realizados en cada uno de los rubros que componen el gasto realizado en las campañas por cada uno de los partidos políticos. Y aunque sólo se detallaron los gastos realizados en la propaganda electoral difundida a través de los diferentes medios,

esto permitió no sólo a la autoridad electoral tener mayor control y vigilancia sobre los recursos erogados, sino que también proporcionó a la ciudadanía información sobre la manera en que los partidos y los candidatos erogaban los recursos. Todo lo anterior, como se ha mencionado antes, fue complementado con los informes de los procesos internos de selección de candidatos a puestos de elección federales, los informes anticipados de gastos realizados en propaganda transmitida en radio y televisión, así como los monitoreos de propaganda difundida a través de prensa, radio, televisión y anuncios espectaculares en la vía pública.²⁸²

Por otra parte, en cuanto a las irregularidades detectadas y sancionadas por la autoridad electoral, cabe mencionar la reducción significativa de éstas en comparación con lo mostrado en las elecciones federales de 2003, pues mientras que en éstas últimas la totalidad de las irregularidades e infracciones detectadas por la autoridad electoral fueron sancionadas por un monto equivalente a 418 millones de pesos, derivado de la fiscalización del proceso electoral federal de 2006 el monto de multas alcanzó la cifra de 99 millones de pesos. En ese sentido, aunque en los dictámenes de fiscalización de las campañas de 2006 es posible detectar irregularidades graves, la cantidad de éstas fue considerablemente menor a lo mostrado en 2003. Además de que la fiscalización realizada en 2003 y las multas impuestas en ese mismo año pudieron haber incidido en la inhibición o mitigación de conductas irregulares o contrarias a la normatividad electoral durante las campañas de 2006, también cabe destacar que las modificaciones y las restricciones del Reglamento de Fiscalización de 2005 fue un factor que pudo haber contribuido a impedir o a desincentivar a los partidos políticos de cometer infracciones.

No obstante, no sólo una reglamentación más restrictiva y robusta pudo haber contribuido a mejorar el comportamiento de los partidos políticos en comparación con lo mostrado en 2003, sino que el establecimiento de reglas en materia de transparencia y rendición de cuentas pudo haber coadyuvado a evitar conductas irregulares, opacas o corruptas, toda vez que los riesgos y los costos son más altos al aumentar la probabilidad de ser detectados y sancionados tanto por la autoridad electoral como por la ciudadanía. En ese sentido, apunta Oswaldo Chacón: “La publicidad oportuna del financiamiento del político trae muchos beneficios a la calidad del proceso democrático: [...] genera incentivos para evitar conductas corruptas y aumenta sus costos; genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos, y brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios electos”.²⁸³

Adicionalmente, como medida que también fortaleció las atribuciones de fiscalización, es importante mencionar la aprobación, por acuerdo del Consejo General del IFE celebrada el 31 de mayo de 2005, 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 Instituto Federal Electoral; tal reglamento de liquidación, como bien señaló la propia autoridad electoral resarcó “un vacío legal en materia de fiscalización, ya que anteriormente los

²⁸² Con relación a los informes y monitoreos referidos, véase el histórico de fiscalización y rendición de cuentas, disponible en: <https://bit.ly/2RUmJza> (consultado el 15 de mayo de 2020).

²⁸³ Chacón Rojas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 267.

partidos que se disolvían o perdían su registro no estaban obligados a rendir cuentas sobre el uso del financiamiento público que les era otorgado”.²⁸⁴ Y aunque si bien no fue necesaria la aplicación de tal reglamentación durante los procesos de fiscalización de las campañas de 2006, tal reglamento sentó las bases para la elaboración de subsecuentes reglamentos en materia de liquidación de partidos políticos.

Por último, cabe mencionar que el 10 de octubre de 2006, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo por el que se reformaba el Reglamento de Fiscalización de 2005.²⁸⁵ Tal reforma buscó regular los recursos de los frentes conformados por los partidos políticos, figura prevista en los artículos 56 y 57 del COFIPE de 1996. No obstante, la creación de frentes, de acuerdo con el artículo 56 del COFIPE, únicamente podrían conformarse para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos y no de índole electoral, por lo que, a pesar de que la introducción de tal reglamentación fue relevante para regular los recursos recibidos y utilizados por dichas figuras, en el presente estudio no abordaremos dicha regulación.

En suma, a pesar de las múltiples y trascendentales modificaciones en materia de fiscalización llevadas a cabo a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el andamiaje normativo e institucional encargado de la fiscalización de los partidos políticos siguió mejorando y transformándose con el paso del tiempo para hacer de este modelo de fiscalización uno más restrictivo y complejo, pero también uno que permitiera mayor transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos partidistas. Y aunque si bien es cierto que aun con las diversas reformas en materia de fiscalización existían problemáticas y deficiencias en torno a la labor fiscalizadora llevada a cabo por la autoridad electoral, a través de subsecuentes reformas tanto a la ley electoral como al reglamento de fiscalización, se trató de resarcirlas de manera legítima y genuina, es decir, no a través de un sistema de fiscalización que simulara el control efectivo de los recursos partidistas, sino un sistema que, en efecto, maximizara la transparencia y rendición de cuentas de los recursos partidistas, buscando que las reglas en materia de control de ingresos y gastos coadyuvara a generar más confianza hacia los partidos políticos por parte de la ciudadanía, contribuyendo, a su vez, a consolidar el incipiente sistema democrático mexicano. Así, en la reforma electoral llevada a cabo en 2007-2008 se buscó no sólo complementar, sino incluso llevar a cabo importantes y profundas modificaciones a un reglamento de fiscalización ya de por sí muy reformado, con el propósito de robustecer y eficientar las labores llevadas a cabo por la autoridad electoral en materia de fiscalización, pues cada una de las modificaciones realizadas en la reforma electoral de 2007-2008, como se abordará en el siguiente capítulo, apuntaron no a minar las capacidades fiscalizadoras, sino a fortalecerlas.

²⁸⁴ Instituto Federal Electoral, *Elecciones federales 2006. Equidad y transparencia en la contienda electoral*, IFE, México, 2006, p. 31.

²⁸⁵ Véase Instituto Federal Electoral “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban adiciones al Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales”, Instituto Federal Electoral, 11 de octubre de 2006. Disponible en: <http://bit.ly/r3dcAxh> (consultado el 15 de mayo de 2020).

CAPÍTULO 3

LA REFORMA ELECTORAL DE 2007-2008: BÚSQUEDA POR LA CONSOLIDACIÓN TÉCNICA DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL MEXICANO

3.1. Introducción

La reforma electoral de 1996 implicó modificaciones y mejoras sin precedentes en materia de financiamiento y fiscalización electoral. En efecto, a partir de las modificaciones a la normatividad electoral aplicable en materia de financiamiento y fiscalización en 1996 se puede hablar de la existencia de mecanismos normativos e institucionales que permitían el control y vigilancia sobre los recursos financieros de los partidos políticos en México. No obstante, como se observó en el capítulo anterior, seguían existiendo diversos aspectos susceptibles a profundas modificaciones en la materia, tales como “la compra de publicidad hecha por los partidos políticos en cantidades no vistas hasta entonces (que disparó el gasto electoral de manera significativa)”²⁸⁶ y el excesivo financiamiento público otorgado a los partidos políticos, especialmente durante los periodos de campañas. Aunque si bien eran problemas que se habían presentado de manera recurrente en años posteriores a la reforma electoral de 1996, los problemas y cuestionamientos sobre las reglas de financiamiento y fiscalización se hicieron más evidentes después de las campañas federales de 2006; de ahí que, como señaló Lorenzo Córdova, “el contexto inédito de una elección altamente competida, resuelta con resultados sumamente cerrados [...], provocó que todas las inconsistencias del diseño legal, por un lado, y las actuaciones de los actores políticos a lo largo de los meses previos a las elecciones, por el otro, cobrarán una relevancia inusitada”.²⁸⁷

Derivado en gran medida de lo anterior fue que, como señaló Ciro Murayama, “Con la Reforma Electoral de 2007-2008 (año, el primero, en que se aprobaron por el Constituyente permanente las modificaciones a la constitución y, el segundo, en que entraron en vigor los cambios al

²⁸⁶ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral...”, *cit.*, p. 57.

²⁸⁷ *Idem.*

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE), se introdujeron adecuaciones [...] al diseño general de 1996”.^{288,289}

De acuerdo con Rabasa Gamboa, fueron nueve las principales modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008 al sistema electoral del país, y cuatro de éstas están directamente relacionadas con el financiamiento y fiscalización de los partidos políticos: “[...] 2) nuevas reglas de financiamiento público a los partidos políticos; 3) Nuevas reglas sobre el uso permanente de los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos; 4) disminución de tiempos de campañas y precampañas; 5) la fiscalización de los ingresos y egresos del IFE y de las finanzas de los partidos políticos.”²⁹⁰ Al igual que lo mostrado a raíz de la reforma electoral de 1996, los temas referentes al financiamiento y fiscalización de los partidos políticos se constituían como temas torales para la reforma electoral de 2007-2008. No obstante, como señaló Rabasa Gamboa “a diferencia de otras reformas, que siempre introdujeron un cambio o innovación en las estructuras electorales o el sistema de representación nacional, ésta se dirigió a realizar una serie de ajustes en materia de acceso a medios, que la anterior reforma había dejado intocada, y sobre financiamiento de campañas”.²⁹¹

En lo que respecta a la modificación en las reglas de financiamiento público a los partidos políticos, si bien había un consenso general sobre la necesidad e importancia de la prevalencia de los recursos público sobre los privados, así como en el criterio de distribución del financiamiento público con base en la fórmula 70-30,²⁹² la crítica se centró en los montos excesivos de financiamiento público que recibieron los partidos políticos a partir de 1997. Así, con el objetivo de disminuir el monto de financiamiento público de los partidos, en la reforma electoral de 2007-2008 se modificó la fórmula con base en la cual se determinaría tal monto de financiamiento. De acuerdo con las nuevas reglas de financiamiento público instauradas por esta reforma electoral, el Consejo General del IFE determinaría anualmente el monto total de financiamiento público conforme a la siguiente fórmula: el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral se multiplicaría por el 65% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal; el resultado de la operación anterior constituiría el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos. En lo que se refiere al monto de financiamiento otorgado para gastos de campañas, a cada partido le correspondería, de acuerdo con la legislación aplicable a partir de la reforma electoral 2007-2008,

²⁸⁸ Murayama, Ciro, “Financiamiento a los partidos políticos...”, *cit.*, p. 265.

²⁸⁹ En razón de que la reforma Constitucional en materia electoral fue aprobada en 2007 y la reforma a la legislación secundaria en materia electoral entró en vigor en 2008, nos referiremos a éstas únicamente como reforma electoral 2007-2008, tal como en diversos estudios sobre la materia se la denominado.

²⁹⁰ Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, México, UNAM, PNUD, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 35.

²⁹¹ *Idem.*

²⁹² Cabe recordar que desde 1996 se estableció el criterio de distribución del financiamiento público total se repartiría de la siguiente forma, de acuerdo con el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción V del COFIPE de 1996: 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior, y 30% en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

para elecciones en las que se renovara el Congreso de la Unión y la presidencia, un monto equivalente al 50% del financiamiento público que para actividades ordinarias le correspondiera en ese año a determinado partido; por su parte, si las elecciones eran intermedias, sólo se les otorgaría el 30% del financiamiento público que para actividades ordinarias le correspondiera a cada partido. Con esos cambios, en efecto, se atendía, aunque parcialmente, la persistente y legítima crítica de la sociedad respecto del desproporcionado monto de recursos públicos otorgado a los partidos; no obstante de la disminución de recursos públicos, surgieron nuevas y abundantes críticas que volvían a poner en duda la eficacia y equidad del sistema de financiamiento de partidos políticos en nuestro país, como se abordará más adelante.

En lo que respecta a las nuevas reglas sobre el uso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, fue, probablemente, el tema que más centralidad adquirió dada la relevancia de las modificaciones en la materia. La principal de éstas fue la relativa a la prohibición de los partidos políticos, y de terceras personas, de adquirir tiempos para la difusión de propaganda en radio y televisión. De esta manera, sería el IFE “la única autoridad para administrar el tiempo del Estado en radio y TV., para el ejercicio del derecho de acceso a estos medios que tienen los partidos políticos, tanto en las elecciones nacionales como en las locales en cada entidad federativa, y ya sea en tiempo de precampañas, campañas y fuera de ellas”.²⁹³ Y es que una de las principales causas que originaron la prohibición de los partidos políticos para adquirir tiempo en radio y televisión para propaganda se debió, en gran medida, al extraordinario monto de recursos que los partidos destinaban a dicho rubro (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Proporción de los gastos de los partidos políticos en prensa, radio y televisión con respecto del gasto total realizado en campañas, 1994-2000

Año	PAN/AC*	PRI	PRD/AM*	PVEM	PT	Otros	Total
1994	30.2%	14.6%	1.2%	2.8%	15.2%	21.9%	25.3%
1997	65.1%	59.4%	43.2%	56.2%	50.5%	29.4%	55.0%
2000	52.5%	63.5%	41.7%	-	-	59.6%	54.3%

*En el año 2000 el PAN constituyó con el PVEM la Alianza por el cambio (AC), y el PT participó con el PRD en la Alianza por México (AM).

Fuente: Giménez-Cacho, Luis E., *op. cit.*, p. 69.

Como se puede observar en el cuadro anterior, a partir de 1997, momento en que los partidos políticos percibieron un aumento extraordinario en la bolsa de financiamiento público, comenzaron a destinar enormes cantidades de dinero público en propaganda. Además del desencanto de

²⁹³ Rabasa Gamboa, Emilio, *op. cit.*, p.39.

la sociedad al ver enormes cantidades de recursos públicos destinados en propaganda política, existía una enorme brecha de desigualdad de presencia en los medios entre los grandes y pequeños partidos políticos. No obstante, tuvieron que pasar poco más de diez años para que en la reforma electoral de 2007-2008 se atendieran las problemáticas derivadas del gasto destinado en propaganda por parte de los partidos políticos, y la manera de hacerlo fue prohibiéndoles la compra o adquisición de espacios para la difusión de propaganda en radio y televisión.

Otra modificación de la reforma electoral de 2007-2008, que se relacionaba de manera directa con la fiscalización y el financiamiento de los partidos políticos, fue la referente a la regulación de las campañas y precampañas en México. De acuerdo con la normatividad establecida a partir de la reforma electoral 2007-2008, para el caso de las candidaturas presidenciales y de senadurías, las precampañas darían inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y no podrían durar más de sesenta días; para el caso de las candidaturas a diputaciones, por su parte, las precampañas darían inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección y no durarían más de cuarenta días. Adicionalmente a la regulación referente a la duración del periodo de precampañas, a partir de la reforma electoral referida se establecieron controles con respecto a la propaganda electoral y topes de gastos en precampañas, lo que contribuyó ampliamente a tener un control sobre el origen, monto y destino de los recursos utilizados en tal periodo.

Por otra parte, en lo referente a la duración del periodo de campañas, éstas se redujeron a una duración de noventa días para el caso de las elecciones sexenales, en las cuales se renuevan los puestos para presidente, senadores y diputados; mientras que para el caso de elecciones intermedias, donde únicamente se renueva la Cámara de Diputados, la duración de las campañas sería de sesenta días. Lo anterior contribuyó en gran medida, en tanto que hasta antes de la reforma electoral de 2007-2008 se establecía “una duración de más de 160 días para una campaña presidencial, de casi noventa días para las campañas de senadores y un plazo superior a los setenta días para la etapa de proselitismo oficial de los candidatos a diputados”.²⁹⁴

Parte de la explicación del porqué se decidió reducir la duración de las precampañas y campañas electorales en México tiene que ver con el elevado costo de éstas. La lógica detrás de la reducción de la duración de tales periodos es que ello conllevaría a reducir el costo electoral, al mismo tiempo que facilitaría la vigilancia y el control de los recursos financieros por parte de la autoridad electoral. A pesar de que, en efecto, se redujo el financiamiento público otorgado a los partidos políticos a partir de la reforma de 2007-2008, surgieron críticas que señalaban un recorte artificial de los recursos público otorgados. Tal fue el argumento de Luis Carlos Ugalde al señalar que “si se considera que a partir de esa reforma [2007-2008] el tiempo aire para transmitir *spots* es gratuito, en realidad los partidos aumentaron su ingreso *disponible* porque la reducción de las prerrogativas fue mucho menor que el aumento del financiamiento en especie vía tiempos en medios electrónicos. Hubo menos presupuesto líquido para campañas, pero los partidos salieron ganando”.²⁹⁵

²⁹⁴ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 220.

²⁹⁵ Ugalde, Luis Carlos, “Democracia a precio...”, *cit.*

Finalmente, en lo referente a las modificaciones realizadas por la reforma electoral de 2007-2008 en materia de fiscalización, cabe destacar la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos (UFRPP),²⁹⁶ que suplantó a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas creada en la reforma de 1996. Para ello, a partir de 2007, en el artículo 41, apartado D, fracción V, párrafo 10, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció lo siguiente:

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras parte del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.²⁹⁷

A propósito de la integración y funcionamiento de dicho órgano fiscalizador, en el artículo 77, párrafo 6, del COFIPE, se estipuló que la Unidad de Fiscalización estaría a cargo de la revisión de los informes acerca del origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña que presentaran los partidos políticos nacionales, así como de la práctica de auditorías del manejo de los recursos y situación contable y financiera de los partidos. En principio, parecería que la modificación realizada por la reforma electoral de 2007-2008 en el texto constitucional y en el código electoral se trataba únicamente de un simple cambio en la estructura interna del IFE; no obstante, más allá del simple traspaso de funciones que desempeñaba la Comisión de Fiscalización a la Unidad de Fiscalización, se implementaron nuevas y trascendentales modificaciones al nuevo órgano fiscalizador con relación al anterior. Una importante modificación a partir de la reforma electoral de 2007-2008 fue hacer expresa, tanto en la Constitución como en el COFIPE, la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal a la autoridad electoral, con lo cual, como señaló Cristalinas, “El acceso a la información relativa a las operaciones bancarias o situación fiscal de los recursos de los partidos políticos nacionales, ha fortalecido la función de fiscalización y rendición de cuentas, proporcionando a la autoridad mayores elementos para desarrollar sus facultades para investigar hechos o conductas ilegales”.²⁹⁸ En este sentido, la fiscalización se convertía en un mecanismo no sólo de comprobación de egresos e ingresos de los partidos políticos, sino también de investigación y control de tales recursos.

²⁹⁶ Con el objeto de simplificar su denominación, se hará referencia a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos (UFRPP) únicamente como Unidad de Fiscalización.

²⁹⁷ Artículo 41, Apartado D, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2007.

²⁹⁸ Cristalinas Kaulitz, Alfredo, “Fiscalización del IFE a partidos políticos nacionales”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 1, enero-junio de 2012, p. 291.

Relacionado con lo anterior, otra de las importantes modificaciones en materia de fiscalización a partir de la reforma electoral 2007-2008 fue la mayor capacidad del órgano fiscalizador electoral para detectar conductas ilegales en el origen, manejo y destino de los recursos partidistas. Este fue el argumento de Cristalinas al apuntar que una de las principales modificaciones en la materia “fue el transitar de la determinación de actos y omisiones para la detección de conductas de evasión. La trascendencia de este cambio impacta directamente en la cultura del cumplimiento, pues la evidencia y determinación de conductas tiene que ver precisamente con la adminiculación de acciones u omisiones para sacar alguna ventaja dándole la vuelta a la ley”.²⁹⁹ Derivado de las nuevas capacidades técnicas adquiridas por la Unidad de Fiscalización a partir de la reforma electoral de 2007-2008 fue que en el procedimiento de fiscalización de los informes de campaña del año 2009, “se determinaron 66 casos de simulación que involucran a 1.8 millones de pesos, mediante 300 solicitudes de información dirigidas a la CNBV”.³⁰⁰

Asimismo, cabe destacar la regulación referente a la fiscalización de precampañas, la publicación de informes preliminares, así como la instauración del procedimiento de liquidación de partidos políticos. Otrora, estos temas, aunque si bien estaban identificados y fueron tratados parcialmente a través de reformas llevadas a cabo al reglamento de fiscalización, era necesario establecer mecanismos normativos e institucionales más adecuados. Así, derivado de la fiscalización de los informes de precampañas del proceso electoral de 2009, la autoridad electoral fue capaz de sancionar las irregularidades detectadas con un monto total de 2 millones 633 mil pesos.³⁰¹ Por otra parte se estableció la obligación de los partidos políticos de presentar un informe preliminar de gastos de campaña con datos al 30 de mayo del año de la elección, mismo que debería ser presentado dentro de los primeros quince días de junio del mismo año electoral. Lo anterior, contribuyó a la emisión de un voto cada vez más informado, en tanto que una de las principales críticas al sistema de fiscalización electoral era el carácter *a posteriori* de la fiscalización, lo que no permitía una adecuada rendición de cuentas debido a que la información financiera de los partidos políticos era conocida muchos meses después de que concluían las elecciones, e incluso meses después de que los candidatos había tomado posesión de los puestos por los que habían competido.

Por último, la regulación tendiente al procedimiento de liquidación de partidos políticos se constituyó como una de las principales modificaciones en materia de fiscalización en tanto que hasta antes de 2007 una de las principales críticas a dicho sistema era lo referente a la ausencia de una norma que regulara lo que sucedía con los recursos de aquellos partidos políticos que perdían su registro. Como en su momento señaló Ciro Murayama:

[...] todo partido político que no alcanza el 2% de la votación pierde su registro y con ellos las prerrogativas que recibe por ley. No obstante, dada la omisión legal vigente, todos aquellos bienes (muebles e inmuebles) que el partido logró adquirir como tal con recursos públicos, así como los activos

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 293.

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 294.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 299.

INTRODUCCIÓN

financieros que reunió a partir de financiamiento público, quedan en una suerte de limbo legal y, en los hechos, pasan a ser bienes privados.³⁰²

Así, haciendo uso de la nueva normatividad aplicable a partir de la reforma electoral 2007-2008, la Unidad de Fiscalización del IFE llevó a cabo el procedimiento de liquidación del Partido Socialdemócrata, mismo que perdió su registro debido a que no obtuvo la votación mínima requerida en las elecciones federales de 2009 para conservar el registro como partido político.

Finalmente, al igual que la Comisión de Fiscalización establecida en la reforma electoral de 1996, en 2007 se le otorgó a la Unidad de Fiscalización del IFE la facultad para emitir la reglamentación correspondiente a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos. Derivado de tal atribución, la autoridad electoral fue capaz de seguir implementando importantes y trascendentales reformas a la reglamentación en materia de fiscalización.

En suma, la reforma electoral de 2007-2008 coadyuvó no sólo a corregir algunas carencias normativas e institucionales en materia de fiscalización electoral de las cuales la autoridad adolecía, sino también a mejorar e innovar aspectos a través de la integración de mecanismos de fiscalización con mayor rigor técnico.

³⁰² Murayama, Ciro, "Pendientes obligados de la reforma electoral", *Configuraciones*, año 2, núm.12-13, abril-septiembre, p. 83.

3.2. Financiamiento público

Las bases del modelo de financiamiento público directo partidista establecidas desde la reforma electoral de 1996 se mantuvieron sin mayores alteraciones después de la reforma electoral de 2007-2008, aunque sí con modificaciones importantes en lo referente al monto otorgado por concepto de financiamiento público. Derivado de los frecuentes cuestionamientos al elevado monto de financiamiento público otorgado a los partidos políticos, en especial durante los periodos de campaña, la reforma electoral de 2007-2008 realizó modificaciones a la fórmula con base en la cual se determinaría el financiamiento público otorgado a los partidos políticos. Así, de acuerdo con la normatividad aplicable a raíz de esta reforma, se estableció que el monto de financiamiento público sería el resultado de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. El resultado de la operación anterior daría como resultado el financiamiento público otorgado a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Asimismo, el monto resultante de la operación anterior sería distribuida entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión bajo la fórmula 70-30 establecida desde 1996: el 30% se distribuiría de forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión y el 70% restante se distribuiría considerando la última votación nacional emitida en la elección de diputados. En el caso de partidos políticos de reciente creación, o aquéllos que no contaran con representación en las Cámaras, tendrían el derecho de recibir, cada uno, el 2% del monto que les correspondiera a los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes, todo lo anterior de acuerdo con el artículo 78, párrafo 1, inciso a) del COFIPE.

En lo que se refiere al financiamiento para gastos de campaña, el artículo 78, párrafo 1, inciso b) del COFIPE estableció que, en año de elección presidencial, los partidos recibirían un monto total equivalente al 50% del financiamiento público otorgado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; por su parte, cuando sólo se renovara la Cámara de Diputados, es decir, en las elecciones intermedias, se otorgaría únicamente el 30% del financiamiento público destinado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Asimismo, en años electorales, para aquellos partidos políticos de reciente creación o que no contaran con representación en las Cámaras, estos partidos recibirían el 2% del monto total de financiamiento para gastos de campaña otorgado a todos los partidos políticos, según el tipo de elección.

Finalmente, con relación al financiamiento por actividades específicas, se estableció que cada partido político debería destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público ordinario para el desarrollo de actividades específicas, las cuales estarían comprendidas por las actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales. Tales actividades serían financiadas por el Estado hasta por un monto total equivalente al tres por ciento del financiamiento para actividades ordinarias otorgado a cada partido político en el año que corresponda, de acuerdo con el párrafo 1, inciso c), del COFIPE.

Con base en las modificaciones normativas al sistema de financiamiento público directo, mencionadas anteriormente, se constituiría el financiamiento público de los partidos políticos durante el periodo comprendido entre 2008 a 2014 (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 2008-2014 (millones de pesos)

<i>Partido</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
PAN	751.16	1,009.95	757.62	812.11	1,299.84	857.79	894.32
PRI	510.33	706.54	958.25	1,027.16	1,644.05	1,021.27	1,064.90
PRD	438.00	607.11	402.63	431.60	690.78	653.91	681.62
PT	212.86	287.96	210.63	225.78	361.38	281.64	293.22
PVEM	226.35	304.09	279.14	299.21	478.91	322.87	336.24
MC ¹	220.62	272.27	183.81	197.03	315.36	265.61	276.51
PANAL ²	193.25	255.18	205.28	220.04	352.19	267.75	278.74
PSD ³	137.74	188.54	-	-	-	-	-
MORENA	-	-	-	-	-	-	33.19
PH ⁴	-	-	-	-	-	-	33.19
PES ⁵	-	-	-	-	-	-	33.19
Total	2,690.31	3,631.64	2,997.36	3,212.93	5,142.51	3,670.84	3,925.12

¹ Movimiento Ciudadano. Anteriormente a 2012 denominado únicamente como Convergencia.

² Partido Nueva Alianza.

³ Partido Socialdemócrata.

⁴ Partido Humanista.

⁵ Partido Encuentro Social.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2vB6fnS>

A diferencia de las modificaciones de la reforma electoral de 1996 en materia de financiamiento público, el cual buscaba generar un sistema de partidos competitivo y equitativo a través del otorgamiento de una bolsa de recursos cuantiosa, así como una mejor distribución de ésta, el principal objetivo de la reforma electoral de 2007-2008 en materia de financiamiento, fue la disminución del financiamiento público directo otorgado a los partidos políticos. Sin embargo, si observamos los datos proporcionados por el propio IFE referentes al total de recursos públicos directos otorgados a los partidos políticos, podemos percatarnos que la disminución a dicho financiamiento es apenas perceptible: mientras que en 2007, aún con base en las reglas de financiamiento establecidas en la reforma electoral de 1996, los partidos políticos recibieron un monto total equivalente a 2 mil 669 millones de pesos, para 2008, una vez establecidas las modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008, los partidos políticos recibieron un total de 2 mil 538 millones de pesos; lo que representa una disminución de tan sólo el 5% con relación al financiamiento otorgado en 2007. Lo

anterior se debe a que la normatividad electoral surgida de la reforma electoral de 2007-2008 buscó disminuir únicamente el financiamiento público para gastos de campaña, mas no el financiamiento público otorgado para actividades permanentes.

Así, el verdadero recorte en el financiamiento público otorgado a los partidos políticos proviene del artículo 78, párrafo 1, inciso b), fracciones I y II del COFIPE reformado en 2008 que estableció que en el año de la elección en que se renovara la presidencia de la República y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, se le otorgaría a cada partido político, para sufragar los gastos de campaña, el 50% del financiamiento público otorgado para actividades ordinarias permanentes que le correspondiera en ese año. Por su parte, en el año de la elección en que sólo se renovara la Cámara de Diputados, se le otorgaría a cada partido político el 30% del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que le correspondiera en ese año. Sería con base en esta nueva reglamentación que se otorgaría el financiamiento público a los partidos políticos para los procesos electorales federales de 2009 y 2012 (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades de campaña, 2009-2012

<i>Partido</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>
PAN	227,808,939	424,784,164
PRI	159,370,769	537,269,854
PRD	136,941,167	225,745,364
PT	64,954,163	118,098,140
PVEM	68,591,219	156,507,101
MC	61,413,818	103,060,129
PANAL	57,559,089	115,095,669
PSD	42,849,712	-
Total	819,488,876	1,680,560,421

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral, disponible en <http://bit.ly/2UdH8Qg>

A diferencia de las elecciones federales intermedias de 2003, en las que los partidos políticos recibieron, en total, financiamiento público para actividades de campañas equivalente a 2 mil 421 millones de pesos, en las elecciones de 2009, derivado de las modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008, recibieron 819 millones de pesos. Por su parte, en las elecciones federales de 2006, en las que los partidos recibieron financiamiento por 2 mil 68 millones de pesos, para las elecciones federales de 2012 dicho financiamiento descendió a mil 680 millones de pesos.

Con base en todo lo anterior podemos observar que, en efecto, con las modificaciones al modelo de financiamiento público establecidas a partir de la reforma electoral de 2007-2008 se

logró disminuir el financiamiento público, pero tal disminución sólo fue evidente en los recursos otorgados a los partidos políticos para gastos de campaña, mientras que el financiamiento público otorgado para actividades ordinarias permanentes siguió prácticamente en los mismos niveles mostrados desde la reforma electoral de 1996. En este sentido, como lo advirtió Ugalde:

[...] la reducción del financiamiento público a partidos fue de 250 millones entre 2006 y 2012, equivalente a 4.7%. La reducción es marginal porque a pesar de que el financiamiento de campañas cayó en 37% (pasó de dos mil 674 millones de pesos en 2006 a mil 681 millones de pesos en 2012), esta reducción fue compensada con un incremento de 26% en el financiamiento de gastos ordinarios y permanentes de los partidos, los cuales pasaron en el mismo periodo de dos mil 674 millones a tres mil 361 millones de pesos.³⁰³

En adición a lo anterior, es importante tomar en cuenta que a partir de la reforma electoral de 2007-2008 se les otorgó a los partidos políticos, de manera gratuita, tiempo aire en radio y televisión para transmitir propaganda, de tal manera que los partidos políticos no se vieron perjudicados, en tanto que la reducción del financiamiento público directo fue menor que el aumento del financiamiento público indirecto entregado, sobre todo si consideramos que, en promedio, “los gastos en medios electrónicos representaban hasta 60% de los gastos de campaña”.³⁰⁴

Aunque el monto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes haya permanecido prácticamente sin alteraciones, a pesar de la modificación a la fórmula con base en la cual se determinaba el financiamiento público para actividades ordinarias, el haber modificado dicha fórmula trajo algunos beneficios. Para identificarlos, recordemos que la fórmula establecida a partir de la reforma electoral de 1996 señalaba que el monto de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos sería el resultado del siguiente procedimiento, descrito por Orozco Henríquez, con base en el artículo 49 del COFIPE de 1996:

El Consejo General del Instituto Federal Electoral debe determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para Diputado, de una para Senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior [...] El costo mínimo de una campaña para Diputado debe ser multiplicado por el total de Diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en tanto que el costo mínimo de una campaña para Senador debe ser multiplicado por el total de Senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. Por su parte, el costo mínimo de gastos de campaña para Presidente se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para Diputado por el total de Diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dura la campaña

³⁰³ Ugalde, Luis Carlos y Guzmán, Mario, “En las urnas: Más dinero, más corrupción”, *Nexos*, agosto de 2013.

³⁰⁴ Ugalde, Luis Carlos, “Democracia a precio...”, *cit.*

para Diputado por este principio, y, finalmente, se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente.

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes”.

Primero cabría advertir la discrecionalidad con la cual el Legislativo determinó la fórmula a través de la cual se determinaría el financiamiento público de los propios partidos políticos. En efecto, hasta la fecha parece no haber justificación alguna que explique o aclare el método o el fundamento con el cual se basaron para determinar la fórmula de financiamiento antes descrita. Al respecto, Luis Carlos Ugalde ha señalado lo siguiente:

Siempre me interesó entender la lógica de la fórmula. Eran demasiados factores que se sumaban y multiplicaban. Pensaba que detrás de ella yacía una profunda reflexión sobre el financiamiento justo de los partidos o sobre el punto óptimo de dinero para motivar la participación de los votantes. Después de mucho preguntar, alguien que participó en las negociaciones de aquella reforma de 1996 me dijo “El presidente Zedillo [1994-2000] quería dos cosas: abatir la enorme disparidad en las condiciones de competencia entre partidos e independizar al PRI del financiamiento ilegal que había recibido el gobierno por décadas”. Y con nitidez me explicó la lógica (o falta de ella) detrás de la fórmula: “El presidente preguntó cuánto dinero necesitaba el PRI para independizarse y eliminar las transferencias por debajo de la mesa”. El PRI habría hecho los cálculos y dado al presidente una cifra que quizá estaba “inflada” respecto a las necesidades reales del partido, pero fue la cifra que guió las negociaciones de la reforma electoral, refiere la fuente consultada. Entonces se pidió *inventar* una fórmula que arrojara esa cifra.³⁰⁵

Si bien esta es una probable explicación que ofrece Ugalde con relación a la determinación de la fórmula de financiamiento público partidista, tal explicación no pudo ser comprobada o corroborada. Más grave aún es que al momento en que se aprobó la reforma electoral de 1996 no se ofreciera una explicación o justificación real y convincente de la determinación del monto de financiamiento público otorgada a los partidos. Discutir a estas alturas, después de varios años de haberse aprobado la reforma electoral de 1996, parecería un esfuerzo en vano y sin mucho sentido; sin embargo, debería servirnos como lección, pues incluso hasta la fecha, la legislación electoral mexicana conserva una fórmula para determinar el financiamiento público partidista sin bases ni justificaciones claras. Al respecto, como lo han advertido Casar y Ugalde:

[...] la fórmula para estimar la bolsa [actual] de financiamiento de partidos políticos carece de racionalidad. Dice que la bolsa anual para los partidos se estima al multiplicar 65% del valor de la Unidad de Medida de Actualización (UMA, antes salario mínimo) por el número de inscritos en el padrón electoral. ¿Por qué 65 y no 30 o 40%? También dice que el financiamiento de campañas en año de

³⁰⁵ *Idem.*

elección presidencial es la mitad de esa bolsa, sin justificar ese monto con base en un análisis real de costos.³⁰⁶

No obstante de las carencias de la fórmula establecida en la reforma electoral de 2007-2008 con base en cual, incluso en la actualidad, se determina el financiamiento público de los partidos políticos, cabe señalar, en especial, dos beneficios en el rediseño de dicha fórmula con relación a la utilizada a partir de la reforma electoral de 1996. Como ya se mencionó, la fórmula establecida en 1996 contenía varios factores, tales como los costos mínimos de las diferentes campañas, el número de partidos con representación en el Congreso, así como el número de diputados o senadores a elegir, entre otros. Una primera problemática relacionada con los factores anteriores, era aquella vinculada con el número de partidos políticos, debido a que la entrada de nuevos partidos políticos incrementaba el monto de financiamiento público de manera considerable, como lo demostró Ciro Murayama:

[...] en la elección del año 2000, la llegada de tres nuevos y pequeños partidos al Congreso —Sociedad Nacionalista, Alianza Social y Convergencia por la Democracia, de la mano del PRD con el que formaron coalición— que sumaron, entre los tres, nueve diputados, implicó un aumento del financiamiento ordinario total de 47% de un año a otro entre 2000 y 2001 [...] pasó de costar cerca de 1 500 millones para actividades ordinarias en 2000 a superar los 2 200 millones al año siguiente.³⁰⁷

Sin embargo, aquella no fue la primera vez que sucedía lo descrito por Ciro Murayama. De 1998 a 1999 el número de partidos políticos pasó de cinco a once en tan sólo un año, lo que conllevó a un aumento de casi 300 millones de pesos en el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos. A su vez, un problema adicional, es que el aumento de financiamiento público debido al incremento en el número de partidos políticos benefició en mayor medida a los partidos electoral y financieramente más consolidados de aquellas época (PRI, PAN y PRD): “como 70% del financiamiento se asigna en función del porcentaje de votos obtenido, al crecer la bolsa de recursos quienes se llevan la mayor parte de los recursos adicionales son los partidos grandes”.³⁰⁸ Asimismo, derivado del aumento de partidos políticos de 2000 a 2001, los partidos más beneficiados fueron el PRI y el PAN, cuyas prerrogativas aumentaron en 283 millones y 234 millones de pesos, respectivamente. Así las cosas, como indica Murayama, la contradicción y sin sentido de incluir el factor del número de partidos políticos dentro de la fórmula estaba en que “paradójicamente, entre más competidores enfrentan los partidos políticos más arraigados, su financiamiento crece”.³⁰⁹ Dado todo lo anterior, una de las virtudes del rediseño de la fórmula para determinar el financiamiento público de la reforma electoral de 2007-2008 fue haber eliminado el

³⁰⁶ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 19.

³⁰⁷ Murayama, Ciro, “Pendientes obligados...”, *cit.*, p. 80.

³⁰⁸ *Idem.*

³⁰⁹ *Idem.*

criterio según el cual, “a mayor número de competidores más dinero en términos absolutos para todos, no menos”.³¹⁰

Otro de los beneficios de las modificaciones realizadas en materia de financiamiento partidista fue no sólo haber reducido significativamente el financiamiento público otorgado a los partidos políticos para gastos de campañas, sino, en adición a lo anterior, una de las principales modificaciones fue haber establecido que en las elecciones en las cuales sólo se renovara la Cámara de Diputados, los partidos políticos recibieran únicamente el 30% de lo que les correspondía por actividades ordinarias permanentes. Lo anterior era apremiante en tanto que, por ejemplo, en las elecciones intermedias de 2003, los partidos políticos recibieron un monto equivalente al cien por ciento de lo recibido por actividades ordinarias permanentes, tal como lo indicaba la legislación anterior. Y es que, como vale la pena recordar, antes de la reforma electoral de 2007-2008, el financiamiento para actividades de campaña de los partidos políticos era equivalente al financiamiento recibido por concepto de actividades ordinarias permanentes, independientemente de si se trataban o no de elecciones intermedias. Ello provocó que “en la elección de 2003, en la que se renovó únicamente la Cámara de Diputados, los partidos recibieran 2 421 millones de pesos, es decir, 712 millones más, 42% adicional en términos reales, que en la elección del año 2000, cuando también hubo campañas a la Presidencia de la República y para renovar los 128 escaños del Senado”.³¹¹ Incluso los partidos políticos recibieron más recursos para las elecciones intermedias de 2003 que para las elecciones sexenales de 2006, pues en estas últimas recibieron, para gastos de campañas, un total de 2 mil 68 millones de pesos.

A pesar de los beneficios que trajo consigo el rediseño de la fórmula para determinar el financiamiento público y la reducción del monto de financiamiento para gastos de campaña, el principal objetivo que se debió haber buscado en materia de financiamiento fue el de la disminución del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, lo que no se consiguió plenamente con las modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008.

Por otra parte, cabe reconocer que el hecho de prohibir a partidos, precandidatos y candidatos la compra o adquisición de tiempos para propaganda en radio y televisión coadyuvó enormemente a una mejor distribución y equidad en la difusión de propaganda de los partidos políticos. Dado que la legislación anterior establecía el derecho exclusivo de los partidos políticos de contratar tiempos en radio y televisión para su respectiva propaganda, eso originaba que aquellos partidos que contaban con mayor cantidad de recursos centralizaran o acapararan la presencia en medios de comunicación. A partir de la reforma electoral de 2007-2008, al constituirse el IFE como la única autoridad para la administración del tiempo que le correspondiera al Estado en radio y televisión, así como del tiempo que les correspondiera a los partidos políticos, fue posible reasignar de manera más equitativa el tiempo en medios de comunicación disponible a cada partido político. Para ello, en el artículo 56, párrafo 1, del COFIPE se estableció que el tiempo total asignado a los partidos

³¹⁰ *Idem.*

³¹¹ *Idem.*

políticos para la difusión de propaganda en radio y televisión se distribuiría entre ellos conforme a la regla 70-30: 70% del tiempo asignable entre todos los partidos políticos se distribuiría en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior; mientras que el 30% restante se distribuiría en forma igualitaria entre todos los partidos políticos, tal como lo prevé la legislación vigente.

Con todo lo anterior, en efecto, se logró cumplir con varios de los ajustes que el sistema de financiamiento político requería a partir de su instauración en 1996, tales como: la incongruencia de otorgar el mismo monto de financiamiento político para campañas intermedias y sexenales; el elevado monto de recursos públicos destinado por los partidos al rubro de propaganda difundida en radio y televisión, y el desacierto de incluir, entre otras variables, el número de partidos para determinar el monto de financiamiento público. No obstante que con las modificaciones al modelo de financiamiento público a raíz de la reforma electoral de 2007-2008 fue posible resarcir aquellas problemáticas, la principal exigencia por parte de la ciudadanía al modelo de financiamiento político, que era la reducción del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, fue parcialmente atendida por dicha reforma, lo cual seguiría generando diversos cuestionamientos.

3.3. Financiamiento privado

Si a partir de 1993 la normatividad electoral en materia de financiamiento privado ya era restrictiva, para las reformas electorales de 1996 y 2007-2008 las limitaciones a las aportaciones privadas fueron aún mayores. Al igual que en la reforma de 1996, en torno a la aprobación de la reforma electoral de 2007-2008 surgieron argumentos muy divididos: por una parte, se encontraba la postura que consideraba que se tenía que prohibir cualquier tipo de aportación proveniente de fuentes privadas hacia los partidos políticos, y, por otra parte, estaba la postura de que, además de que contribuir con aportaciones económicas a los partidos políticos constituye un derecho político que todo ciudadano debería poseer, las aportaciones privadas *per se* no son nocivas. La primera postura la sostiene Cárdenas Gracia, al señalar que, a pesar de que la reforma electoral de 2007-2008 fue profunda,

[...] quedaron pendientes de aprobación muchas asignaturas, las cuales tendrán que abordarse en el futuro por otras reformas electorales y políticas [...] Entre los temas que quedaron pendientes de aprobación y que pasaron factura en el proceso electoral de 2012 encontramos los siguientes: [...] 2) la no derogación del financiamiento privado, lo que favorece legal e ilegalmente la participación del sector privado en los procesos electorales para esperar después beneficiarse de contratos, obras, concesiones y otros privilegios de los tres niveles de gobierno.³¹²

Por otra parte, la contraposición al argumento anterior, la sostiene Ugalde y Guzmán, quienes propusieron “Estimular que las donaciones privadas se transparenten mediante nuevas fórmulas y topes de financiamiento privado. Hay dos opciones: seguir estigmatizando el financiamiento privado [...] o encontrar nuevas fórmulas para transparentarlo y legalizarlo (con límites y fórmulas más realistas)”.³¹³

Es interesante apuntar que, si bien tanto Cárdenas como Ugalde han sido fuertes y perseverantes críticos tanto del sistema de financiamiento partidista como de los perjuicios del financiamiento privado en el sistema electoral mexicano, ambos autores enfrentan el problema de manera muy distinta: uno propone que la mejor solución es prohibir el financiamiento privado de una vez por todas; mientras que el otro propone regularlo y transparentarlo de manera más adecuada.

Si bien las proposiciones y posturas antes citadas se remontan a 2013 y 2014, tal discusión se presentó antes y durante la aprobación de la reforma electoral de 2007-2008; no obstante, en el caso de la reforma referida, en mi consideración, se trató de llegar a un acuerdo intermedio: no impedir totalmente el financiamiento proveniente de aportaciones privadas, con la condición de

³¹² Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 72.

³¹³ Ugalde, Luis Carlos y Guzmán, Mario, *op. cit.*

establecer controles más estrictos y prohibir de manera definitiva la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión para la transmisión de propaganda por parte de partidos políticos, actividad en la cual, además de destinarse la mayor parte de los recursos públicos, se detectaban una gran cantidad de irregularidades. Como lo señalan Díaz Domínguez y Rivera Loret de Mola, la razón más frecuente en los pronunciamientos del TEPJF en torno a los informes de campaña de 1997, 2000 y 2003 de los partidos políticos fueron las referentes a las irregularidades en documentación de propaganda transmitida en radio, prensa y televisión.³¹⁴

De esta manera, al establecer controles y límites más estrictos a las modalidades de financiamiento privado, a la vez que se prohibía la compra y adquisición de tiempo en radio y televisión para la emisión de propaganda, se trataba de controlar la entrada de dinero ilícito a las arcas de los partidos políticos a través de las fuentes privadas de financiamiento.

En este sentido, la primera gran modificación en materia de financiamiento privado fue la establecida en el párrafo 2 del artículo 77 del COFIPE, donde se decretó que los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección no podrían recibir aportaciones de:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero, y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Si bien desde la reforma electoral se prohibieron las aportaciones provenientes de los entes citados, la modificación importante es que, a partir de 2007, la prohibición no sólo aplicaba a los partidos políticos, sino que ahora se incluían a aspirantes, precandidatos y candidatos. Lo anterior, aunque pareciera una obviedad, fue importante añadirlo debido a que, como se abordará más adelante, la reforma electoral de 2007-2008 hizo sujetos de sanciones a los aspirantes, precandidatos, candidatos e incluso a personas físicas y morales que incumplieran con la normatividad electoral aplicable.

Por otra parte, en lo que se refiere a las limitaciones de las aportaciones privadas, la reforma electoral de 2007-2008 estableció, en el artículo 78, párrafo 5 del COFIPE, que la suma de los recursos provenientes de la militancia, las organizaciones sociales de los partidos, los candidatos de un mismo partido y los recursos provenientes del autofinanciamiento, no podría ser mayor al 10%

³¹⁴ Díaz Domínguez, Alejandro y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *op. cit.*, p. 89.

anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior. Por otra parte, en lo que respecta a las aportaciones provenientes de simpatizantes, en el artículo 78, párrafo 4, inciso c), fracción II, del COFIPE se estableció que cada partido político no podría recibir anualmente más del 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior; no obstante, las aportaciones de simpatizantes no se incluían en el párrafo 5 del artículo 78 el cual, como ya mencionó anteriormente, establecía que la suma de las aportaciones provenientes de militantes, organizaciones sociales de los partidos políticos, candidatos y del proveniente del autofinanciamiento no podrían superar el 10% del tope de gastos de la campaña presidencial inmediata anterior. De tal manera que, por sí mismas, las aportaciones de simpatizantes podían ser equivalentes a todas aquellas aportaciones establecidas en el párrafo 5 del artículo 78. Finalmente, en lo que respecta al financiamiento de fondos y fideicomisos, la normatividad electoral de 2007-2008 no estableció limitación alguna.

Cabe señalar que la normatividad electoral establecida en 1996, a diferencia de la establecida en 2007-2008, permitía que cada partido político determinara libremente los montos máximos de las aportaciones de militantes, organizaciones sociales y candidatos, lo cual incentivaba a los partidos políticos a recaudar mayores recursos provenientes de fuentes privadas. En lo referente a las aportaciones de simpatizantes, la normatividad de 1996 establecía que la suma de las aportaciones de simpatizantes no podía superar el 10% del financiamiento público ordinario otorgado a todos los partidos políticos, mientras que las aportaciones que de manera individual un simpatizante aportara, no podía ser mayor al 0.05% del financiamiento público ordinario otorgado a todos los partidos políticos. Para 2007-2008, como ya se mencionó, el límite de las aportaciones de simpatizantes ya no era el 10 y 0.05% del financiamiento público ordinario otorgado a todos los partidos políticos, sino el 10 y 0.05% del tope de gastos de la campaña presidencial inmediata anterior. Este cambio generó que el monto de aportaciones que los partidos podían recaudar de fuentes privadas disminuyera considerablemente en comparación con los límites establecidos en la normatividad electoral de 1996.

En suma, la reforma electoral de 2007-2008 contribuyó a limitar y, por lo tanto, disminuir, el financiamiento proveniente de aportaciones privadas. Adicionalmente, vale la pena mencionar que los mecanismos normativos e institucionales en materia de fiscalización se robustecieron enormemente, lo cual permitía tener un control aún más restrictivo sobre las aportaciones privadas otorgadas a los partidos políticos.

Fue, por tanto, con estas reglas y restricciones con las cuales los partidos políticos recaudarían recursos de fuentes privadas durante el periodo comprendido entre 2008 y 2012 (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. Financiamiento privado de partidos políticos nacionales, 2008-2014 (millones de pesos)

<i>Partidos</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
PAN	30.42	51.17	21.84	36.81	59.35	25.27	37.03
PRI	20.60	43.55	44.67	19.77	33.69	27.39	23.72
PRD	23.41	37.90	17.26	23.22	52.26	24.94	46.58
PT	7.17	4.38	5.28	3.57	9.83	30.38	1.34
PVEM	5.68	10.10	4.23	15.23	10.84	1.94	7.22
MC	28.04	11.03	13.51	10.01	17.90	7.22	4.64
PANAL	8.29	21.18	12.12	12.25	51.92	9.25	9.57
PSD	0.10	0.00	*-	-	-	-	-
PH	-	-	-	-	-	-	0.75
MORENA	-	-	-	-	-	-	2.90
PES	-	-	-	-	-	-	0.00
Total	123.71	179.30	118.90	120.86	235.79	126.39	133.76

*No existía el partido político en ese año.

Nota: Las cifras fueron capturadas de los informes anuales de los partidos políticos presentados al Instituto Federal Electoral, en los cuales fueron reportadas las cifras totales de recursos provenientes de fuentes privadas tanto para actividades ordinarias como para actividades de campaña.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral, disponible en: <https://bit.ly/2KIAbIk>.

Si bien la academia y los medios de comunicación no suelen dar mucha relevancia a los montos de recursos recabados por los partidos políticos por fuentes privadas, los montos obtenidos por estos medios pueden llegar a ser sobresalientes, en especial aquellos que logran recaudar los partidos políticos más grandes. No obstante, debido al establecimiento de restricciones y limitaciones más estrictas al financiamiento privado a partir de la reforma electoral de 2007-2008, la incidencia y el monto de recursos proveniente de fuentes privadas disminuyó considerablemente. En el periodo comprendido entre 1998 a 2007 los partidos políticos lograron recaudar poco más de dos mil 900 millones de pesos, mientras que en el periodo comprendido entre 2008 a 2014 los partidos lograron recaudar poco más de mil millones de pesos. Sin embargo, la comparación no es equivalente, en tanto que en el primer periodo se está considerando las aportaciones percibidas en un periodo de diez años, mientras que en el segundo sólo se están considerando siete años; además cabe señalar que durante el primer periodo se celebraron tres elecciones, dos sexenales y una intermedia, mientras que en el segundo periodo sólo se celebraron dos elecciones, una sexenal y una intermedia. Lo anterior es importante tomarlo en cuenta porque es en los periodos electorales donde la cifra de recursos provenientes de fuentes privadas otorgadas a los partidos políticos aumenta considerablemente, sobre todo en elecciones donde se renueva la presidencia de la República. A pesar de todo lo anterior, si consideramos el promedio anual de recursos provenientes de fuentes privadas, notaremos que la diferencia entre ambos periodos sigue siendo considerable: el promedio anual de recursos proveniente de fuentes privadas percibidas por los partidos políticos

durante el periodo 1997-2007 fue de 238 millones 872 mil pesos, mientras que, para el periodo 2008-2012, el promedio de recursos recaudados fue 130 millones 55 mil pesos.

A pesar de la considerable disminución de las aportaciones privadas en términos nominales, éstas siguieron siendo, al igual que durante el periodo de 1998 a 2008, marcadamente desiguales entre las distintas fuerzas políticas. Como se puede observar en el cuadro anterior, los partidos políticos más grandes en aquella época (PRI, PAN, PRD) obtuvieron la mayor parte de las recaudaciones provenientes de fuentes privadas. No obstante, las cifras no fueron tan divergentes como lo fueron en el periodo de 1998 a 2008, donde el PRI y el PAN lograron acumular, a lo largo de los diez años, montos de financiamiento privado equivalentes a 978 y 927 millones de pesos, respectivamente; mientras que el PRD, PT, PVEM y Convergencia, lograron acumular, conjuntamente, 493 millones de pesos. Lo anterior, sin embargo, no se debe a errores de diseño de la normatividad electoral, sino a las capacidades y oportunidades propias de cada partido para recaudar recursos. En ese sentido, un punto a favor de la normatividad electoral en materia de financiamiento privado, es que permite que todos los partidos políticos logren recaudar las mismas cantidades de financiamiento privado, pues el límite de aportaciones privadas que pueden percibir, de acuerdo con la normatividad, es el mismo para todos los partidos.

Otro hecho importante en el que vale la pena detenerse es en lo relativo a la excesiva disminución de las aportaciones privadas recaudadas por el PRI, PAN y el PRD durante el periodo comprendido en 2008 y 2012 con relación al periodo anterior. Como ya se mencionó anteriormente, las aportaciones privadas recaudadas por el PRI y el PAN durante el periodo 1998-2007 fue de 978 y 927 millones de pesos, respectivamente; no obstante, durante el periodo 2008-2014, el total de las aportaciones percibidas por estos partidos fue de tan sólo 213 y 225 millones de pesos, respectivamente.

Las modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008 en materia de financiamiento privado, en efecto, se realizaron con el propósito de limitar, aún más, las aportaciones de esta modalidad de financiamiento. Sin embargo, la disminución del financiamiento privado tiene, al menos, dos explicaciones adicionales. La primera explicación tiene que ver con el distanciamiento entre los partidos políticos y su base electoral, de militantes y de la ciudadanía en general. Tal distanciamiento tiene un origen político y social más complejo; no obstante, parte de ese distanciamiento se puede deber a las estrictas restricciones de la normatividad electoral en materia de financiamiento privado, así como a la dependencia de los partidos políticos al excesivo financiamiento público. Y es que el establecer restricciones tan rigurosas para recaudar recursos de la ciudadanía y establecer un monto de financiamiento público tan elevado puede ocasionar que partidos políticos se distancien de su base electoral, pues el hecho de permitir a estos aportar con recursos puede ser una oportunidad para generar vínculos entre los partidos políticos y la sociedad.

La otra probable explicación de la considerable disminución del financiamiento privado se puede deber al pobre desempeño electoral y de congregación de los partidos políticos. Y es que cada año se ha vuelto más evidente la crisis de confianza de los ciudadanos hacia los partidos polí-

ticos. Probable muestra de ello es que en 1999 y 2000, el PRI logró recaudar, de aportaciones privadas, 198 y 279 millones de pesos, respectivamente; no obstante, en 2001 y 2002, después de las elecciones de 2000, año en que el PRI perdió la candidatura presidencial, el partido sólo logró recaudar 34 y 13 millones de pesos, respectivamente (en 2001 las aportaciones de simpatizantes, es decir, de la ciudadanía, fueron de tan sólo 10 mil pesos, mientras que en 2000 habían sido de 102 millones de pesos). Esta tendencia se extendió incluso hasta las elecciones de 2012, año en el que sólo recaudó 33 millones 688 mil pesos.

Finalmente cabe señalar que, a pesar de la disminución y las rigurosas restricciones en la materia, el financiamiento privado siguió siendo fuertemente vinculado a los numerosos casos de corrupción política del país y a supuestas contribuciones ilegales recibidas por los partidos políticos: “El financiamiento de la política en sí misma no debería llevar en sí el germen de la corrupción; sin embargo, con demasiada frecuencia, es necesario concluir que el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales es una de las causas principales de la corrupción política”.³¹⁵

Las presunciones de que la entrada de financiamiento privado podría constituirse en una de las principales causas de corrupción política y financiación ilegal de partidos, fue nutrida por varios casos de corrupción en los que se presuponía la participación de personas físicas y morales que, coludidas con los partidos políticos y/o candidatos, intentaban transgredir la normatividad electoral en materia de financiamiento y fiscalización. Sin mencionar los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, del año 2000, incluso en las elecciones federales de 2012, se aludieron a diversos casos de corrupción. Tres de ellos muy conocidos fueron los casos *Monexgate*, los videoescándalos del PRD y un supuesto acuerdo comercial y político entre Enrique Peña Nieto y Televisa. El primer caso se refiere a la supuesta conexión entre diversas empresas fantasma y el Banco Monex con el objetivo de “la dispersión de tarjetas de prepago y de otra índole, en beneficio de la estructura electoral del PRI y para comprar el voto”.³¹⁶ En lo que respecta a este caso, de acuerdo con Cárdenas Gracia, implicó la trasgresión a por lo menos cuatro principios enmarcados en la normatividad electoral, la cual, por cierto, está íntimamente relacionada con la normatividad en materia de financiamiento y fiscalización: “1) aportaciones ilegales a la campaña de Peña Nieto de personas morales, lo que está prohibido por la ley electoral; 2) una estructura de financiamiento paralelo prohibido por la ley, porque no se informa a la autoridad electoral sobre las fuentes de financiamiento; 3) rebase de tope de aportaciones privadas en la campaña PRI-PVEM, y 4) rebase del tope de gastos de la campaña presidencial”.³¹⁷ Asimismo, se aludió a la colaboración entre el candidato presidencial Enrique Peña Nieto y Televisa, lo que se constituiría en una violación grave a los preceptos constitucionales y legales en materia electoral, debido a que, como se ha mencionado constantemente, una de las principales modificaciones de la reforma electoral 2007-2008 fue la prohibición de contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión para la trasmisión de propaganda. Así, de acuerdo con Cárdenas Gracia:

³¹⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p. 235.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 111.

³¹⁷ *Idem*.

Las evidencias más sobresalientes que se aportaron como pruebas en el juicio de inconformidad a este respecto son: los contratos con empresas de publicidad propiedad de Alejandro Quintero Íñiguez, vicepresidente de comercialización de Televisa, del acuerdo entre Televisa-Peña; la cobertura de Televisa de las giras internacionales de Peña; facturas de Televisa por los conceptos de “Comentarios de Joaquín López Dóriga transmitidos dentro de su noticiero “López Dóriga” y en el noticiero de Óscar Mario Beteta, por un monto de \$1150000.00, y finalmente, los gastos en publicidad y propaganda en los medios de comunicación electrónica que difundieron en 2010 las actividades gubernamentales de Peña por \$87678347.84.³¹⁸

Finalmente, otro caso bastante difundido fue el de los *videoescándalos* del PRD, caso que, por la manera en que lo describe Cárdenas Gracia, se trata de un caso típico de corrupción política e financiamiento ilegal partidista: “Un empresario que aportó a precampañas del PRD a nivel local, y que después cobra dividendos en forma de contratos para obras que no se concluyen, con sobrepagos, con simulación, e influyendo para que funcionarios en el Distrito Federal, de las áreas de obra y administración de su confianza, sean contratados y conseguir con ello un tratamiento de privilegio”.³¹⁹

Ante lo que pareciera una ola de casos de corrupción derivadas del financiamiento privado e ilegal de partidos políticos en México, Cárdenas Gracia considera que “una de las formas de combatir la corrupción en la política consiste en derogar el financiamiento privado”.³²⁰ Incluso en su labor como diputado de la LXI Legislatura, Cárdenas Gracia propuso una iniciativa de reforma constitucional y legal para suprimir el financiamiento privado.

No obstante, una de las problemáticas inherentes de la corrupción es su rasgo oculto o encubierto con base en el cual opera; en este sentido, el restringir completamente el financiamiento de partidos políticos a través de fuentes privadas no asegura la inhibición de conductas ilícitas por parte de los partidos, tales como la financiación ilegal de campañas políticas, precisamente porque, a pesar de la existencia de restricciones y prohibiciones, los partidos políticos buscarían eludir las normas en la materia. Esta problemática inherente a cualquier caso de corrupción lo explican Arellano Gault y Hernández Galicia al señalar que:

La corrupción por su definición general e ilegal, dañina e inequitativa, es eminentemente estratégica: no suele dejar “un cuerpo del delito” que permita medirle, conocerla y estudiarla; y cuando deja un rastro, éste es difícil de seguir puesto que hay una serie de mecanismos y cercos de protección destinados a mantener al fenómeno indetectable; ya mediante el ocultamiento, el aprovechamiento de los entresijos normativos o la amenaza de violencia a quien indague. Éste es un fenómeno que ocurre oculto y subsiste al amparo de redes con equilibrios y apoyos mutuos que posibilitan su persistencia y expansión.³²¹

³¹⁸ *Ibidem*, p. 109.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 234.

³²⁰ *Ibidem*, p. 238.

³²¹ Arellano Gault, David y Hernández Galicia, Jesús F., *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2016, p. 27-28.

Los escándalos de corrupción política vinculados a partidos y campañas políticas han tenido, todos, la característica de trasgredir las normas constitucionales y legales ya sea para sacar ventaja electoral, ya sea para adquirir beneficios personales o individuales a través de la violación de las normas. En ese sentido, la disminución o mitigación de los escándalos o casos de corrupción no depende exclusivamente de si las violaciones cometidas en tales actos de corrupción se encuentran explícitamente o no prohibidos en la ley, pues aun estándolo, los actores podrían seguir cometiendo los mismos actos de corrupción, pues aun cuando se prevén fuertes sanciones o multas establecidas en la ley, éstas suelen ser insuficientes para disminuir los incentivos de los partidos políticos y candidatos para violar la ley. Adicionalmente hay que tomar en cuenta que el mayor reto en materia de financiamiento y fiscalización electoral no ha sido el diseño de reglas o normas que los regulen, sino de la incapacidad de implementación para hacerlas cumplir, como bien mencionan Londoño Fernando y Zovatto Daniel:

Los problemas de financiamiento político en la región [América Latina] no parecen derivarse de una falta de regulación, sino de la incapacidad para hacer cumplir las normativas. No se trata exclusivamente de un problema de financiamiento, sino de una característica de la evolución del Estado de Derecho en América Latina. Tampoco se trata de una situación unidimensional; más bien resulta de una convergencia de variables —incluidos factores culturales; diseños normativos excesivos e inadecuados; incapacidad institucional y falta de mecanismos de supervisión pública, política, y jurídica— que en conjunto asegurarían un nivel adecuado de cumplimiento de las normas y una verdadera rendición de cuentas.³²²

De acuerdo con la base de datos de financiamiento político de IDEA Internacional, se observa que en el continente americano no hay ningún país que prohíba totalmente la modalidad de financiamiento privado.³²³ En ese sentido, y considerando todo lo anterior, pareciera que la mejor regulación en materia de financiamiento privado es aquella que permita ser eficazmente implementada y que, por tanto, permita la transparencia de las contribuciones privadas otorgadas a los partidos políticos. En efecto, mencionan Londoño Fernando y Zovatto Daniel, “Con frecuencia se afirma que el problema con las grandes donaciones no es su tamaño, sino la falta de transparencia que suele rodearlas. Por lo tanto, los futuros esfuerzos por controlarlas deben centrarse en que sean transparentes y en que la información sea de acceso público”;³²⁴ a partir de ello, estaremos en mejor disposición para comenzar a asumir, como se dijo al principio del presente apartado, que las aportaciones privadas *per se* no son ilícitas ni están viciadas por motivos corruptos.

³²² Londoño, Juan Fernando y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, p. 149.

³²³ Véase la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional en: <https://bit.ly/2J5npgv>.

³²⁴ Londoño, Juan Fernando y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, p. 151.

3.4. Fiscalización de partidos políticos

Una de las principales modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008 en materia de fiscalización fue la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP),³²⁵ que reemplazaba a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas creada en la reforma de 1996. Así, de acuerdo con el artículo 77, párrafo 6, del COFIPE, la revisión de los informes que los partidos políticos presentaran sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera, estaría a cargo de la Unidad de Fiscalización. Sería pues, este órgano técnico del Consejo General de IFE, con autonomía de gestión, la encargada de fiscalizar a los partidos políticos durante el periodo comprendido entre 2008 y 2014.

De acuerdo con el artículo 81, párrafo 1, del COFIPE, entre las principales atribuciones de la Unidad de Fiscalización, se encontraban las siguientes:

- I. 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 presenten los partidos políticos;
- II. Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;
- III. Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en el COFIPE;
- IV. Recibir y revisar los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así como los demás informes de ingresos y gastos establecidos por el COFIPE;
- V. 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;
- VI. Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;
- VII. Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- VIII. 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

³²⁵ Como ya se precisó anteriormente, para simplificar su denominación, se hará referencia a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos únicamente como Unidad de Fiscalización.

- 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;
- IX. Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en la materia;
 - X. 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;
 - XI. Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro;
 - XII. 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;
 - XIII. Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan;
 - XIV. 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;
 - XV. Ser conducto para que las autoridades locales superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal;
 - XVI. 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 en el COFIPE.

No obstante que varias de las facultades consignadas a la Unidad de Fiscalización a partir de la reforma electoral de 2007-2008 eran anteriormente atribuciones de la Comisión de Fiscalización del IFE, se añadieron importantes y necesarias facultades. En lo referente a la facultad de la autoridad electoral para la revisión de los informes de los recursos partidistas, debido a las modificaciones realizadas por la reforma en la materia, se estableció que los partidos políticos estarían obligados a presentar ante la autoridad electoral, además de los informes de gastos anuales y de campaña, informes trimestrales ordinarios, preliminares de campaña, así como informes de precampaña. Por tanto, a partir de 2008, los partidos políticos estaban obligados a acatar lo estipulado en el artículo 83 del COFIPE, el cual contiene el objeto y plazos de los informes financieros que los partidos deberían presentar a la Unidad de Fiscalización (Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5. Informes obligatorios para los partidos políticos

<i>Tipo de informe</i>	<i>Objeto del informe</i>	<i>Plazos</i>
Trimestral	Resultados de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo.	<ul style="list-style-type: none"> – Dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. – Durante el año del proceso electoral federal se suspende la obligación de presentarlo.
Anual	Resultado de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.	<ul style="list-style-type: none"> – Dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.
De precampaña	El origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados por los precandidatos de los partidos políticos nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> – A más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña.
De campaña	Especificar los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.	<ul style="list-style-type: none"> – Preliminar, al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros 15 días de junio del mismo año. – Final, dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral.

Fuente: González García, Mónica, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos (2008-2012)*, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos Ugalde y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, México, TEPJF, 2014, p. 106.

Una de las principales críticas hacia los informes anuales, y por las cuales se decidió implementar informes trimestrales que reportaran los ingresos y gastos ordinarios de los partidos políticos, es que tales informes eran revisados y dictaminados muchos meses después de que los partidos políticos habían realizado las erogaciones ordinarias del año reportado, de manera que, tanto la autoridad electoral como la ciudadanía tenía poca información referente a la información financiera de los partidos políticos durante el año.

Adicionalmente a lo anterior, debido a que eran los propios partidos políticos los autores de los informes financieros presentados a la autoridad electoral, estos tenían amplio margen para que, discrecionalmente, modificaran o alteraran la información financiera presentada en los informes. Esta debilidad, aunque inherente a cualquier ejercicio de fiscalización, en el caso de la fiscalización

de partidos políticos el riesgo de ilicitudes, actos de opacidad financiera y corrupción eran mayores, derivado de la diversas de intereses en torno a las elecciones políticas. Por todo lo anterior, es que fue necesario estipular en la normatividad electoral la obligación de los partidos políticos de presentar informes trimestrales de los ingresos y egresos ordinarios con el objetivo de que la información contenida en tales informes fuera lo más verídica y precisa posible, de manera que tanto la autoridad electoral, como la ciudadanía tuvieran las herramientas para vigilar la manera en que los partidos políticos empleaban los recursos públicos y privados de los que eran beneficiarios.

Con relación a los informes de campaña, en artículo 83, párrafo 1, inciso d), fracción II, del COFIPE se estableció la obligación de los partidos políticos de presentar a la autoridad electoral 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. De esta manera, al igual que los informes trimestrales, la entrega de informes preliminares de campaña reducían el margen de discrecionalidad con el que contaban los partidos políticos para alterar la información financiera presentada en los informes de campaña, a la vez que la autoridad electoral tenía mayor tiempo para revisar y vigilar el correcto uso de los recursos financieros de los partidos políticos, pues el tener informes preliminares le permitía anticiparse y no tener que esperar los informes financieros hasta que las campañas electorales concluyeran, como sucedía anteriormente a la reforma electoral de 2007-2008.

Asimismo, se modificaron los topes de gastos de campaña, pues, dado que el financiamiento público para gastos de campaña disminuyó, era necesario que los topes de gastos de campaña fueran también menores. Así, en el artículo 229 del COFIPE, se establecieron los topes de gastos de campaña, de acuerdo al tipo de elección:

a) El tope de gastos para la elección presidencial sería equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos políticos en el año de elección presidencial (Cuadro 3.6).

Cuadro 3.6. Tope de gastos de campaña para la candidatura presidencial durante el proceso electoral federal de 2012

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña</i>
2012	336,112,084

Fuente: Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se actualiza el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el Proceso Electoral Federal 2011-2012 en cumplimiento al Resolutivo Segundo del Acuerdo identificado con el número CG382/2011”, Instituto Federal Electoral, 16 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3afjVUF> (consultado el 15 de mayo de 2020).

b) Para el caso de elecciones de diputados de mayoría relativa, el tope de gastos de campaña sería la cantidad que resultara de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre 300. En el caso en que sólo se renovara la Cámara de Diputados, es decir, en elecciones intermedias, la cantidad que resultara de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre 300, se actualizaría con el índice de crecimiento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal (Cuadro 3.7).

Cuadro 3.7. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a diputados federales durante los procesos electorales federales de 2009 y 2012

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña</i>
2009	812,681
2012	1,120,374

Fuente: Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se fija el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2008-2009”, Instituto Federal Electoral, 29 de enero de 2009. Disponible en: <https://bit.ly/2QEjeME> (consultado el 15 de mayo de 2020); Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2011-2012”, Instituto Federal Electoral, 16 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3i0OKA5> (consultado el 15 de mayo de 2020).

c) Finalmente para el caso de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope de gastos de campaña sería la cantidad que resultara de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que tuviera la entidad de la que se tratara —en ningún caso el número de distritos a considerar debería ser mayor a veinte— (Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores durante el proceso electoral federal de 2012

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña</i>	
	<i>Tope más bajo</i>	<i>Tope más alto</i>
2012	Baja California Sur, Campeche, Colima	Distrito Federal, Estado de México y Veracruz
	2,240,747	22,407,472

Nota: Para conocer el tope de gastos de campaña para la elección de senadores en cada estado de la República durante el proceso electoral federal de 2012, véase Anexo 5.

Fuente: Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 52.

La modificación de la fórmula con la cual se terminaba el tope de gastos de campaña trajo, especialmente, dos beneficios: el primero es que la modificación de la fórmula conllevó a que el tope de gastos de campaña disminuyera considerablemente: “el tope promedio de gasto para senador pasó de 16.3 millones en 2006 a 11.4 millones en 2012, mientras que para presidente de la República se redujo significativamente: pasó de 651 millones en 2006 a 403 millones (incluyendo precampaña)”.³²⁶

El segundo beneficio de la modificación de la fórmula para establecer el tope de gastos de campaña fue paliar la falta de lógica y sincronía de las reglas que determinaban el financiamiento público y las reglas que determinaban el tope de gastos de campaña. Esta falta de lógica y sincronía entre las reglas provocó que en las elecciones de 1997 y 2003, el financiamiento público de algunos partidos fuera mucho mayor del que podían gastar de acuerdo con el tope de gastos de campaña, tal como lo advirtió *Ciro Murayama* (Cuadro 3.9):

[...] en 1997 el Partido Revolucionario Institucional recibió recursos para gastos de campaña por 437 millones de pesos; ese mismo año, los topes de gasto —tanto de las campañas para la elección a 300 diputados de mayoría relativa, como en las que se efectuaron exclusivamente ese año para 32 senadores de lista nominal— sumaron 379 millones de pesos en las campañas federales, por lo que el dinero para gastos de campaña recibido por el PRI superó en 58 millones el tope de lo que podía gastar sin faltar a la norma. Esa situación se exacerbó en el proceso electoral de 2003 y dio lugar a que los tres principales partidos obtuvieran recursos sólo en concepto de gastos de campaña superiores a las erogaciones permitidas en proselitismo electoral.³²⁷

Cuadro 3.9. Diferencia entre el financiamiento para gastos de campaña de los tres principales partidos y los topes de campaña en el proceso electoral federal de 2003

<i>Partido</i>	<i>Financiamiento para gastos de campaña, 2003</i>	<i>Tope agregado de gastos de campaña 2003</i>	<i>Recursos recibidos para campañas que no podían gastarse en las mismas</i>
PAN	641,131,974	254,774,568	368,357,406
PRI	714,168,178	254,774,568	459,393,610
PRD	282,852,202	254,774,568	28,077,634

Fuente: *Murayama, Ciro, “Financiamiento a los partidos políticos...”, cit., p. 273.*

Debido a las modificaciones de la fórmula del tope de gastos de campañas en 2007, para las elecciones de 2009 y 2012, ningún partido político, incluso coalición, tuvo más recursos de los que le impedía erogar el tope de gastos de campaña. Para las elecciones de 2012, por ejemplo, el PAN,

³²⁶ Ugalde, Luis Carlos y Guzmán, Mario, *op. cit.*

³²⁷ *Murayama, Ciro, “Financiamiento a los partidos políticos...”, cit., p. 274.*

la coalición Movimiento Progresista (CMP) y la coalición Compromiso por México (CCM), obtuvieron, para gastos de campaña, un financiamiento de 424, 446 y 693 millones de pesos, respectivamente; mientras que el tope global de gastos de campaña para las elecciones de 2012 fue de mil 154 millones de pesos.

Finalmente, otro cambio relevante y urgente sobre la revisión de informes financieros fue la obligación de los partidos políticos de presentar informes de precampaña de cada uno de los precandidatos. La necesidad de presentar dichos informes, de acuerdo con Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, “empezó a revelarse como un tema sensible a partir de los procesos de selección de candidatos presidenciales en el año 1999”.³²⁸ Al respecto, se denunciaba que el entonces aún no candidato, Vicente Fox, comenzó a ser posicionado para la candidatura presidencial, a pesar de que aún no se llevaban a cabo las elecciones internas para la selección de candidatos dentro de su partido, el PAN. Tal como lo expone Narro Monroy:

El 5 de agosto de 1999 Vicente Fox solicitó licencia al Congreso de Guanajuato para abandonar el cargo de Gobernador para el que había sido electo cuatro años antes. Desde ese momento —en realidad desde 1997, año en que dio a conocer su intención de contender por la Presidencia— hasta junio de 2000, no hizo otra cosa que lo que hoy la legislación electoral llama “actos anticipados de campaña”.³²⁹

Con el objetivo de evitar que partidos, candidatos y precandidatos sacaran ventaja sobre sus contrincantes antes del inicio formal de las campañas políticas, en diciembre de 2002 el Consejo General del Instituto Federal Electoral modificó las disposiciones del reglamento de fiscalización referentes a la presentación de informes financieros de los partidos, especificando que, como parte detallada de los informes anuales, deberían “reportarse todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales [...] cuando dichos procesos internos apliquen la obtención y aplicación de recursos económicos por parte de los candidatos respectivos”.³³⁰

A pesar de la gran contribución del Reglamento de Fiscalización de 2002 en materia de regulación financiera de precampañas, el COFIPE carecía de regulación alguna sobre la duración y características de las mismas; en realidad, el término “precampañas”, o su similar, no se hallaba en el COFIPE. Adicionalmente a todo lo anterior, a diferencia de la normatividad surgida a partir de la reforma electoral 2007-2008, no se establecían topes de gastos de precampañas, como sí lo había en las campañas, de manera que las erogaciones de los precandidatos no estaban sujetas a limitación alguna, lo cual podría minar seriamente las condiciones de equidad y competencia de las campañas electorales; de ahí que, como señalaron Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, “La falta de una

³²⁸ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 221.

³²⁹ Narro Monroy, Jorge, “Precampañas”, *Reforma*, 28 de enero de 2015.

³³⁰ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 221.

regulación legal clara y exhaustiva de los periodos de ‘precampaña’ y de ‘pre-precampaña’, así como el inicio cada vez más temprano de las carreras por las postulaciones de los partidos, provocan que durante un buen tramo de la competencia no se conozca de dónde viene el dinero que fluye a la política ni se pongan límites a los onerosos gastos. En este tema la ley no debe ser omisa”.³³¹

No obstante lo anterior, a raíz de la reforma electoral 2007-2008, por primera vez el COFIPE estipuló, en el artículo 211, párrafo 2, la regulación referente a la duración del periodo de precampañas, según el tipo de elecciones celebradas, por lo que, de acuerdo con lo estipulado, cuando se tratara de elecciones para renovar la presidencia de la República y el Congreso de la Unión, las precampañas darían inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y no durarían más de sesenta días; mientras que en años electorales en los cuales únicamente se renovara la Cámara de Diputados, las precampañas darían inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección y no durarían más de cuarenta días.

En cualquier caso, se trate de precampañas de diputados, senadores o presidente, las precampañas darían inicio al día siguiente al que se aprobara el registro interno de los candidatos. Asimismo, todos los partidos, sin excepción alguna, deberían de celebrar sus precampañas dentro de los mismos plazos señalados por la ley.

En lo referente a la regulación de la propaganda electoral en precampañas, el COFIPE en su artículo 211, párrafo 5, estableció que los precandidatos debidamente registrados harían uso del tiempo en radio y televisión que la autoridad electoral pusiera a su disposición; por tanto, al igual que en periodos ordinarios y de campañas, quedó prohibido a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. Aquellos precandidatos que incumplieran con las disposiciones en materia de propaganda electoral, les sería anulado su registro como precandidato o candidato

En lo referente al establecimiento del tope de gastos de precampaña, la normatividad electoral dispuso que éste sería el equivalente al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, de acuerdo al tipo de elección. Finalmente, en el artículo 214 del COFIPE, se estableció que el Consejo General del IFE, a propuesta de la Unidad de Fiscalización, determinaría los requisitos que cada precandidato debería cumplir al momento de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.

Aunado a los controles establecidos para el periodo de precampañas, se establecieron sanciones específicas a los precandidatos que incumplieran la normatividad aplicable en materia de regulación de ingresos y gastos de precampaña. De acuerdo con el artículo 214, párrafo 3, se resolvió que en caso de que un precandidato incumpliera con la obligación de entregar el informe de precampaña en el plazo señalado y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podría ser registrado legalmente como candidato. Adicionalmente,

³³¹ *Ibidem*, p. 223.

en caso de que un precandidato rebasara el tope de gastos sería sancionado con la cancelación de su registro como precandidato o, en su caso, con la pérdida del registro como candidato.

Para finalizar, cabe mencionar las modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008 con relación al proceso de revisión de los informes financieros a cargo de la Unidad de Fiscalización. De acuerdo a lo estipulado en el artículo 84 del COFIPE, la Unidad de Fiscalización contaría con sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña y ciento veinte días para los informes de campaña. Durante este proceso es importante destacar la facultad de la autoridad electoral para poder solicitar a los partidos políticos, en cualquier momento, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes financieros. Asimismo, si durante la revisión de los informes financieros, la Unidad de Fiscalización encontrara errores u omisiones de carácter técnico, ésta le notificaría al partido político para que, dentro de diez días contados a partir de la notificación, presentaran las aclaraciones o rectificaciones correspondientes. En caso de que tales aclaraciones o rectificaciones no subsanaran los errores u omisiones encontradas por la Unidad de Fiscalización, se le otorgaría al partido político un plazo adicional de cinco días.

Para concluir con la revisión, la Unidad de Fiscalización tendría un plazo de hasta veinte días para elaborar el dictamen consolidado correspondiente a la revisión de los informes presentados por los partidos políticos. De acuerdo a lo estipulado en el artículo 84 del COFIPE, dicho dictamen debería contener el resultado y conclusiones de la revisión, mención de los errores e irregularidades encontrados y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones presentadas por los partidos políticos. Finalmente, se presentaría al Consejo General del IFE el dictamen y proyecto de resolución y se procederían a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes por incumplimiento a la normatividad electoral.

En caso de que los partidos se hicieran acreedores a sanciones, el Consejo General se apegaría a lo establecido en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), del COFIPE, en el cual se enuncian las infracciones de los partidos en caso de incumplimiento a la normatividad electoral:

- I. Los partidos políticos podrían recibir una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta que cometiera (la legislación anterior establecía una multa de 50 a cinco mil días de salario mínimo);
- II. En casos de incumplimiento 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, se les multaría con monto total igual al monto ejercido en exceso; en caso de reincidencia, la sanción sería de hasta el doble de lo anterior;
- III. Según la gravedad de la falta en que incurriera un partido político, podría ser multado con una reducción de hasta del 50% del financiamiento público otorgado;
- IV. Se les podría sancionar con la interrupción de la transmisión de la propaganda;

- V. En caso de que los partidos incumplieran con lo dispuesto en el inciso p), del párrafo 1, del artículo 38 del COFIPE, referente a la prohibición de usar propaganda electoral con expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas, serían acreedores de una multa. En caso que violaran lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 del COFIPE durante el periodo de precampañas y campañas electorales, se les podría sancionar con la suspensión parcial del acceso a radio y televisión para propaganda;
- VI. Finalmente, en casos de violaciones graves y reiteradas a lo dispuesto en la Constitución y en el COFIPE, especialmente en lo referente a las obligaciones en materia de origen y destino de recursos, serían sancionados con la cancelación del registro como partido político.

Por su parte, los partidos políticos podrían impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución que en su caso emitiera el Consejo General. En este supuesto, el Consejo General debería remitir al TEPJF el dictamen y el informe impugnado por el partido. Una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o una vez resuelto éste por el TEPJF, se publicarían en el Diario Oficial de la Federación el dictamen y resolución correspondiente.³³²

Con respecto a las modificaciones de las facultades de la autoridad electoral en materia de fiscalización de partidos políticos, es importante añadir la facultad de la Unidad de Fiscalización para abrir procesos extraordinarios de fiscalización, con previo acuerdo del Consejo General, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 85 del COFIPE. Con esta facultad, la Unidad de Fiscalización podría llevar a cabo investigaciones más escrupulosas con el fin de detectar aquellas infracciones a la normatividad en materia de financiamiento y fiscalización que pusieran en riesgo el correcto desarrollo de las campañas electorales. Adicionalmente, como lo indica Sandoval Eréndira, el establecer plazos extraordinarios para realizar investigaciones más escrupulosas, “busca atender el asunto de los plazos tan estrechos para la revisión”.³³³ En efecto, como lo señala la misma autora: “en lo procesal existe la limitante de los plazos perentorios. [...] en dos meses para los informes anuales y de precampaña y en cuatro meses para los informes de campaña, difícilmente [la autoridad electoral] podrá revisar todo o llegar a fondo en las indagatorias para verificar la veracidad de lo reportado”.³³⁴ Como se ha señalado anteriormente, una de las principales críticas al modelo de fiscalización desde su instauración en 1996 es que éste no era concomitante. Al respecto, en la literatura académica sobre financiamiento y fiscalización partidista, se pueden identificar dos principales problemas de la fiscalización *ex post*. El primero es que ésta es llevada a cabo muchos meses después de la conclusión de las elecciones, lo que conlleva a que, durante el desarrollo de los comicios electorales, la

³³² Lo referente al régimen sancionador electoral en materia de fiscalización de los partidos políticos, será abordado en el siguiente subcapítulo.

³³³ Sandoval, Irma Eréndira, “El nuevo escenario de la fiscalización electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 351.

³³⁴ *Ibidem*, p. 350.

autoridad electoral y la ciudadanía no cuenten información referente a los ingresos y egresos de los partidos políticos, lo que constituye una seria desventaja en términos de control y rendición de cuentas de los recursos partidistas. Por su parte, la segunda gran problemática identificada tiene que ver con la vinculación de la fiscalización y la determinación de validez de una elección. Al respecto, como señala Huchim May:

El dictamen consolidado sobre las finanzas de los partidos, que se presenta al final del procedimiento ya descrito, se entrega al Consejo General un año después de celebrada la elección, cuando el Presidente y los legisladores elegidos ya están en pleno ejercicio de sus encargos, lo cual priva de oportunidad a la fiscalización partidaria, aun cuando posteriormente se impongan altas sanciones pecuniarias.³³⁵

En efecto, a pesar de la imposición de sanciones derivadas de la fiscalización, los partidos políticos están dispuestos a asumir, en un análisis de costo-beneficio, las sanciones impuestas por incumplimientos en la normatividad electoral en materia de financiamiento y fiscalización, sobre todo si consideramos que las sanciones, en la gran mayoría de los casos, son multas pecuniarias pagadas con el financiamiento público que reciben los partidos políticos. En este sentido, un ejemplo clarificador de una de las principales deficiencias normativas en materia de fiscalización, fue la relacionada con la regulación de los topes de gastos de campaña. Y es que hasta antes de 2014, el rebase del tope de gastos de campaña se castigaba únicamente con una sanción económica, y ésta era impuesta una vez que se había declarado la validez de las elecciones, e incluso una vez que el candidato ganador tomaba posesión del cargo por el que había competido. De esta manera, la sanción impuesta por rebasar el tope de gastos de campaña, a pesar de que ello alteraba gravemente las condiciones de equidad y competencia de una elección, no afectaba seriamente a los candidatos y partidos políticos que incurrían en esta falta.

Derivado de lo anterior, es que Huchim May proponía, en 2012, que las normas sobre fiscalización debían ser

[...] revisadas y realizarse las reformas necesarias, a fin de que la rendición de cuentas transite por mejores raíles y, en el caso de los gastos excesivos en las campañas, las sanciones sean realmente disuasivas. Tal disuasión no se logra con el diseño actual de fiscalización *ex post*, que es necesario evolucionar para que, sobre todo en proceso electorales, se realice *durante* las campañas, de tal suerte que los resultados se conozcan antes de que los elegidos tomen posesión de sus puestos y, en el caso del Presidente de la República, antes de que el TEPJF califique y valide su elección.³³⁶

³³⁵ Huchim May, Eduardo R., “Los partidos y sus cuentas. Financiamiento generoso y fiscalización tardía”, *Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación*, núm. 3, agosto de 2012, p. 34.

³³⁶ *Idem*.

En este mismo sentido, se expresó Cárdenas Gracia al mencionar que “El proceso federal electoral de 2012 ha demostrado que la fiscalización del IFE a los partidos y demás sujetos involucrados debe ser concomitante, y no *a posteriori*, para ser efectiva. La fiscalización *a posteriori* limita las capacidades fiscalizadoras y carece de relevancia para la determinación de la validez de una elección”.³³⁷

Adicionalmente a todo lo anterior, otra de las modificaciones más relevantes de la reforma electoral de 2007-2008 en materia de fiscalización fue el establecimiento del procedimiento de liquidación de partidos políticos que hubiesen perdido el registro como tales. Así, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 31 del COFIPE, se estipuló que, en caso de cancelación o pérdida del registro, se extinguirá la personalidad jurídica del partido, pero quienes hubieran sido sus dirigentes y candidatos deberían cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establecía la legislación y la reglamentación. Para ello, en el párrafo 1 del artículo 103 del COFIPE, se estableció que la Unidad de Fiscalización designaría a un interventor responsable del control y vigilancia del uso y destino de los recursos y bienes del partido que hubiera perdido el registro. Siendo el interventor de la Unidad de Fiscalización el facultado para actos de administración y dominio sobre los bienes y recursos del partido político en proceso de liquidación, y una vez emitida la declaratoria de pérdida de registro o publicada en el DOF la resolución correspondiente por parte de la autoridad electoral, de acuerdo con el artículo 102, párrafo 1, inciso d), del COFIPE, se debería llevar a cabo el siguiente procedimiento:

- I. Emitir aviso de liquidación del partido y publicar en el DOF;
- II. Determinar las obligaciones laborales, fiscales y con proveedores o acreedores, a cargo del partido en liquidación;
- III. Determinar el monto de recursos o valor de los bienes susceptibles a ser utilizados para el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la fracción anterior;
- IV. Ordenar lo necesario para cubrir las obligaciones que la ley determina en protección y beneficio de los trabajadores del partido político en liquidación; después de haber realizado lo anterior, deberán cubrirse las obligaciones fiscales que correspondan y, si quedasen recursos disponibles, se atenderán otras obligaciones contraídas y debidamente documentadas con proveedores y acreedores del partido político en liquidación;
- V. Si después de todo lo anterior, quedasen bienes o recursos remanentes, los mismos serían adjudicados a la Federación;
- VI. En todo tiempo debería garantizarse al partido político en proceso de liquidación, las garantías que la Constitución y las leyes establecen.

³³⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p. 263.

Con base en estas reglas se llevaría a cabo el único proceso de liquidación de un partido político nacional durante el periodo comprendido entre 2007 a 2014. Debido a que el Partido Socialdemócrata obtuvo el 1.03% de la votación emitida en la elección de diputados por ambos principios en el proceso electoral federal de 2009, el 3 de septiembre se emitió en el DOF la resolución de la autoridad electoral por el que se aprobaba la declaratoria oficial de pérdida de registro de dicho partido político.

Finalmente, es importante mencionar que la reforma electoral de 2007-2008 adicionó, dentro de las obligaciones de los partidos políticos estipuladas en el artículo 38 del COFIPE, el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública que determinara la normatividad electoral. En este sentido, el artículo 41 del COFIPE estableció los formatos, procedimiento y plazos para atender las solicitudes de información que formularan los ciudadanos. Derivado de esa obligación, en el artículo 42 se dispuso que toda la información que los partidos políticos proporcionaran al IFE o que los propios partidos generaran, debería estar a disposición de toda persona a través de la página de internet del IFE. De esta manera, toda la información relacionada directamente con las obligaciones de los partidos políticos en materia de financiamiento y fiscalización debería ser del conocimiento público, tales como los montos de financiamiento público otorgados mensualmente a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente; los informes, anuales o parciales de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el listado de las fundaciones, centro o institutos de investigación o capacitación que recibieran apoyo económico permanente por parte de los partidos políticos, así como los dictámenes y resoluciones que emitiera el Consejo General del IFE respecto de los informes financieros de los partidos políticos.

En suma, la reforma electoral de 2007-2008 trató de atender manifiestas y recurrentes problemáticas que habían puesto en entredicho la funcionalidad del sistema de fiscalización electoral instaurado a raíz de la reforma de 1996, entre las que se encontraban la falta de lógica y sincronía entre las normas que determinaban el monto de financiamiento público y los topes de gastos de campaña; la ausencia de un procedimiento formal de liquidación de los partidos políticos que permitiera un adecuado control sobre sus recursos; la falta de regulación concreta y exhaustiva sobre el periodo de precampañas que evitara la inequidad desde del inicio de los procesos electorales, y la falta de normatividad que aclarara, explícitamente, la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal para la autoridad electoral en el cumplimiento de sus atribuciones fiscalizadoras, lo cual evitaba realizar investigaciones más exhaustivas sobre las posibles transgresiones a la normatividad electoral en materia de fiscalización por parte de los partidos políticos. Por la cantidad de modificaciones en materia de financiamiento y fiscalización electoral, en efecto, como mencionó Rabasa Gamboa, a diferencia de las anteriores reformas, la reforma electoral de 2007-2008 se centró especialmente en ajustar aspectos en materia de acceso de medios, financiamiento y fiscalización de partidos políticos, que eran necesarios y e impostergables dadas las frecuentes problemáticas que se presentaban, sobre todo en los procesos electorales.

3.5. Régimen de sanciones y reglamento de procedimientos sancionadores en materia fiscalización

Una de las más notables modificaciones del régimen de sanciones establecido en el COFIPE a partir de la reforma electoral 2007-2008, con respecto a la normatividad anterior, fue la inclusión de personas y entes sujetos a sanciones en caso de incumplimiento a las disposiciones de la normatividad electoral. Así, de acuerdo con el artículo 341 del COFIPE, se estableció que serían sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales:

- a) Los partidos políticos;
- b) Las agrupaciones políticas nacionales;
- c) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
- d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;
- e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;
- f) las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobiernos municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;
- g) Los notarios públicos;
- h) Los extranjeros;
- i) Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión;
- j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;
- k) 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, y
- l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

La adición de los sujetos señalados por el artículo 341 del COFIPE, a raíz de la aprobación de la reforma electoral de 2007-2008, coadyuvó al fortalecimiento del sistema de fiscalización en tanto que a cada sujeto se le adjudicaron sanciones específicas en caso de que incurrieran en un listado de infracciones descritas en el mismo código electoral. Así, por ejemplo, para el caso de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, se constituyó como infracciones al COFIPE, de acuerdo con el inciso a) del párrafo 1 del artículo 350: la venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular. Esto era así debido a que, como se ha mencionado reiteradamente, a partir de 2007, se prohibió la compra o adquisición de tiempo en radio y televisión para la transmisión de propaganda por parte de los partidos políticos o de terceros. Por otra parte, para el caso de cualquier ente público, se constituyó como infracciones al COFIPE, de acuerdo con el inciso s) del párrafo 1 del artículo 347 del COFIPE, la omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar

colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral.

No obstante, a pesar de que cada sujeto que enlista el artículo 341 del COFIPE era responsable por diversas infracciones que cometiera de acuerdo a lo estipulado en dicho código electoral, de mayor importancia para la labor fiscalizadora del IFE fue añadir, como sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales, a los ciudadanos o cualquier persona física o moral involucrada. Esto se debe a que, como bien señala Zavala Arredondo, era bien sabido que

[...] uno de los principales obstáculos que impidieron a la entonces Comisión de Fiscalización ejercer a plenitud su atribución de supervisión de las finanzas partidistas, era la ausencia de facultades para solicitar la información o documentación relevante para dilucidar los ingresos o gastos efectuados por los partidos políticos, con carácter vinculante respecto de cualquier persona física o moral, privada o pública.³³⁸

En este sentido, fue de gran trascendencia establecer en el artículo 345 del COFIPE, que constituye una infracción de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, la negativa a entregar la información requerida por el IFE, entregarla en forma incompleta, con datos falsos, o fuera de los plazos establecidos, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular. Con ello, la autoridad electoral se hacía de mayores elementos para inhibir conductas ilícitas u opacas en las cuales partidos políticos y personas físicas o morales estuvieran coludidas para transgredir la ley.

En efecto, la normatividad electoral surgida tras reforma electoral de 1996 también disponía de sanciones para aquellas personas físicas y morales que no cumplieran con la normatividad electoral, pero únicamente en caso de que se comprobaran aportaciones que sobrepasaran el límite establecido por la ley. Asimismo, como también señaló Zavala Arredondo,

[...] existían igualmente previsiones respecto de las autoridades (federales, estatales y municipales) que no proporcionarían información solicitada por los órganos del IFE [...], pero en todos los casos la intervención de la autoridad electoral federal se limitaba a integrar un expediente y remitirlo a la instancia competente para conocer de la infracción y de tomar las medidas que estimara conducentes.³³⁹

La importancia de añadir como sujetos obligados a entregar información requerida por el IFE a personas físicas y morales radicaba principalmente en asegurarse de que los proveedores de los

³³⁸ Zavala Arredondo, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 339.

³³⁹ *Ibidem*, p. 336.

partidos políticos se apegaran a la normatividad establecida en materia de financiamiento y fiscalización electoral, y que por tanto no participaran de manera coludida con los partidos políticos para cometer actos indebidos, tales como simulación de operaciones, pago de sobrepagos o aportaciones en efectivo subvaluadas. De ahí que, como señala Huchim May: “anteriormente los órganos electorales solían solicitar información a los proveedores de los partidos, pero estos podían no aportar dato alguno y ni siquiera contestar la solicitud, y la autoridad electoral no podía hacer mucho para revertir tales conductas. La reforma electoral de 2007 cambió esa situación porque dispone que el IFE podrá actuar sobre persona físicas y morales”.³⁴⁰

En suma, el régimen de sanciones en materia electoral se fortaleció al establecer un andamiaje que permitiera evitar y, en su caso, sancionar, aquellas conductas que transgredieran las disposiciones del COFIPE. Para ello, como lo expone Zavala Arredondo, las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del COFIPE, relativo al régimen sancionador en materia electoral, se estableció se la siguiente manera:

[...] primero [...] señalar quiénes son los individuos o entes susceptibles de ser sujetos de responsabilidad por la infracción de normas electorales (artículo 341, que es desarrollado en 13 incisos [...]). Posteriormente, del artículo 342 al 353 se describen las conductas imputables a cada uno de esos individuos o entidades [...]. El artículo 354, en 7 incisos, contempla las sanciones a que pueden ser acreedores quienes cometen las conductas infractoras, con lo que se busca, en principio, que exista una correspondencia entre los 3 grupos de normas (las que identifican a los sujetos, las que detallan las infracciones y las que prevén las sanciones aplicables). Finalmente, los primeros 4 apartados del artículo 355 comprenden los supuestos en los cuales el IFE integra un expediente y remite a las instancias competentes para la imposición de sanciones.³⁴¹

En lo que respecta a las infracciones y sanciones de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, debido a las numerosas modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008 en materia de financiamiento, acceso a medios y fiscalización, se adicionaron diversas infracciones y sanciones a las que podían ser acreedores en caso de que incumplieran con la normatividad aplicable en la materia.

En lo que respecta a los partidos políticos, en el artículo 342 del COFIPE se estableció que constituían infracciones a la normatividad electoral:

- El incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos señaladas en artículo 38 del COFIPE;³⁴²

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 358.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 335-336.

³⁴² Entre las obligaciones de los partidos políticos estipuladas en el artículo 38 del COFIPE en materia de financiamiento y fiscalización destacan: permitir la práctica de auditorías y verificaciones realizadas por el órgano fiscalizador del IFE; aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para las actividades previstas en la ley electoral, y cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, entre las que se encuentran publicar los

- El incumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización;
- No presentar informes trimestrales, anuales, de precampaña o campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización;
- La realización anticipada de actos de precampaña o campaña;
- La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión, y
- La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les fuera solicitada por cualquier órgano del IFE.

En caso de incumplimiento a cualquiera de las infracciones descritas en el artículo 342 del COFIPE, los partidos políticos estarían sujetos a las sanciones que determinó el inciso a) del párrafo 1 del artículo 354 del mismo código, a saber:

- Con 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 cincuenta por ciento de las ministraciones de financiamiento público que les corresponda;
- Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral, y
- En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la CPEUM y al COFIPE, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación del registro como partido político.

Por otra parte, en el caso de aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, se establecieron como infracciones, de acuerdo con el artículo 344 del COFIPE:

- La realización de actos anticipados de precampaña o campaña;
- En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de las personas o entes no autorizadas en el COFIPE;
- Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;
- No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña respectivos, y
- Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos en el COFIPE.

informes de ingresos y gastos anuales, de precampaña y de campaña, así como el listado de donantes y los montos de recursos que hubieran sido percibidos por los partidos políticos.

En caso de incumplimiento a cualquiera de las infracciones descritas en el artículo 344 del COFIPE, los aspirantes, precandidatos y candidatos estarían sujetos a las sanciones establecidas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 354:

- Amonestación pública;
- Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y
- Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

De igual forma se estableció un catálogo de infracciones, con las respectivas sanciones, para agrupaciones políticas nacionales, ciudadanos, dirigentes y afiliados de partidos políticos, cualquier persona física o moral, organizaciones de observadores electorales, autoridades o servidores públicos de cualquier ente público, concesionarios o permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos que pretendieran constituirse como partidos políticos,³⁴³ organizaciones sindicales, laborales o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

Con el establecimiento del nuevo régimen sancionador en materia electoral se buscó que, en especial los partidos políticos, precandidatos y candidatos, se abstuvieran de transgredir la normatividad electoral, a la vez que se trataba de evitar que cualquier persona física o moral estableciera relaciones de complicidad con los partidos políticos, precandidatos y candidatos para infringir la ley, obteniendo, por ello, un beneficio a cambio. En este sentido, las modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008 en materia de fiscalización no sólo implementó más y mejores mecanismos de detección de irregularidades, sino que de manera simultánea estableció un régimen de sanciones más estricto en caso de incumplimiento o trasgresión a la ley.

A pesar de que, en efecto, el principal objetivo de la fiscalización no debe ser la imposición de sanciones, éstas se vuelven necesarias y esenciales para salvaguardar un sistema de partidos políticos equitativo, competitivo y confiable ante la ciudadanía. En ese sentido, como señala Magnus Öhman:

Siempre que sea posible, es preferible que los organismos encargados de la supervisión y el cumplimiento de la ley recalquen el compromiso positivo con las partes interesadas a fin de alentarles a que respeten las normas y aumenten la transparencia sobre la procedencia de sus ingresos y el modo en que los emplean.

³⁴³ Entre las infracciones de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos, se encuentra la siguiente: No informar mensualmente al IFE del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del voto de acuerdo con el artículo 351, párrafo 1, inciso a), del COFIPE. En caso de incurrir en esta infracción, puede ser sancionado, de acuerdo con el artículo 354, párrafo 1, inciso g): Con amonestación pública; con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional.

Sin embargo, si no se castigan las violaciones flagrantes, la confianza de la ciudadanía en el sistema de supervisión se verá debilitada y los competidores políticos estarán menos dispuestos a respetar las regulaciones.³⁴⁴

En estrecha relación con el régimen de sanciones resumido antes, es menester referirse al procedimiento sancionador en materia de fiscalización. Dicho procedimiento es importante para la labor fiscalizadora del IFE en tanto que ésta no se limita a la revisión de los informes anuales y de campaña, pues la autoridad electoral contempla, dentro sus facultades, la de iniciar procedimientos sancionadores en materia de fiscalización sobre los partidos políticos por medio de denuncias, o bien por medio de procedimientos oficiosos; es decir, la actividades fiscalizadoras del IFE, además de los procedimientos de revisión de los informes anuales y de campaña, tienen la facultad de activarse por medio de dos vías contempladas en la normatividad electoral: La primer vía es que los propios partidos políticos puedan interponer una queja a otros partidos políticos que, de acuerdo a las pruebas presentadas por el partido denunciante, estén infringiendo la normatividad electoral relacionada con el origen, monto y destino de los recursos financieros. Por su parte, la segunda vía, consiste en que sea la propia autoridad la facultada para iniciar y llevar a cabo procedimientos de investigación, cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran configurar un ilícito a la normatividad electoral en materia de origen, monto y destino de los recursos financieros de los partidos políticos, aun cuando ningún partido político hubiese presentado queja alguna contra otro partido político.

En cuanto al procedimiento de quejas en materia de fiscalización, si bien es cierto que tal procedimiento estuvo previsto en la reglamentación expedida por el IFE a partir del año 2000, no estaba contemplado dicho procedimiento en el COFIPE. Así, como lo señaló Zavala Arredondo,

A diferencia del COFIPE de 1990 (conforme las reglas de 1996), el nuevo código prevé ya un procedimiento específico para el desahogo de las quejas relacionadas con los ingresos o aplicación de recursos de los partidos políticos. [...] El procedimiento está regulado en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Quinto, denominado “Del procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos”, el cual comprende del artículo 372 al 378.³⁴⁵

Con relación al procedimiento de quejas en materia de fiscalización, es importante hacer la aclaración que, aunque si bien es cierto que las denuncias en esta materia provienen en su gran mayoría por parte de los partidos políticos, el derecho de denunciar prácticas irregulares cometidas por los partidos, no se le otorgó de manera exclusiva a éstos, sino incluso a cualquier ciudadano que, de manera fundamentada y motivada, advirtiera de las ilicitudes cometidas por parte de algún partido político. Este derecho, aunque no se encontraba explícito dentro de la legislación electoral,

³⁴⁴ Öhman, Magnus, “Introducción al financiamiento político”, *cit.*, p. 5.

³⁴⁵ Zavala Arredondo, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 325.

el artículo 362, numeral 1, del COFIPE señalaba que cualquier persona podría presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del IFE. Con ello, se trataba de no impedir el derecho de los ciudadanos a denunciar malas prácticas por parte de los partidos políticos en la materia, a la vez que no se hacía exclusivo de este derecho los partidos políticos, a pesar de que, como se ha mencionado, en la práctica han sido los propios partidos quienes mayormente han recurrido a este derecho.

Dicho lo anterior, tomando como referencias el COFIPE y el artículo de Zavala Arredondo antes citado, se describe a continuación el procedimiento que debía llevar la Unidad de Fiscalización del IFE para la tramitación y formulación del proyecto de resolución relativo a las quejas en materia de fiscalización de partidos políticos.

Al respecto, no obstante de que la Unidad de Fiscalización encabezaba los procedimientos de queja en la materia, ésta podría solicitar la colaboración de la Secretaría del Consejo General o, por su conducto, la de los órganos desconcentrado del IFE. La colaboración de la Secretaría y de los órganos desconcentrados del IFE sería relevante en tanto que, de acuerdo con el artículo 373 del COFIPE, éstas podrían recibir las quejas de los partidos políticos y, a su vez, remitirlas a la Unidad de Fiscalización. Adicionalmente, en el mismo artículo se previó que, en caso de que la queja fuera presentada ante un órgano desconcentrado del IFE por el representante de un partido político, la Secretaría del Consejo General lo notificaría a la representación del partido político denunciante ante el Consejo General del IFE, enviándole copia del escrito por el que se presentó la queja.

Con relación a lo anterior, el artículo 374 estipuló que toda queja presentada debería ser de forma escrita y estar acompañada con la firma autógrafa del denunciante; mientras que, para el caso de las quejas presentadas por los partidos políticos, además, el promovente de la queja debería acreditar su personería; es decir, no se permitirían las denuncias anónimas. Por su parte, en congruencia con el artículo anterior, el artículo 375 señaló que el escrito por el que se presentara la queja debería contener la narración de los hechos que la motivaran y aportar los elementos de prueba o indicios con los que contara el denunciante. De igual forma, de acuerdo con el mismo artículo, se requería que las quejas fuesen presentadas dentro de los tres años siguientes al de la fecha en que se hubiera publicado en el DOF el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hubieran suscitado los hechos que se denuncian. En caso de que la denuncia no fuera presentada en dicho plazo, la autoridad electoral estaba obligado a rechazarla.

En efecto, como menciona Zavala Arredondo, esta última disposición es de gran relevancia en tanto que “contempla un plazo para que la autoridad esté en aptitud de iniciar sus atribuciones de control o vigilancia de la presentación de las quejas o denuncias en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, anteriormente no recogido en la ley”.³⁴⁶ No obstante, es importante señalar que si bien tal plazo no estaba expresamente señalado en el COFIPE anterior a la reforma

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 326.

electoral 2007-2008, la reglamentación referente a la sustanciación de quejas sobre el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos, que fue emitido en el año 2000, establecía, en su artículo 4o., párrafo 4, que las quejas deberían ser presentadas antes de los cinco años contados a partir de la fecha en que se hubiera publicado en el DOF el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hubieran suscitado los hechos que se denuncian.³⁴⁷

Al respecto, como señaló Zavala Arredondo: “La potestad sancionadora de la autoridad no puede permanecer abierta indefinidamente en el tiempo, porque implica la posibilidad de ser objeto de una sanción en cualquier momento, en detrimento real o eventual de su ámbito de libertad”;³⁴⁸ sin embargo, con la normatividad aplicable a partir de la reforma electoral 2007-2008, el plazo con el cual los ciudadanos y partidos tenían el derecho de presentar una queja ante la autoridad electoral pasó de cinco a sólo tres años, con lo cual disminuía notoriamente el riesgo de los partidos políticos de ser investigados y, en su caso, ser sancionados.

De acuerdo con las investigaciones realizadas en torno al caso *Pemexgate*, el plazo entre el cual se presentó la denuncia a la autoridad electoral, que tuvo lugar el 23 de enero de 2002, y se aprobó el dictamen y resolución que la Comisión de Fiscalización presentó sobre el caso, que tuvo lugar el 14 de marzo de 2003, pasó poco más de un año; sin embargo, de acuerdo con las investigaciones realizadas por la autoridad sobre el caso, los hechos ilícitos comenzaron a partir de las primeras dos semanas de junio del año 2000. Por otra parte, en lo referente al caso *Amigos de Fox*, tuvieron que pasar tres años y cuatro meses entre la presentación de la queja por dicho caso, que tuvo lugar el 14 de junio de 2000, y la aprobación del Consejo General sobre el dictamen y resolución de la Comisión de Fiscalización sobre el caso, que tuvo lugar hasta el 10 de octubre de 2003; sin embargo, de acuerdo con las investigaciones, se tiene registro de ilícitos con relación al caso desde septiembre de 1999.³⁴⁹ En este sentido, al acotar aún más el tiempo a partir del cual la autoridad puede iniciar investigaciones pudo haber limitado seriamente la capacidad de la autoridad electoral para detectar y sancionar posibles actos de corrupción, pues aunque si bien es cierto que los casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox* fueron especialmente complejos, por la naturaleza oculta de los hechos de corrupción es que se requiere de un largo periodo para su adecuada investigación y resolución.

Por otra parte, con relación a la investigación y sustanciación de las denuncias, el párrafo 2 del artículo 376 del COFIPE estableció las causas de improcedencia de las denuncias contra los partidos políticos en materia de fiscalización, señalando que la Unidad de Fiscalización podría desechar las denuncias en los siguientes casos:

³⁴⁷ Véase Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Disponible en: <https://bit.ly/2J5TvJ0> (consultado el 8 de mayo de 2020).

³⁴⁸ Zavala Arredondo, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 327.

³⁴⁹ Véase Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 39-44 y 163-168.

- a) Si los hechos narrados resultaban notoriamente frívolos o inverosímiles, o si tales casos carecían de sanción legal;
- b) Si la queja no cumplía con los requisitos establecidos en los artículos 374 y 375; es decir, si la denuncia no contenía la firma autógrafa del denunciante, si no contenía por escrito la narración de los hechos que motivaban y aportaban elementos de prueba o indicios con los que contaba el denunciante y, finalmente, si dichas denuncias no eran presentadas dentro de los tres años siguientes al de la fecha en que se hubiera publicado en el DOF el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hubieran suscitado los hechos que se denuncian, o
- c) Si la queja no venía acompañada de elemento probatorio alguno, aun con valor indiciario, que respaldara los hechos que se denunciaban.

Con relación a lo anterior cabe aclarar que, de acuerdo con el párrafo 3 del artículo 376, el hecho de que la autoridad electoral desechara una queja por no cumplir con los requisitos que la legislación estableciera, no prejuzgaba sobre el fondo del asunto, por lo que la Unidad de Fiscalización, aun cuando hubiera desechado la denuncia, podía iniciar el procedimiento oficioso respectivo para la investigación del presunto hecho delictivo.

Por otra parte, de acuerdo con el párrafo 4 del artículo 376 del COFIPE, si la denuncia cumplía con todos los requisitos formales y no se presentaba alguna causa de desechamiento, la Unidad de Fiscalización notificaría al partido denunciado del inicio del procedimiento respectivo, corriéndole traslado con el escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante.

Una vez realizado lo anterior, comenzaría la etapa de sustanciación e investigación sobre el supuesto ilícito en materia de fiscalización, para lo cual, haciendo uso de las atribuciones conferidas a partir de la reforma electoral de 2007-2008, y “a fin de integrar debidamente el expediente respectivo, lo que incluye la obtención de las probanzas que se estimen oportunas”,³⁵⁰ la Unidad de Fiscalización podría llevar a cabo las siguientes acciones para investigar y sustanciar la denuncia, de acuerdo con los párrafos 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 376 del COFIPE:

- a) Solicitar al Secretario Ejecutivo del IFE que instruya a los órganos ejecutivos, centrales y desconcentrados, para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben pruebas; b) Solicitar al mismo secretario, que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que obren en su poder, o para que permitan obtener la información que se encuentre reservada o protegida por el secreto bancario, fiduciario o fiscal; c) requerir a los particulares, personas físicas y morales, para que le proporcionen la información y documentos necesarios para la investigación; d) Ordenar a que se realicen las verificaciones a que haya lugar cuando las quejas se relacionen con la revisión de informes anuales o de campaña que estén en curso, y e) solicitar al partido denunciado un informe detallado y requerirle la entrega de documentación e información que juzgue necesaria.³⁵¹

³⁵⁰ Zavala Arredondo, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 328.

³⁵¹ *Idem.*

Posterior a las acciones a las que se refería el artículo 376 del COFIPE, la Unidad de Fiscalización, de acuerdo con el artículo 377, emplazaría al partido político denunciado, corriéndole traslado con todos los elementos que integraran el expediente respectivo, para que en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se notificó al partido, éste contestara por escrito lo que considerara pertinente y aportara las pruebas que estimara procedentes.

Por último, la Unidad de Fiscalización elaboraría el proyecto de resolución correspondiente, en un plazo no mayor a sesenta días naturales, mismo que debería ser presentado ante el Consejo General IFE para determinar, en su caso, las sanciones correspondientes a los partidos políticos, para lo cual, de acuerdo con el artículo 378 del COFIPE, el Consejo General debería tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. Por la primera se entendería el tiempo, modo y el lugar en que se produjo la falta, mientras que para determinar la gravedad se analizaría la importancia de la norma transgredida. En todo caso, de acuerdo con el mismo artículo, en caso de reincidencia de la falta, se aplicaría una sanción más severa.

Por otra parte, en lo que respecta al procedimiento oficioso, aunque si bien, como ha señalado Zavala Arredondo, “el COFIPE de 2008 no prevé de manera expresa su existencia”,³⁵² en la reglamentación sobre la materia, expedida y modificada por la propia autoridad electoral a raíz de la reforma electoral de 2007-2008, se incluyó de manera expresa la facultad de la autoridad electoral para llevar a cabo tales procedimientos. En este sentido, y en complemento con lo estipulado por el COFIPE, es importante hacer referencia al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, expedido en 2000, aunque modificado de manera sustancial a raíz de la reforma electoral de 2007-2008. Y es que, si bien la forma más acabada de la reglamentación en procedimientos sancionadores en materia de fiscalización se logró hasta su reforma en 2011, cabe hacer referencia especialmente a su reforma aprobada en 2008 la cual fue, en gran parte, resultado de dicha reforma electoral.

Así, en julio de 2008, el Consejo General del IFE, mediante Acuerdo CG316/2008, expidió el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.³⁵³ Como se apuntó antes, desde el año 2000, tal reglamentación no había sido modificada, por lo cual su reforma en 2008 implicó diversas y profundas transformaciones, no sólo por el hecho de haber previsto de manera expresa la facultad de la autoridad electoral para llevar a cabo procedimientos oficiosos, aspecto que el anterior reglamento en la materia no establecía, sino también porque constituyó la estructura general del reglamento al decretar, entre otras disposiciones, las referentes al procedimiento específico para llevar a cabo los procedimientos de queja y oficiosos en materia de fiscalización, definir el tipo de pruebas admitidas para sustanciar la investigación, establecer los

³⁵² *Ibidem*, p. 331.

³⁵³ Véase Instituto Federal Electoral “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas”, Instituto Federal Electoral, 10 de julio de 2008. Disponible en: <https://bit.ly/30Ayl4w> (consultado el 15 de mayo de 2020).

componentes de la resolución de la investigación y establecer los criterios para la imposición de la sanción.

Aunque en septiembre de 2008 y enero de 2010 se aprobaron modificaciones al Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, éstas sólo precisaron aspectos puntuales: la primera reforma modificó dos de sus artículos, referentes al desechamiento de quejas en materia de fiscalización;³⁵⁴ mientras que la segunda reforma referida, por su parte, modificó la denominación de dicha reglamentación, para quedar únicamente como Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, y puntualizó que el órgano encargado para llevar a cabo la resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización sería la Unidad de Fiscalización, a través de la Dirección de Resoluciones.³⁵⁵

Finalmente, en sesión del Consejo General celebrada en julio de 2011, se aprobó mediante Acuerdo CG199/2011, la última reforma, durante el periodo comprendido entre 2008 y 2014, al Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización,³⁵⁶ siendo este último reglamento con base en el cual se iniciarían y sustanciarían, especialmente, las múltiples y trascendentales denuncias entre los partidos políticos en torno a las controvertidas campañas federales de 2012.

A diferencia de las disposiciones contenidas en el COFIPE de 2008 referentes a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, la reglamentación en dicha materia contenía mayor nivel de especificidad especialmente en lo relacionado con la sustanciación de tales procedimientos. Así, por ejemplo, en el artículo 29 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización reformado en 2011 establecía que, una vez iniciado el procedimiento respectivo, la Unidad de Fiscalización podría solicitar información y documentación a las siguientes autoridades:

- I. Órganos del Instituto Federal Electoral para que llevaran a cabo las diligencias probatorias o recabaran las pruebas necesarias para la debida integración del expediente, y

³⁵⁴ Véase Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Acuerdo CG316/2008 del Consejo General por el que se expidió el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas”, Instituto Federal Electoral, 29 de septiembre de 2008. Disponible en: <https://bit.ly/2ZMu0E8> (consultado el 15 de mayo de 2020).

³⁵⁵ Véase Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en Materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas”, Instituto Federal Electoral, 29 de enero de 2010. Disponible en: <https://bit.ly/2OXYaQl> (consultado el 15 de mayo de 2020).

³⁵⁶ Véase Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, aprobado el veintinueve de enero de dos mil diez en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el Acuerdo CG04/2010”, Instituto Federal Electoral, 4 de julio de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3jDqwgO> (consultado el 15 de mayo de 2020).

- II. Autoridades federales, estatales o municipales para que proporcionaran pruebas que estuvieran a su alcance, o bien para que le permitieran a la Unidad de Fiscalización acceder a información que se encontrara reservada por los derechos bancario, fiduciario y fiscal.

Por su parte, en la misma disposición se establecía que la Unidad de Fiscalización podría requerir a los partidos, a las personas físicas y a las personas morales, para que proporcionaran la información y documentación necesaria para las investigaciones, para lo cual dichos sujetos estarían obligados a responder los requerimientos en un plazo máximo de quince días naturales. Por su parte, y relacionado con lo anterior, en el artículo 30 del reglamento referido, se estipuló que la Unidad de Fiscalización podría ordenar que se realizaran verificaciones, así como solicitar informe detallado o bien, requerir información y documentación al partido político denunciado.

Posteriormente, y en caso de que se estimara que existían indicios suficientes respecto de la probable comisión de irregularidades, la Unidad de Fiscalización emplazaría al denunciado para que éste contestara por escrito lo que considerara pertinente y aportara las pruebas que estimara procedentes. Una vez realizado lo anterior, y con las pruebas pertinentes, la Unidad de Fiscalización elaboraría el proyecto de resolución, mismo que debería someterse a consideración del Consejo General del IFE para que, en su caso, impusiera las sanciones correspondientes.

No obstante, y a diferencia del COFIPE donde se aborda de manera general lo referente al proyecto de resolución de dichos procedimientos, el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización contiene los requerimientos a detalle que dicho proyecto debería contemplar. De acuerdo con el artículo 34 del referido reglamento, la resolución debería contener los siguientes elementos:

- I. Preámbulo en el que se señale:

- a) Datos que identifiquen el expediente, al denunciado y, en su caso, al quejoso, o la mención de haberse iniciado de oficio;
- b) Lugar y fecha, y
- c) Órgano que emite la resolución.

- II. Antecedentes que refieran:

- a) Las adecuaciones de la Unidad de Fiscalización;
- b) En los procedimientos de queja, la transcripción de los hechos objeto de la queja o denuncia; en procedimientos oficiosos, los elementos que motivaron su inicio;
- c) La relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por el quejoso;
- d) Las actuaciones del denunciado y, en su caso, del quejoso;
- e) En caso de que se haya efectuado el emplazamiento, la transcripción de la parte conducente del escrito de contestación, así como la relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por el denunciado, y

f) En el caso de que se haya solicitado un informe detallado al denunciado, la transcripción de la parte conducente del escrito por el que se presenta dicho informe, así como la relación de las pruebas ofrecidas.

III. Considerandos que establezcan:

- a) Los preceptos que fundamenten la competencia;
- b) El análisis de las cuestiones de previo y especial pronunciamiento que, en su caso, se actualicen;
- c) La apreciación y valoración de los elementos que integren el expediente, los hechos denunciados, la relación de las pruebas admitidas y desahogadas, así como los informes y constancias derivadas de la investigación;
- d) Los preceptos legales que tienen relación con los hechos;
- e) En su caso, la acreditación de los hechos motivos de la queja, y los preceptos legales que se estiman violados;
- f) Las causas, razonamientos y fundamentos legales que sustenten el sentido de la resolución, y
- g) En su caso, la consideración sobre las circunstancias y la gravedad de la falta, calificación de la conducta e individualización de la sanción.

IV. Puntos resolutivos que contengan:

- a) El sentido de la resolución;
- b) En su caso, la determinación de la sanción correspondiente, así como las condiciones para su cumplimiento, y
- c) La orden de notificar la resolución de mérito.

Por último, de acuerdo con el artículo 35 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, el Consejo General del IFE sería el facultado para imponer las sanciones correspondientes a los partidos políticos; sin embargo, para fijar dicha sanción, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 35 del referido reglamento, el Consejo General debería considerar las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar de la falta en que se produjo, mientras que para determinar la gravedad de la falta se debería analizar la trascendencia de la norma transgredida. En caso de reincidencia se impondría una sanción más severa.

Otra de las aportaciones del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, como se ha reiterado, es haber previsto de manera expresa la facultad de la autoridad electoral para llevar a cabo procedimientos oficiosos, mismos que carecían de regulación expresa en el COFIPE. Así, de acuerdo con el artículo 20 del referido reglamento, se estableció que el Consejo General del IFE o la Unidad de Fiscalización podrían ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando dichos órganos tuvieran conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación al COFIPE sobre el

origen, monto y destino de los recursos partidistas. No obstante lo anterior, en el párrafo 2 del mismo artículo se señala que la facultad para iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre los hechos de los cuales la autoridad electoral tuvo conocimiento derivado de la revisión de los informes anuales, de precampaña o de campaña, caducaría en un término de treinta días contados a partir de la aprobación de la resolución sobre dichos informes. Por su parte, en el párrafo 3 del mismo artículo se estableció que los procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados antes, caducaría en un término de tres años contados a partir de que se hubieran suscitado los hechos presuntamente infractores. De esta manera, la autoridad electoral se encontraba seriamente limitada para llevar a cabo investigaciones de presuntos hechos ilícitos, sobre todo si consideramos que, por la naturaleza de los hechos ilícitos o corruptos, suele ser complejo realizar investigaciones que conlleven a su detección. No obstante, como se abordará más adelante, aunque en la reglamentación vigente se ha ampliado el plazo para iniciar procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, se sigue cuestionando seriamente el corto plazo en que los partidos y candidatos pueden quedar exonerados de presuntos actos de corrupción.

Finalmente cabe señalar que, en efecto, a raíz de la constante modificación de la reglamentación en procedimientos sancionadores en materia de fiscalización se han logrado instaurar más y mejores medios para detectar y sancionar conductas irregulares o ilícitas de los partidos políticos relacionadas con el origen, monto y destino de sus recursos financieros; sin embargo, uno de los principales objetivos del modelo de fiscalización electoral mexicano ha sido precisamente la capacidad para llevar a cabo investigaciones más exhaustivas, toda vez que la principal vía para detectar y sancionar a los partidos políticos ha sido a través de la revisión de los informes financieros de los partidos políticos. No obstante, por otra parte, cabe mencionar que precisamente para llevar a cabo investigaciones más exhaustivas, es necesario que, como lo ha tratado de hacer ahora la autoridad electoral, se cuenten con más y mejores mecanismos para registrar y detectar operaciones irregulares de cada uno de los partidos políticos y candidatos, toda vez que sin los mecanismos adecuados la autoridad electoral no contará con los elementos o las pruebas suficientes para iniciar una adecuada investigación.

3.6. Sanciones a partidos políticos

Tema frecuentemente tratado en los medios de comunicación es el relacionado con las multas económicas con las cuales los partidos son sancionados año con año. Si bien se tratan de sumas cuantiosas, en comparación con el monto de financiamiento público y privado que reciben, las multas representan apenas una fracción mínima del total de recursos en posesión de los partidos políticos. Por ejemplo, de 2008 a 2014, el total de multas impuestas por los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales durante ese periodo fue de 414 millones de pesos, lo que representó apenas el 1.6% del total de recursos públicos otorgados a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, sin contar el financiamiento para actividades de campañas y las fuentes privadas de financiamiento. En esencia, el monto tan reducido de multas con respecto del financiamiento público otorgado, junto con el reclamo de que tales multas son pagadas con los mismos recursos públicos que los partidos políticos reciben, son los principales motivos por los cuales el tema de las sanciones impuestas a los partidos políticos preocupa, especialmente, a la ciudadanía y a la autoridad electoral.

No obstante de que los montos de las sanciones son poco significativas con relación al financiamiento público de los partidos, las sanciones *per se* pueden ser un indicador de comportamientos ilícitos y poco transparentes en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos políticos, y en ese sentido es importante conocer las cifras de sanciones por las cuales los partidos políticos se hacen acreedores, año con año, a multas millonarias. Asimismo, y con relación a esto último, también es importante mencionar que, aunque si bien es cierto que el monto de sanciones económicas no es significativo para los partidos, ello no significa que las cifras de recursos involucradas por sí mismas sean poco relevantes, pues precisamente porque se tratan de recursos públicos, estas cifras adquieren mayor relevancia; de ahí también la necesidad e importancia de conocer y prestar atención al monto de recursos con los cuales los partidos políticos son sancionados.

En este sentido, aunque, en efecto, los montos de las sanciones son drásticamente inferiores en comparación con el financiamiento público que los partidos políticos reciben, es importante mencionar que el monto de sanciones impuestas a los partidos políticos, a pesar de que la reforma electoral de 2007-2008 dispuso de más y mejores mecanismos y restricciones para evitar y detectar las conductas contrarias a la normatividad electoral, se ha mantenido constante a lo mostrado en el periodo comprendido entre 1996 a 2007. Por otra parte, destaca el hecho de que durante el periodo comprendido entre 2008 a 2014, hubo algunos años en los que el monto de las multas fue excesivamente más elevado que en otros años. En este sentido, destacan, por ejemplo, las multas derivadas de la revisión de informes anuales de 2010 y 2011, años en los que se impusieron multas por 66 y 87 millones de pesos, respectivamente. En contraste con aquellos años, se encuentran los montos de sanciones derivadas de la revisión de informes anuales de 2009 y 2012, años en que las multas fueron de sólo 22 y 32 millones de pesos, respectivamente (Cuadro 3.10).

Cuadro 3.10. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes anuales, 2008-2014 (millones de pesos)

<i>Partido</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>Total</i>
PAN	17.53	2.30	9.76	10.19	5.39	7.90	3.44	56.50
PRI	3.36	7.12	26.74	7.75	7.74	29.08	9.09	90.87
PRD	11.85	6.90	14.64	32.67	15.47	52.29	11.95	145.77
PT	16.74	4.22	5.28	33.71	1.62	11.20	10.95	83.73
PVEM	0.69	1.22	1.48	0.42	0.19	0.46	0.00	4.45
MC	0.03	0.55	6.37	2.27	2.02	2.83	1.47	15.53
PANAL	0.69	0.54	2.27	0.23	0.44	0.90	0.00	5.08
PSD	6.61	-	-	-	-	-	-	6.61
MORENA	-	-	-	-	-	-	1.62	1.62
PH	-	-	-	-	-	-	1.29	1.29
PES	-	-	-	-	-	-	2.64	2.64
Total	57.51	22.85	66.54	87.24	32.87	104.65	42.44	414.09

Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones del Instituto Federal Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes a los procesos electorales federales de 2009 y 2012, disponibles en: <https://bit.ly/2QyKCeY> (consultado el 15 de mayo de 2020).

Al respecto de las multas impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales, destacan las multas impuestas a los partidos políticos electoral y financieramente más consolidados en aquella época. Así, por ejemplo, el PRD y el PRI fueron acreedores a multas equivalentes a 145 y 90 millones de pesos, respectivamente. Le siguen el PT y el PAN, los cuales fueron multados por 83 y 56 millones de pesos, respectivamente.

Por otra parte, al respecto de las recurrentes impugnaciones de los partidos políticos sobre las sanciones impuestas por el IFE, González García nos muestra que durante el periodo 2008-2014, éstas fueron poco fructíferas para los partidos políticos. Tan sólo entre 2008 y 2011 los partidos presentaron un total de 23 impugnaciones a las resoluciones del IFE; sin embargo, solo siete de estas impugnaciones conllevaron a una reducción de las sanciones originalmente impuestas por el IFE.³⁵⁷ A pesar de ello, cabe resaltar que precisamente aquellos partidos políticos beneficiados de las impugnaciones ante el TEPJF fueron los grandes partidos, siendo el PRD y el PRI quienes lograron las mayores reducciones: 14 y 13 millones de pesos, respectivamente.

Caso contrario fueron los partidos PVEM, PSD, PANAL y Convergencia, pues a pesar de que también presentaron impugnaciones a las sanciones impuestas por el IFE, en ningún caso lograron ganar la impugnación ante del TEPJF. Lo anterior coincide con lo dicho por Díaz Domínguez al plantear la hipótesis según la cual “una parte de la variación de las revocaciones ordenadas por el TEPJF

³⁵⁷ Véase González García, Mónica, *op. cit.*

se debe a factores políticos”,³⁵⁸ por las cuales el PRI, PAN y PRD solían salir más beneficiados que otros partidos políticamente menos relevantes. Asimismo, Díaz Domínguez plantea que otra probable explicación del porqué los partidos políticos más grandes suelen conseguir mayores reducciones de sus sanciones puede derivarse de la “‘capacidad instalada’ para producir impugnaciones exitosas, [...], asumiendo que los partidos políticos minoritarios, por ejemplo, cuentan con menos recursos y equipos reducidos de contadores y abogados. Sin embargo, quedaría por explorar si existen diferencias de ‘capacidad instalada’ entre los tres partidos mayoritarios y a qué se deben”.³⁵⁹

Por otra parte, en lo que respecta a las sanciones derivadas de la revisión de gastos de campaña de 2009 y 2012, es notable que el monto total de sanciones impuestas a los partidos políticos haya pasado de 32 millones 707 mil pesos en 2009 a 229 millones 147 mil pesos en 2012, lo que representa un incremento de más de diez veces entre una cifra y otra (Cuadro 3.11).

Cuadro 3.11. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes de campaña, 2008-2012

<i>Partido</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>Total</i>
PAN	3,371,284	5,519,205	8,890,489
PRI	7,420,684	147,962,982	155,383,666
PRD	9,447,195	59,632,132	69,079,327
PT	5,770,888	38,770,049	44,540,937
PVEM	745,855	50,387,715	51,133,570
MC	5,674,746	37,031,429	42,706,175
PANAL	277,014	2,569,333	2,846,347
Total	32,707,666	341,872,845	374,580,511

Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones del Instituto Federal Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes a los procesos electorales federales de 2009 y 2012, disponibles en: <https://bit.ly/2QyKCeY> (consultado el 15 de mayo de 2020).

De acuerdo con el cuadro anterior, podemos observar que, derivado de la revisión de los informes de gastos de campaña de 2009 y 2012, los partidos políticos más multados fueron el PRI, seguido por el PRD y el PVEM. Al respecto, cabe notar que los partidos que participaron de manera coaligada en las elecciones, fueron acreedores a sanciones mucho más elevadas que aquellos partidos que no participaron de manera coaligada. Así, por ejemplo, la coalición Primero México (CPM), conformada por el PRI y el PVEM y la coalición Salvemos México (CSM), conformada por el PT y Convergencia, que participaron en las elecciones de 2009, les fueron impuestas multas por 1 millón

³⁵⁸ Díaz Domínguez, Alejandro, “La (ir)relevancia de la ley en la primera década de fiscalización electoral en México”, *Política y gobierno*, vol. XXIV, núm. 1, 2017, pp. 167.

³⁵⁹ *Idem*.

689 mil y 11 millones 445 mil pesos, respectivamente (Cuadro 3.12). Las multas se agravaron considerablemente para las coaliciones que participaron en las elecciones de 2012, en tanto que la Coalición Compromiso por México (conformada por el PRI y el PVEM) y la Coalición Movimiento Progresista (conformada por el PRD, PT y Convergencia), les fueron impuestas multas por 198 millones y 135 millones de pesos, respectivamente (Cuadro 3.13).

Cuadro 3.12. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes de campaña de 2009

<i>Partido/coalición</i>	<i>2009</i>
PAN	3,371,284
PRI	5,899,993
PRD	9,447,195
Coalición Primero México	1,689,657
Coalición Salvemos México	11,445,634
PVEM	576,889
PANAL	277,014
Total	32,707,666

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en la resolución del Instituto Federal Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondiente al proceso electoral federal de 2009, disponible en: <https://bit.ly/2QxvPkQ> (consultado el 15 de mayo de 2020).

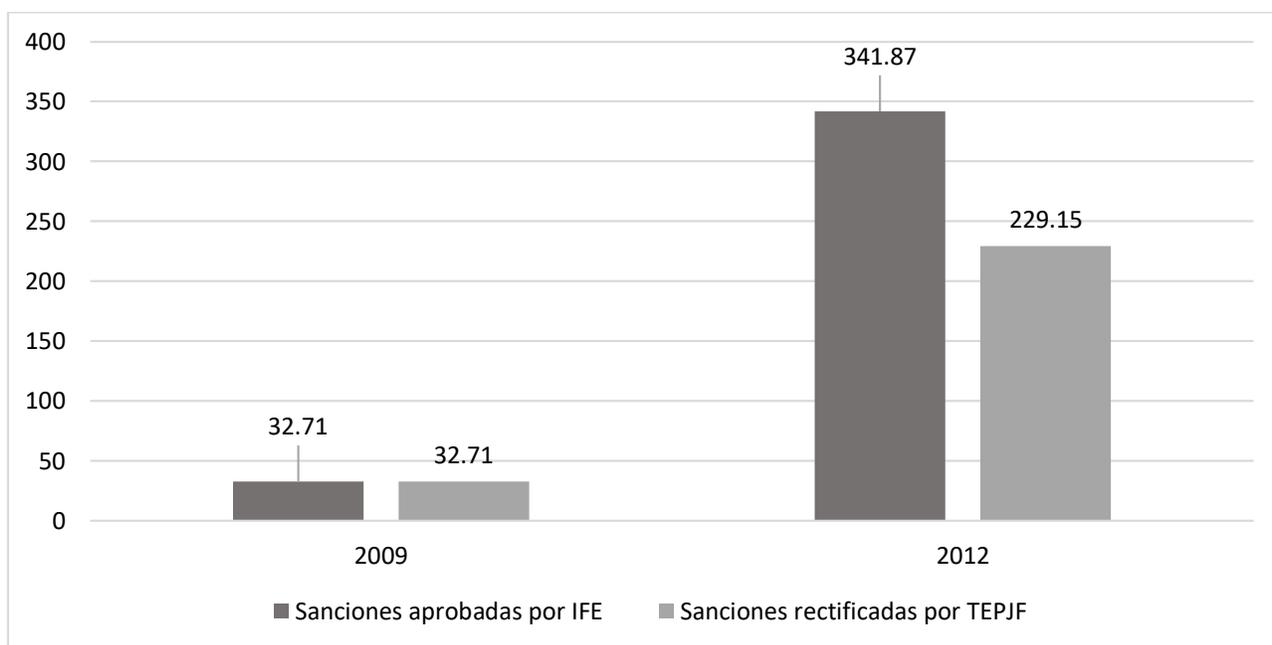
Cuadro 3.13. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes de campaña de 2012

<i>Partido/coalición</i>	<i>2012</i>
PAN	5,519,205
PRI	28,043,169
PVEM	1,302,555
Coalición Compromiso por México	169,004,973
Coalición Movimiento Progresista	135,433,611
PANAL	2,569,333
Total	341,872,846

Fuente: Elaboración propia con base en la resolución del Instituto Federal Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondiente al proceso electoral federal de 2012, disponible en: <https://bit.ly/2QxvPkQ> (consultado el 15 de mayo de 2020).

En efecto, las multas impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes de campaña de 2012, en comparación con las impuestas en 2009, son significativamente más elevadas. No obstante, derivado de las impugnaciones interpuestas por los partidos políticos ante el TEPJF en contra de las sanciones impuestas por el IFE, estos lograron importantes reducciones a las multas impuestas en 2012; mientras que, en 2009, a pesar de que también se interpusieron impugnaciones, el TEPJF confirmó todas las multas originalmente impuestas por el IFE (Gráfica 3.1).

Gráfica 3.1 Sanciones derivadas de la revisión de los informes de campaña aprobadas por el Instituto Federal Electoral *vis à vis* sanciones rectificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009-2012 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones del Instituto Federal Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes a los procesos electorales federales de 2009 y 2012, disponibles en: <https://bit.ly/2QyKCeY> (consultado el 15 de mayo de 2020); González García, Mónica, op. cit.

El hecho de que los partidos políticos ganen impugnaciones en el TEPJF, y que como consecuencia de ello se reduzcan las sanciones originalmente impuestas por la autoridad electoral ha generado controversias dentro del propio instituto electoral, específicamente entre los miembros del Consejo General, quienes constantemente demuestran sus desacuerdos con el TEPJF cuando este último decide disminuir las multas de los partidos políticos. Y es que, si bien en muchas ocasiones las disminuciones de las sanciones por parte del TEPJF no son significativas, el hecho de que se

traten de recursos públicos hace que el tema adquiera mayor relevancia y preocupación, incluso por parte de la ciudadanía en general. En este sentido, es elocuente y relevante lo que señaló la exconsejera electoral Pamela San Martín en sesión ordinaria del Consejo General del 28 de agosto de 2019, al referirse sobre los proyectos de resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto a los procedimientos oficiosos administrativos sancionadores y de queja en materia de fiscalización instaurados en contra de partidos políticos nacionales:

[...] me parece que los partidos, por supuesto, todos los partidos tienen el legítimo derecho de impugnar cualquier determinación de esta autoridad y la autoridad jurisdiccional [TEPJF] tiene que resolverla, y lo que resuelva la autoridad jurisdiccional tiene que ser acatado por esta autoridad, y eso no está sujeto a discusión, pero el acatar una sentencia no significa compartir el sentido de la misma, no significa no tener capacidad de poder analizar cuáles son las implicaciones que tiene una sentencia [...].

Vaya que hemos acatado sentencias, que hemos estado absolutamente en contra del sentido de las mismas y jamás se ha desacatado, pero creo que discutir las, creo que analizarlas y creo que mirarlas críticamente, tanto nuestro trabajo como el trabajo de la Sala Superior y de las salas regionales, es una obligación que también tenemos las distintas autoridades y los integrantes de este Consejo General.³⁶⁰

En este mismo sentido se expresó Huchim May, exconsejero del Consejo General del Instituto Electoral de Distrito Federal (IEDF) entre 1999 y 2006:

Quisiera, por último, señalar la necesidad de que órganos jurisdiccionales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los tribunales locales, entiendan la importancia de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y no apliquen criterios flexibles y a veces complacientes cuando se acude a ellos para impugnar las sanciones que imponen las autoridades administrativas. Sostengo esto porque, a veces, no hay cabal comprensión de los magistrados sobre la esencia y resultados de las revisiones y auditorías a los partidos y, por tanto, revocan injustificadamente las sanciones o las reducen excesivamente.³⁶¹

Lo anterior lo manifestó Huchim May después de que Tribunal Electoral del Distrito Federal redujera una sanción originalmente impuesta por IEDF al PT de 2.8 millones a sólo 170 mil pesos, a pesar de que ni el órgano fiscalizador del instituto electoral, mediante auditorías, ni el partido político, pudieron acreditar o comprobar la impresión de libros y folletos por los cuales el IEDF le otorgó 2.5 millones de pesos al PT como concepto de actividades específicas. Incluso el órgano fiscalizador

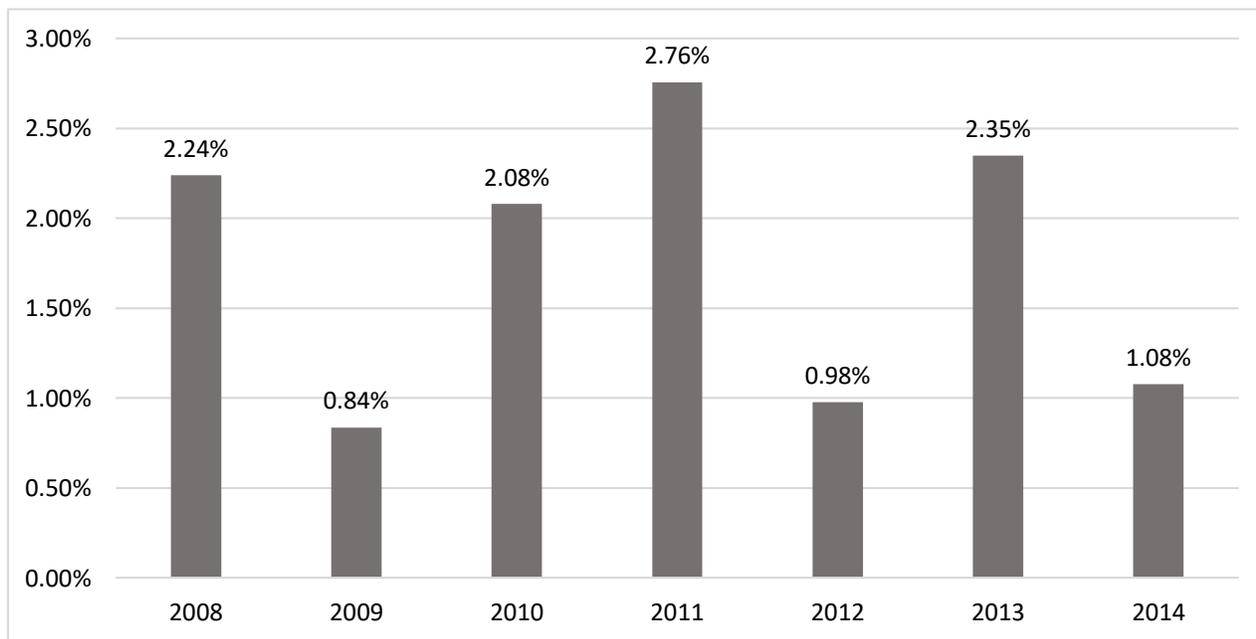
³⁶⁰ Instituto Nacional Electoral, “Versión Estenográfica de la Sesión Ordinaria del Consejo General, del 28 de agosto”, Instituto Nacional Electoral, 28 de agosto de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2CSg8Rr> (consultado el 15 de mayo de 2020).

³⁶¹ Huchim May, Eduardo R. “Rendir cuentas...”, *cit.*, p. 365

del IEDF descubrió que los talleres gráficos donde supuestamente se habían impreso los libros y folletos, no existían.^{362,363}

Todo ello genera que el efecto inhibitor de las multas impuestas a los partidos políticos sea vea aún más limitado, pues como se señalaba anteriormente, las multas representan un porcentaje casi irrelevante frente al total de recursos públicos que reciben los partidos políticos año con año. En total, las multas impuestas derivadas de la revisión de los informes anuales y de campaña impuestas por el IFE durante el periodo comprendido entre 2007 a 2014, equivalieron a 788 millones de pesos; no obstante, como resultado de las impugnaciones presentadas por los partidos políticos ante el TEPJF, dicho monto de sanciones se redujo a 645 millones de pesos, lo que representa apenas el 2% del financiamiento público otorgado a los partidos políticos durante el mismo periodo comprendido entre 2007 a 2014 (Gráfica 3.2).

Gráfica 3.2. Proporción del monto de sanciones impuestas a los partidos políticos rectificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivadas de la revisión de los informes anuales y de campaña, con respecto de su financiamiento público ordinario, 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones del Instituto Federal Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de anuales y de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, disponibles en: <https://bit.ly/2QyKCeY> (consultado el 15 de mayo de 2020).

³⁶² *Ibidem*, p. 365-366.

³⁶³ Sobre la falta de esclarecimiento de las reducciones a las sanciones por parte del TEPJF, véase: Magaloni Kerpel, Ana Laura y Prudencio Ruiz, Karla, *¿Cómo sancionar el rebase de topes de gasto de campaña? Un ejemplo de lo que no funciona*, México, TEPJF, 2014.

Es relevante mencionar que todas las sanciones deben ser pagadas con el financiamiento público ordinario que reciben año con año los partidos políticos, aunque si a eso añadimos los recursos que reciben para las actividades de campaña, el monto de sanciones se vuelve todavía aún menos representativo con relación al financiamiento de los partidos.

En ese sentido, es importante observar la enorme divergencia entre el monto de sanciones y el financiamiento público que reciben los partidos políticos, no sólo porque es con el mismo financiamiento público con el que los partidos pagan las sanciones, sino porque es un problema que hasta la fecha frecuentemente se discute en los medios y en la opinión pública, donde una de las principales críticas se centra en la irrelevancia de las sanciones económicas como mecanismo inhibitorio de conductas opacas o ilícitas por parte de los partidos en el manejo de sus recursos financieros.

Adicionalmente, a lo anterior, otras dos problemáticas que derivaban del régimen de sanciones, tiene que ver con el carácter *a posteriori* de la fiscalización electoral, como bien apunta Agís Bitar:

[...] el método para disuadir conductas es a través de la imposición de sanciones, que desde una perspectiva histórica poco ha servido. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que las sanciones ni impactan ni en las preferencias electorales ni en los resultados de la elección, ya que por un lado los electores conocen de las infracciones después de los comicios y, por el otro, independientemente de la gravedad de la falta, el resultado electoral permanece inalterable, como sucedería si algún candidato federal rebasara el tope de gastos de campaña.³⁶⁴

En todo caso, más allá de las multas impuestas a los partidos políticos por la autoridad electoral, se debe cuestionar la conducta de los partidos políticos, pues, como lo ha advertido Öhman, “Incluso aunque se combinen las normativas oficiales adecuadas con mecanismos sólidos de control del cumplimiento de la ley, resulta poco probable que se observe un financiamiento público transparente a menos que haya actores políticos clave dispuestos a colaborar; de hecho, ninguna democracia puede sobrevivir si las partes principales no se comprometen a cumplir la ley”.³⁶⁵ En este sentido, no sólo se requiere que la autoridad electoral cuente con mecanismos normativos e institucionales adecuados y suficientes para controlar y transparentar los recursos con los que cuentan los partidos políticos, sino también es necesario que los partidos políticos cuenten con mecanismos de control interno así como voluntad política para realizarlo; de ahí que, como también lo ha sugerido Öhman:

A menudo, sobre todo en las democracias jóvenes, los partidos tienen problemas para establecer un marco de control transparente y adecuado para los ingresos y los gastos debido a la falta de capacidad de gestión financiera. La diversificación en la capacidad de fondos y una contabilidad sólida exigen organizaciones profesionales con personal capacitado (y a menudo costoso) [...]. Es fundamental

³⁶⁴ Agís Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos...*, cit., p. 41.

³⁶⁵ Öhman, Magnus, “Introducción al financiamiento...”, cit., p. 5.

que existan controles y equilibrios internos que incluyan la rendición de cuentas periódica de los miembros del partido en materia financiera a fin de conservar la credibilidad que todos los partidos necesitan.³⁶⁶

Por su parte, más que en el sentido técnico o de capacidad propia de los partidos, se debe cuestionar su voluntad política para acatar lo establecido en la normatividad electoral aplicable. Esto adquiere relevancia en la medida en que, como lo expresó Diego Valadés: “el éxito de las disposiciones normativas está directamente asociado a los niveles generales de compromiso ético de los partidos con la ciudadanía y a su vinculación con las instituciones que, a su vez, se conduzcan de acuerdo con elevados principios de responsabilidad moral”.³⁶⁷ Así, a pesar de la construcción de un complejo andamiaje normativo e institucional en materia de financiamiento y fiscalización de partidos políticos, es necesario que estos establezcan los mecanismos necesarios y asuman su compromiso para cumplir cabalmente con lo establecido en las leyes en la materia.

³⁶⁶ *Ibidem*, p. 6.

³⁶⁷ Citado en: Vargas Baca, Carlos, *op. cit.*, p. 298.

3.7. Reglamento de Fiscalización

Derivado de la reforma electoral 2007-2008, como ya se mencionó anteriormente, en enero de 2008 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, en el cual, de acuerdo con el artículo transitorio Tercero se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales expedido en 1990, junto con sus reformas y adiciones. Asimismo, de acuerdo con el artículo transitorio Primero, tal Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales expedido en 2008, entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Federación, la cual tuvo lugar el 14 de enero de 2008. Por lo anterior, a su vez, se estipuló en el transitorio Noveno del COFIPE que el Consejo General dictaría los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de dicho código y debería expedir los reglamentos que se derivaran del mismo. Acatando la normatividad anterior, el Consejo General del IFE, en sesión extraordinaria llevada a cabo en junio de 2008, aprobó el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales,^{368,369} abrogando el Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales publicado en diciembre de 2005, siendo este último el antecedente inmediato y la base para la elaboración del Reglamento de Fiscalización expedido en 2008. A pesar de que la estructura del Reglamento de Fiscalización de 2008 con relación al expedido en 2005 no varió sustancialmente al mantener los mismos títulos y prácticamente la misma cantidad de artículos —mientras que el Reglamento expedido en 2005 contenía 31 artículos, el Reglamento expedido en 2008 ascendió a 35 artículos—, derivado de los cambios al COFIPE por la reforma electoral de 2007-2008, fue necesario incorporar en el Reglamento de Fiscalización de 2008 las nuevas modificaciones, especialmente las referente a las nuevas limitaciones de las aportaciones provenientes de fuentes privadas, los cambios en los procedimientos y plazos para la presentación y revisión de los informes financieros, así como las disposiciones relativas a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos partidistas. Sobre estas modificaciones, aunque si bien fueron instauradas a raíz de la reforma al Reglamento de Fiscalización en 2008, nos referimos más adelante, debido a la trascendencia de dichas modificaciones para la labor en materia de fiscalización de partidos políticos.

Antes, es necesario referirnos a las demás reformas al reglamento de fiscalización llevadas a cabo en el periodo comprendido entre 2008 a 2014 que coadyuvaron a fortalecer y mejorar aquellas disposiciones implementadas a partir de la reforma electoral de 2007-2008.

Así, con el propósito de tener mejor control sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos durante las campañas federales de 2009, en sesión celebrada en enero del mismo año, el Con-

³⁶⁸ Véase Instituto Federal Electoral “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales”, Instituto Federal Electoral, 10 de julio de 2008. Disponible en: <https://bit.ly/3eLccis> (consultado el 15 de mayo de 2020).

³⁶⁹ Con el objeto de simplificar su denominación, se hará referencia a dicha reglamentación únicamente como Reglamento de Fiscalización de 2008.

sejo General del IFE aprobó el acuerdo por el que se modificaba el Reglamento de Fiscalización expedido en 2008.³⁷⁰ Al respecto, destacan las modificaciones a los lineamientos relacionados con la vigilancia y el control de los recursos de los partidos políticos, especialmente los provenientes de aportaciones privadas. Así, por ejemplo, en lo que respecta a los ingresos generados por la modalidad de autofinanciamiento, en la reforma al reglamento de fiscalización en 2009 se consideró necesario que en todas las actividades de recaudación por dicha modalidad los partidos políticos precisaran la fecha en que se llevarían a cabo los eventos, “a fin de que la autoridad electoral determine en los casos en los que estime procedente, la asistencia de un auditor para la verificación del evento”.³⁷¹

En este mismo sentido, el Reglamento de Fiscalización de 2009 se modificó el párrafo 3 del artículo 13, con el propósito de que todos los candidatos de los partidos políticos, sin excepción alguna, abrieran cuentas bancarias a través de las cuales deberían realizar todas las operaciones relacionadas con los ingresos y gastos durante la campaña “a fin de que la autoridad electoral pueda constatar con mayor facilidad, a través de la documentación suficiente y del sistema financiero, el origen y el destino de los recursos”.³⁷² Esta modificación fue necesaria, toda vez que anteriormente se establecía que, en el caso de las campañas para diputados federales, los partidos debían abrir cuentas bancarias para estos únicamente si la suma de recursos que al candidato eran asignados rebasa el tope de gastos de campaña, lo cual permitía que muchas candidaturas a diputaciones realizaran operaciones fuera del sistema bancario.

Con relación a las modificaciones anteriores, el Reglamento de Fiscalización de 2009 previó la necesidad de que, a fin de garantizar la plena procedencia lícita de los recursos obtenidos por los partidos políticos, se informara, además de a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que ya estaba prevista, al Servicio de Administración Tributaria (SAT) y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), los nombres de todas las personas físicas que aportaran recursos a los partidos políticos, así como los monto de sus aportaciones. Derivado de lo anterior, también se previó la facultad del IFE de celebrar convenios con la UIF, el SAT y la CNBV, para el intercambio de información que permitiera garantizar la plena procedencia lícita de los recursos obtenidos por los partidos a través de las diferentes modalidades.

Finalmente, otra modificación relevante la reglamentación en materia de fiscalización en 2009 fue la referente al control de los proveedores de los partidos políticos. Con anterioridad incluso al Reglamento de Fiscalización de 2008, se establecía la obligación de los partidos políticos de elaborar una relación de los proveedores o prestadores de servicios con los cuales realizaran operaciones que superaran los mil días de salario mínimo, incluyendo en dicha relación el nombre comercial

³⁷⁰ Véase Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el acuerdo CG310/2008 por el que se expidió el reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales”, Instituto Federal Electoral, 14 de enero de 2009. Disponible en: <https://bit.ly/2xaKFY4> (consultado el 15 de mayo de 2020).

³⁷¹ *Ibidem*, p. 5.

³⁷² *Idem*.

del proveedor, su Registro Federal de Contribuyentes, su domicilio fiscal, así como las operaciones realizadas y los bienes o servicios obtenidos. De igual forma, se establecía la obligación de formular una relación de los proveedores o prestadores de servicios con los realizaran operaciones que superaran los diez mil días de salario mínimo, mismo que deberían conformar y presentar los partidos políticos a la autoridad electoral cuando les fuera solicitado. En dicha formulación de proveedores o prestadores de servicios se debería incluir el nombre o denominación social, el Registro Federal de Contribuyentes, los montos de las operaciones realizadas y los bienes o servicios obtenidos, así como el nombre del o de los representantes legales. No obstante, derivado de la reforma al referido reglamento en 2009 se decidió reducir a la mitad los montos a partir de los cuales se establecían las obligaciones anteriores, por lo cual se estipuló que los partidos políticos debían cumplir con las obligaciones antes referidas cuando las operaciones realizadas con los proveedores o prestadores de servicios superaran los quinientos y cinco mil días de salario mínimo, respectivamente.

A pesar de las importantes modificaciones de la reforma al reglamento de fiscalización en 2009, las modificaciones reglamentarias en materia de fiscalización más trascendentales se efectuaron en la reforma al referido reglamento en 2011, tan sólo un año antes de las elecciones federales de 2012. Así, en sesión celebrada en julio de 2011 el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización,^{373,374} abrogando no sólo el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales expedido en 2008 y reformado en 2009, sino también el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, el Reglamento para la Fiscalización de los Partidos Políticos Nacionales que Formen Coaliciones, el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las organizaciones de observadores electorales y el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las organizaciones que pretendan obtener el registro como partidos políticos nacionales.

De acuerdo con la propia autoridad electoral, uno de los principales propósitos de la expedición del Reglamento de Fiscalización de 2011 fue que “a efecto de coadyuvar a la simplificación regulatoria, resulta procedente desarrollar una norma administrativa unificada en materia de rendición de cuentas y fiscalización que sea clara, precisa y sistemática”.³⁷⁵ Lo anterior se explica, en gran medida, el considerable incremento en el número de artículos a partir de la reforma al reglamento de fiscalización en 2011, el cual pasó de tener 35 artículos en 2008 a 373 artículos después de la reforma a dicho reglamento en 2011; no obstante, más allá de simplemente unificar en un

³⁷³ Véase Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento de Fiscalización, que abroga los reglamentos siguientes: Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales que formen Coaliciones, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales y Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretendan obtener el Registro como Partidos Políticos Nacionales”, Instituto Federal Electoral, 4 de julio de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/2x3SVcu> (consultado el 15 de mayo de 2020).

³⁷⁴ Se hará referencia a éste como Reglamento de Fiscalización de 2011.

³⁷⁵ *Ibidem*, p. 6-7.

mismo reglamento la regulación de una diversidad de actores sujetos a obligaciones en materia de fiscalización electoral, la reforma al reglamento de fiscalización en 2011 fue tan trascendente que incluso constituye el antecedente inmediato y las bases del actual Reglamento de Fiscalización expedido en 2014.³⁷⁶

Tan sólo considerando los títulos y capítulos que conforman al Reglamento de Fiscalización expedido en 2011 con relación al expedido en 2008, podemos observar los temas en los que la autoridad electoral decidió adicionar y poner mayor énfasis (Cuadro 3.14).

Cuadro 3.14. Evolución del Reglamento de Fiscalización, 2008-2011

<i>Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (expedido en 2008 y reformado en 2009)</i>	<i>Reglamento de Fiscalización (expedido en 2011)</i>
<p>Título I. Del registro de los Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos</p> <ul style="list-style-type: none"> – Capítulo I. De los Ingresos – Capítulo II. De las Transferencias Internas de Recursos – Capítulo III. De los Egresos <p>Título II. De los Informes de los Partidos</p> <ul style="list-style-type: none"> – Capítulo I. De la Presentación de los Informes – Capítulo II. De la Revisión de los Informes <p>Título III. Prevenciones Generales</p> <ul style="list-style-type: none"> – Capítulo único 	<p>Título I. Disposiciones preliminares</p> <ul style="list-style-type: none"> – Capítulo I. Reglas Generales – Capítulo II. Notificaciones <p>Título II. Del Registro de las operaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> – Capítulo I. De la Contabilidad – Capítulo II. De las Cuentas Contables – Capítulo III. De los Ingresos, Transferencias y Egresos – Capítulo IV. De los Recibos <p>Título III. Rendición de Cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> – Capítulo I. De los órganos de finanzas – Capítulo II. De los Informes – Capítulo III. Del Gasto Programado – Capítulo IV. De la Documentación comprobatoria y sus anexos – Capítulo V. De los avisos a la autoridad <p>Título IV. Facultades de comprobación</p> <ul style="list-style-type: none"> – Capítulo I. De la fiscalización del origen y aplicación de los recursos – Capítulo II. De las visitas de verificación y las auditorías a las finanzas de los partidos

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales y el Reglamento de Fiscalización, emitidos por el Instituto Federal Electoral.³⁷⁷

³⁷⁶ Con relación al Reglamento de Fiscalización expedido en 2014, se abordará más adelante, en el capítulo dedicado a la reforma electoral de 2014.

³⁷⁷ La idea de comparar, por títulos y capítulos los reglamentos de fiscalización, fue retomada de Morales Manzaneres, Rodrigo, *El costo de la democracia. Elementos para una revisión integral*, México, IFE, 2012. En dicha publicación, el

Así, por ejemplo, podemos observar que el Reglamento de Fiscalización expedido en 2011 adiciona los capítulos relacionados a la contabilidad y las cuentas contables de los partidos políticos, y es que precisamente otra de las razones expuestas por la autoridad electoral para reformar el referido reglamento en 2011 fue que a fin de conocer la situación financiera de los partidos de manera más profunda y abonar a la rendición de cuentas “resulta indispensable establecer los requisitos y características de la contabilidad”.³⁷⁸ En este mismo sentido, el reglamento expedido en 2011 buscó establecer “reglas para el registro de las operaciones financieras relativas a los activos y pasivos, así como a la evaluación del patrimonio, a efecto de otorgar claridad a los sujetos en la elaboración de sus estados financieros”.³⁷⁹ Por ello, entre otras disposiciones, el artículo 22 del Reglamento de Fiscalización de 2011 estableció la obligación de los partidos políticos de llevar su contabilidad usando indistintamente o de manera combinada el sistema de registro manual, mecánico o electrónico. Por otra parte, en el artículo 26 se dispuso que los sistemas y registros contables de los partidos deberían llevarse mediante los instrumentos, recursos y sistemas de registro o procesamiento, de cada partido, cumpliendo con los requisitos que el reglamento estableciera, entre los que se encontraban los siguientes: los registros contables deberían identificar cada operación relacionándola con la documentación comprobatoria, así como corresponder con los informes financieros respectivos; identificar las adquisiciones de activo fijo realizadas relacionándolas con documentación comprobatoria que permitiera identificar la fecha de adquisición, sus características físicas, el costo y la depreciación del su valor, y garantizar que se asentaran correctamente los registros contables.

En lo referente al capítulo de los recibos, que anteriormente tampoco estaba contemplado en la reglamentación, se estableció la obligación de los partidos políticos de regular la expedición de recibos por las aportaciones privadas que recibieran por medios electrónicos, permitiendo un mayor control de los recursos otorgados a los partidos durante periodos ordinarios, de campaña y de precampaña.

Por su parte, otra modificación relevante fue la referente al capítulo de documentación comprobatoria del título de rendición de cuentas. En este apartado se previó la obligación de los partidos políticos de entregar, junto con los informes financieros, un conjunto de documentación comprobatoria. Así, por ejemplo, de acuerdo con el artículo 311 del Reglamento de Fiscalización de 2011 se

autor detalla la evolución del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 a 2007 a partir de los grandes apartados que dividen a dicha normatividad.

³⁷⁸ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento de Fiscalización, que abroga los reglamentos siguientes: Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales que formen Coaliciones, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales y Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretendan obtener el Registro como Partidos Políticos Nacionales”, Instituto Federal Electoral, 4 de julio de 2011, p. 8. Disponible en: <https://bit.ly/2x3SVcu> (consultado el 15 de mayo de 2020).

³⁷⁹ *Idem.*

estableció que, junto con los informes anuales, los partidos políticos deberían remitir, entre otros documentos: los contratos por créditos o préstamos obtenidos; la integración de los pasivos que existan en la contabilidad; los contratos de apertura de las cuentas bancarias y las conciliaciones bancarias correspondientes; el balance general, el estado de actividades y el estado de flujos de efectivo o estado de cambios en la situación financiera al 31 de diciembre del año al que corresponda; los controles de folios de los recibos correspondientes al financiamiento proveniente de fuentes privadas, el inventario físico del activo fijo; informe de los anuncios espectaculares colocados en la vía pública que no hubieran sido reportados en los informes; la relación de proveedores y prestadores de servicios con los cuales realizaran operaciones, entre otros documentos. Asimismo, además de establecer una serie de documentación adjunta a los informes de precampaña, el Reglamento de Fiscalización de 2011 estableció una serie mucho más exhaustiva de documentación que debería ser entregada junto con los informes de campaña. Así, por ejemplo, se estableció que, junto con los informes de campaña, los partidos políticos deberían entregar documentación comprobatoria de todos los gastos realizados en cualquier tipo de propaganda; contratos de los servicios de producción de mensajes en radio y televisión, firmados entre partidos y proveedores; anexo en el que se mencionen todos los gastos centralizados que hubieran sido ejercidos y prorrateados, con la especificación de los distritos electorales o estados en los que se hubieran distribuido los montos;³⁸⁰ los folios correspondientes a los recibos de las aportaciones privadas, así como el inventario de activo fijo por las adquisiciones realizadas durante el periodo de campaña.

Finalmente, también es relevante mencionar lo referente al último capítulo del Reglamento de Fiscalización de 2011 referente a las visitas de verificación y las auditorías a las finanzas de los partidos, el cual, como bien lo señala la propia autoridad electoral, “a efecto de otorgar certeza jurídica a los partidos políticos y coaliciones, en el desarrollo de las visitas de verificación y en las auditorías a las finanzas, que les practique la Unidad de Fiscalización [...], resulta necesario establecer las reglas y términos para su realización”;³⁸¹ aunque existían algunas reglas generales para llevar a cabo las visitas de verificación, las cuales fueron añadidas en la reforma al reglamento de fiscalización en 2009, en lo que respecta a las auditorías realizadas a los partidos políticos no existían pautas o reglas para llevarlas a cabo.

De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 352 del Reglamento de Fiscalización de 2011, se estableció que la Unidad de Fiscalización del IFE podría ordenar visitas de verificación durante la etapa de revisión de los informes de los partidos, o bien, dentro de los periodos de precampaña y

³⁸⁰ Con relación al prorrateo de gastos, más adelante se abordará a detalle.

³⁸¹ Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento de Fiscalización, que aboga los reglamentos siguientes: Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales que formen Coaliciones, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales y Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretendan obtener el Registro como Partidos Políticos Nacionales”, Instituto Federal Electoral, 4 de julio de 2011, p. 10. Disponible en: <https://bit.ly/2x3SVcu> (consultado el 15 de mayo de 2020).

campaña, con el propósito de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes. Por su parte, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo arriba señalado, se dispuso que, en los periodos de precampaña y campaña, la Unidad de Fiscalización podría en cualquier momento seleccionar a uno o varios precandidatos o candidatos para llevar a cabo la visita de verificación, permitiéndole a la Unidad de Fiscalización contar con los elementos necesarios para cotejar los gastos verificados por la propia autoridad contra los que reportara el precandidato o candidato en el informe correspondiente. Aunque si bien es cierto que estaba estipulada la facultad de la Unidad de Fiscalización de realizar visitas de verificación a cualquiera de los candidatos, dicha visita, de acuerdo con el párrafo 4 del artículo 352, únicamente podía consistir en la verificación del cumplimiento de los requisitos para la comprobación de los ingresos y egresos de los partidos políticos. Por su parte, de acuerdo con el párrafo 6 del artículo referido, los partidos políticos estaban obligados a dar acceso a la visita de verificación, además de poner a disposición la contabilidad y demás documentación que comprueba los ingresos y egresos de los partidos. Finalmente, en el párrafo 7 del mismo artículo, se estipuló que los resultados de las visitas de verificación serían determinados en el dictamen y la resolución que propusiera la Unidad de Fiscalización al Consejo General del IFE, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de precampaña o campaña.

El hecho de prever reglamentación en torno a las visitas de verificación permitió que dicho instrumento fuera más recurrente, especialmente a partir de la fiscalización en torno a las campañas federales de 2012, en las cuales por primera vez en una elección presidencial se realizaron visitas de verificación. Así, durante el periodo de campañas federales de 2012, la Unidad de Fiscalización realizó un total de 849 visitas de verificación, de las cuales 162 correspondieron a campañas de candidatos presidenciales.³⁸²

En lo que respecta a la reglamentación de las auditorías realizadas a las finanzas de los partidos políticos, el párrafo 1 del artículo 353 estipuló que la Unidad de Fiscalización tendría la facultad de ordenar la práctica de auditorías a uno o varios de los partidos políticos. Para ello, la Unidad de Fiscalización, debería notificar la orden correspondiente al partido, mediante la cual se establecería el periodo de revisión, fecha de inicio y conclusión de la auditoría, así como la totalidad de los rubros que integrarían los informes anuales que presentaran los partidos. Por su parte, en el párrafo 4 del artículo 353 se estableció que los hechos conocidos que constaran en las actas levantadas en las auditorías, se incorporarían a los oficios de errores y omisiones que se emitieran como resultado de las observaciones detectadas durante el periodo de revisión de los informes correspondientes; de tal manera que la práctica de auditorías prevista en este artículo vinculaba los resultados de éstas con lo revisado en los informes financieros de los partidos políticos, con lo que se fortalecían los mecanismos de comprobación de los ingresos y egresos reportados por los partidos. Finalmente, el párrafo 5 del referido artículo hacía expresa la obligación de los partidos de permitir la práctica de

³⁸² Véase Instituto Federal Electoral, "Fiscalización Nacional", en *Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012. Tomo II*, México, IFE, 2013.

auditorías, así como poner a disposición de la autoridad electoral la contabilidad y demás documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de los partidos.

Adicionalmente a las diversas y trascendentes reformas al Reglamento de Fiscalización en 2009 y 2011, es importante mencionar que derivado de las modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008 a la normatividad electoral COFIPE, fue necesario adecuar el Reglamento de Fiscalización a las nuevas disposiciones en materia de fiscalización establecidas en el COFIPE, y de las cuales destacan principalmente tres temas: lo referente a los nuevos límites de las aportaciones provenientes de fuentes privadas, los cambios a los procedimientos y plazos para la presentación y revisión de los informes financieros, así como lo relacionado a temas de transparencia y rendición de cuentas.

Derivado de las modificaciones a los límites de financiamiento proveniente de fuentes privadas (simpatizantes, militantes, autofinanciamiento), fue necesario realizar ajustes al Reglamento de Fiscalización de manera que se apegaran a lo establecido por el COFIPE expedido en 2008. Así, por ejemplo, en el Reglamento de Fiscalización expedido desde 2008 fue necesario adicionar el párrafo 11 del artículo 2o. para aclarar que la suma que cada partido político podía obtener anualmente de los recursos provenientes de militantes o afiliados, organizaciones sociales, cuotas voluntarias de candidatos, actividades de autofinanciamiento y por medio de colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podía ser mayor al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gastos de campaña para la elección presidencial inmediata anterior. Asimismo, en cuanto al financiamiento proveniente de simpatizantes, el Reglamento de Fiscalización de 2008 realizó modificaciones para ajustarse a los nuevos límites; para ello estableció en el párrafo 2 del artículo 4o., que ningún partido podría recibir anualmente aportaciones de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior, cuando anteriormente se tomaba como límite el 10% del total de financiamiento público para actividades ordinarias que correspondiera a todos los partidos, lo que daba como resultado una cifra mucho mayor a la prevista con las reglas establecidas a partir de la reforma electoral de 2007-2008.³⁸³ En suma, las reglas referentes al financiamiento proveniente de fuentes privadas se volvieron más restrictivas, en tanto que el monto de las aportaciones que los partidos podían obtener por éstas fuentes era más limitado, así como porque aumentaron los controles y requisitos para recaudar recursos por medio de tales fuentes.

En lo que respecta a las modificaciones de los informes financieros, se estableció que los partidos políticos estarían obligados a la presentación de los siguientes informes: informes trimestrales en los que se reportaran ingresos y gastos ordinarios y los cuales serían presentados a la autoridad electoral dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que correspondiera; informes anuales, presentados dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año de ejercicio que se reporte; informes de precampaña, presentados dentro de los treinta

³⁸³ Para conocer los límites a las aportaciones privadas antes de la reforma electoral 2007-2008, véase subcapítulo 3.3 del presente estudio.

días siguientes al de la conclusión de la precampaña; informes preliminares de campañas, con los ingresos y gastos de campaña al 30 de mayo del año de la elección y presentados a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año, e informes finales, con datos de los ingresos y gastos totales. Por su parte, la Unidad de Fiscalización, para revisar los informes de los partidos políticos, contaría con los plazos siguientes: sesenta días para los informes de precampaña y anuales, y ciento veinte días para los informes de campaña. No obstante, para ello, la Unidad de Fiscalización, de acuerdo con los artículos 334, 339 y 340 del Reglamento de Fiscalización de 2011, a efecto de ejercer las facultades que le confería la Constitución y el COFIPE de 2008, contaría con un conjunto de facultades para la revisión exhaustiva de los informes, entre las que se encontraban:

- a) Solicitar la documentación comprobatoria relativa a los ingresos, egresos, contabilidad e informes.
- b) Solicitar toda la información relativa a contratos, cuentas, depósitos, servicios y cualquier operación activa, pasiva y de servicios que los partidos realizaran con cualquier entidad del sector financiero; en todo caso las cuentas no estarían protegidas por los secretos bancario, fiscal o fiduciario.
- c) Tener acceso a todos los documentos originales que soportaran sus ingresos y egresos correspondientes, así como a la contabilidad que llevaran.
- d) Determinar la realización de verificaciones selectivas de la documentación comprobatoria de los ingresos y gastos de los partidos.

De acuerdo con el artículo 346 del Reglamento de Fiscalización de 2011, en caso de que derivado de la revisión de los informes la Unidad de Fiscalización detectara la existencia de errores u omisiones técnicas, lo notificaría al partido para que en un plazo de diez contados a partir de dicha notificación, presentara la documentación solicitada, así como las aclaraciones o rectificaciones pertinentes.³⁸⁴

Posteriormente, al concluir las etapas de revisión de cada uno de los informes, se preveía que la Unidad de Fiscalización elaborara el dictamen consolidado y el proyecto de resolución en veinte días, mismo que debía ser presentado al Consejo General durante los tres días siguientes, siendo este último el facultado para imponer las sanciones correspondientes.

En cuanto a las modificaciones implementadas en el reglamento de fiscalización en materia de transparencia y rendición de cuentas cabe mencionar que, en comparación con el reglamento expedido antes de la reforma electoral de 2007-2008, incrementaron las obligaciones de los partidos en esta materia. Así, por ejemplo, además de divulgar los informes financieros y lo relacionado con las auditorías y verificaciones, la nueva reglamentación permitió, entre otra información, hacer públicos los datos que arrojara el monitoreo de propaganda en medios impresos y de anuncios es-

³⁸⁴ En el párrafo 2 del artículo 346 aclara que, en el caso de las aclaraciones a los informes trimestrales, éstas se realizarían en el informe del siguiente trimestre.

pectaculares colócalos en la vía pública; el tabulador de remuneraciones que percibieran los integrantes de los partidos políticos, el inventario de bienes inmuebles de los que los partidos fueran propietarios; los listados que incluyeran monto, nombre y fecha de las aportaciones provenientes de los militantes y simpatizantes; los listados de los proveedores con los que se hubieran celebrado operaciones; los montos totales de financiamiento obtenidos mediante colectas públicas; los montos totales destinados para la realización de procesos internos de selección de candidatos; los montos de recursos federales destinados a la realización de elecciones locales; el número de cuentas bancarias en instituciones financieras; los gastos destinados a la producción de propaganda transmitida en radio y televisión, así como el listado de las fundaciones, centros o institución de investigación o capacitación que recibieran apoyo económico por parte de los partidos políticos. En este sentido, las reformas tanto al COFIPE como al reglamento de fiscalización no sólo buscaron establecer más y mejores mecanismos de control sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, sino que al mismo tiempo se buscó que la información disponible tanto para la autoridad electoral como para la ciudadanía incrementara con el propósito de tener mejor escrutinio con respecto a los recursos partidistas.

En suma, con base en las reglas anteriores, se llevaría a cabo la fiscalización de los procesos electorales federales de 2009 y 2012; aunque si bien es cierto que las campañas federales de 2009 no fueron fiscalizadas con el Reglamento de Fiscalización expedido en 2011, el cual contenía una regulación más exhaustiva, en lo que respecta a los procedimientos y plazos de presentación y revisión de los informes, no hubo variaciones, de manera que tanto en las elecciones de 2009 como en las de 2012, los partidos políticos hicieron entrega de informes de precampaña, preliminares y finales de campaña. No obstante lo anterior, la información en torno a la fiscalización del proceso electoral federal de 2012 fue mucho mejor conformada y divulgada que la del proceso electoral de 2009, aunque, paradójicamente, fueron las campañas electorales de 2012 las que más críticas y cuestionamientos generaron con respecto de la labor fiscalizadora del IFE, como se abordará más adelante.

A propósito de la fiscalización de las elecciones federales intermedias de 2009, la autoridad electoral fue responsable de revisar 2 mil 28 informes de campaña, en los cuales se detectaron un total de 416 irregularidades, 399 de forma y tan sólo 17 sustanciales o graves, imponiéndose un total de multas equivalentes a 32 millones 707 mil pesos, monto de sanciones que sobrepasa por ser más reducido a lo mostrado en años anteriores, pues aunque si bien el número de irregularidades fueron cuantiosas, la gran mayoría de éstas fueron sólo faltas de forma, no graves. A pesar de lo anterior, destacan las irregularidades cometidas por la Coalición Salvemos a México (CSM), conformada por los partidos del Trabajo y Convergencia, cuya sanción fue de 11 millones 445 mil pesos, así como las sanciones impuestas al PRD y al PRI, las cuales ascendieron a 9 millones 447 mil y 5 millones 899 mil pesos, respectivamente.

Por otra parte, haciendo una revisión de los dictámenes elaborados por la Unidad de Fiscalización en torno a las campañas de 2009, podemos observar que gran parte de los recursos erogados durante las campañas de 2009 fue dirigida a gastos de propaganda, mientras que una parte reducida de las erogaciones fue desinada a gastos operativos de campaña (Cuadro 3.15).

Cuadro 3.15. Gastos reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2009

<i>Partido</i>	<i>Gastos de propaganda</i>	<i>Propaganda en medios impresos</i>	<i>Gastos operativos</i>	<i>Total</i>
PAN	197,294,450	11,386,152	11,608,171	220,288,775
PRI	115,477,948	10,931,774	15,613,196	142,022,919
PRD	82,580,223	2,036,775	105,966,883	190,583,881
CPM ¹	31,523,918	1,196,835	2,844,141	35,564,894
CSM ²	113,265,933	4,923,406	38,766,850	156,956,190
PVEM	82,129,778	1,807,713	37,177,421	121,114,913
PANAL	34,313,398	594,316	10,477,764	45,385,479
Total	656,585,651	32,876,973	222,454,429	911,917,055

¹ Coalición Primero México.

² Coalición Salvemos a México.

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal de 2009, disponible en: <https://bit.ly/2y5skM0> (consultado el 15 de mayo de 2020).

A propósito, es importante mencionar que el artículo 190, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización de 2011 señalaba que los gastos operativos de campaña comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos, logísticas de planeación de campaña y otros similares que hubieran de ser utilizados. Si observamos la tabla anterior podremos apreciar que, del total de recursos erogados, cuya cifra ascendió a 911 millones de pesos, tan sólo 222 millones fueron destinados a gastos operativos de campaña, lo que representa apenas el 24%; lo restante fue erogado en gastos de propaganda.

Aunque si bien se encuentran bien identificados los rubros en los que los partidos políticos realizaron erogaciones, así como las irregularidades en las que incurrieron, la autoridad electoral no emitió ni recopiló información socialmente útil, como sí lo hizo en torno a la fiscalización de los campañas federales de 2012, donde se le informó a la ciudadanía, aunque mucho tiempo después de llevadas a cabo las elecciones, el monto total de gastos no reportados, el número de candidaturas que habían rebasado el tope de campaña, así como información integrada de los ingresos y gastos en cada uno de los rubros. No obstante, el hecho de haber prohibido la contratación de espacios para propaganda en radio y televisión, así como el hecho de haber disminuido considerablemente el financiamiento público para campañas intermedias a partir de la reforma electoral 2007-2008, coadyuvó a que los gastos erogados fueran considerablemente más reducidos en comparación con las elecciones intermedias de 2003 en las cuales los partidos políticos recibieron financiamiento público para gastos de campaña el equivalente a 2 mil 421 millones de pesos; caso contrario a lo otorgado en 2009, año en el que los partidos políticos recibieron 819 millones de pesos para gastos

de campaña. Lo anterior, además, contribuyó enormemente a facilitar las labores del IFE, en tanto que la cantidad de ingresos y erogaciones que tuvieron que revisar disminuyó notablemente. De igual forma es importante mencionar que los partidos políticos también cumplieron con obligaciones reglamentarias insaturadas en la reforma electoral de 2007-2008, como la presentación de informes de precampaña e informes preliminares de campaña, con los cuales tanto la autoridad como la ciudadanía tuvieron más y mejor información con respecto a los ingresos y gastos de los partidos políticos durante todo el proceso electoral.

A diferencia de lo mostrado en años anteriores, la fiscalización de los procesos electorales de 2009 y 2012 se caracterizaron por la cantidad de información que la autoridad electoral logró recopilar y divulgar a la ciudadanía. No obstante, al mismo tiempo, la gran cantidad de información que fue revelada, especialmente a raíz de los procedimientos de fiscalización de las campañas federales de 2012, hizo visible muchas de las irregularidades y deficiencias tanto de los actores políticos como del proceso de fiscalización llevado a cabo por la autoridad electoral.

Para comenzar, cabe señalar que las mil 605 candidaturas que compitieron por los puestos de elección popular federales en 2012, reportaron gastos por un monto total equivalente a 2 mil 387 millones 275 mil pesos; no obstante, derivado de las labores de fiscalización del IFE, se lograron detectar 184 millones 902 mil pesos que los partidos políticos no reportaron en sus informes de campaña, por lo cual el monto de recursos erogados durante las campañas federales de 2012 fue de 2 mil 572 millones 178 mil pesos (Cuadro 3.16).

Cuadro 3.16. Gastos reportados y no reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2012

<i>Partido</i>	<i>Gasto reportado</i>	<i>Gasto no reportado</i>	<i>Gasto total</i>
PAN	533,446,504	2,462,001	535,908,505
PRI	185,478,649	34,496,356	219,975,005
CCM ¹	654,808,224	93,344,001	748,152,225
CMP ²	649,322,437	44,897,967	694,220,405
PVEM	155,568,902	8,473,503	164,042,405
PANAL	208,650,879	1,228,660	209,879,539
Total	2,387,275,596	184,902,488	2,572,178,084

¹ Coalición Compromiso Por México.

² Coalición Movimiento Progresista.

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal de 2012, disponible en: <https://bit.ly/34rZOjK> (consultado el 15 de mayo de 2020).

Como podemos observar en el cuadro anterior, la coalición Compromiso por México, integrada por el PRI y el PVEM, y la coalición Movimiento Progresista, integrada por el PRD, PT y Movimiento Ciudadano, realizaron el monto de erogaciones más altas y al mismo tiempo, fue a estas

coaliciones a las que se les detectó los montos de gastos no reportados más elevados. Con relación a las coaliciones, cabe mencionar que la coalición Compromiso Por México se constituyó como coalición parcial, a diferencia de la coalición Movimiento Progresista, pues esta última decidió celebrar un convenio de coalición total; por ello es que en el cuadro anterior se pueden apreciar los gastos reportados y no reportados por el PRI y el PVEM en lo individual. En este sentido, destaca la cantidad de recursos no reportados por el PRI y el PVEM, tanto de los no reportados en lo individual como en la coalición, los cuales suman la cantidad de 136 millones 313 mil pesos, lo que representa el 73% del total de gastos no reportados por todos los partidos en 2012.

Por otra parte, en cuanto a la integración del gasto por rubro, cabe destacar que, como suele ocurrir en las campañas, la mayor parte de los recursos erogados son destinados a gastos de propaganda, mientras que una fracción reducida es destinada a gastos operativos de campaña; no obstante, este comportamiento no lo presentan todos los partidos políticos (Cuadro 3.17).

Cuadro 3.17. Porcentaje de gastos por rubro con respecto del total de gastos realizados por los partidos políticos en el proceso electoral federal de 2012

<i>Rubro Egresos</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>CCM</i>	<i>CMP</i>	<i>PVEM</i>	<i>PANAL</i>	<i>Total</i>
Gastos de propaganda*	30.10	40.15	26.29	40.19	38.40	53.82	35.04
Propaganda en internet	1.88	0.85	3.35	6.39	1.47	1.62	3.39
Propaganda en cine	0.24	0.63	5.78	0.00	19.61	3.21	3.30
Espectaculares	38.21	26.97	39.89	20.97	26.81	12.01	30.22
Gastos de operación de campaña	16.91	28.27	15.63	29.46	4.47	23.68	20.66
Gastos propaganda impresa	5.81	3.00	2.82	1.32	7.58	1.32	3.24
Gastos de producción de radio y TV.	6.85	0.13	6.24	1.66	1.66	4.34	4.16
Adquisiciones de activo fijo	0.00	0.00	0.00	0.003	0.00	0.00	0.00
Total	100	100	100	100	100	100	100

* Este rubro comprende los gastos realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal de 2012, disponible en: <https://bit.ly/34rZOjK> (consultado el 15 de mayo de 2020).

Como podemos observar en la última columna del cuadro anterior, tan sólo el 20.66% del total de erogaciones fueron destinadas a sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, planeación de campaña, entre otros similares. Por otra parte, el resto de los rubros (a excepción del rubro denominado de adquisiciones de activo fijo) están relacionados con erogaciones en propaganda electoral; entre tales rubros destacan los recursos erogados en espectaculares colocados en vías públicas y gastos de

propaganda en general, conceptos a los cuales se destinaron el 30 y el 35% del total de las erogaciones, respectivamente.

Derivado del enorme gasto en propaganda, destaca el porcentaje de gastos de operación de campaña realizado por la coalición Movimiento Progresista, la cual destino el 29% del total de gastos realizados en dicho concepto; aunque si bien el PRI, en lo individual erogó un porcentaje similar al de la coalición Movimiento Progresista, en su coalición Compromiso Por México hizo lo contrario, al sólo destinar el 15% de los recursos en gastos operativos de campaña. En contraste con lo realizado por la coalición Movimiento Progresista, se encuentra el PVEM, partido que sólo destino el 4.47% en gastos operativos de campaña, mientras que en el rubro de propaganda proyectada en salas de cine destinó el 19.61% de sus recursos, es decir, erogó más recursos en propaganda proyectada en salas de cine que en sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte y de planeación de campaña.

Virtud de la labor de la autoridad electoral en materia de fiscalización, además de divulgar los gastos por rubros de manera muy detallada, fue revelar de manera específica y abierta la cantidad de recursos no reportados por los partidos políticos, así como las candidaturas que habían rebasado el tope de gastos de campaña. Aunque en las resoluciones en torno a la fiscalización de las campañas federales de 2009 es posible identificar algunos gastos no reportados y rebases de tope de gastos de campaña, tal información no fue debidamente recopilada y divulgada a la sociedad ni por parte de la autoridad electoral ni mucho menos por parte de los partidos políticos. Y es que derivado de la fiscalización de las campañas de 2012 se logró detectar el mayor monto de gastos no reportados y el mayor número de casos y montos de rebases de tope de gastos de campaña en la historia electoral del país hasta antes de 2012, ya que esa cifra ha sido recientemente superada. En este sentido, en adición a los montos de gastos no reportados por los partidos, a los cuales se hicieron referencia anteriormente, es importante mencionar las 195 candidaturas contendientes en las elecciones federales de 2012 que rebasaron los topes de gastos de campaña establecidos por la normatividad electoral (Cuadro 3.18).

Cuadro 3.18. Candidaturas con rebases al tope de gastos de campaña establecido para el proceso electoral federal de 2012

<i>Partido/coalición</i>	<i>Presidente</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>	<i>Total</i>
PAN	-	-	2	2
PRI	-	-	28	28
CCM	-	2	149	151
CMP	1	2	9	12
PVEM	-	2	-	2
Total	1	6	188	195

Fuente: Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 26.

Al igual que con lo mostrado en el monto de recursos no reportados, destaca la conducta del PRI y la coalición Compromiso Por México, integrada por el PRI y el PVEM, en lo relativo al número de candidaturas con rebases al tope de gastos de campaña, pues, en suma, el PRI, el PVEM y su coalición rebasaron el tope de gastos de campaña en 181 candidaturas postuladas. Por su parte, la coalición integrada por el PRD, el PT y el partido Movimiento Ciudadano, rebasaron el tope de gastos de campaña en 12 candidaturas. Sin embargo, si observamos los montos por los cuales rebasaron el tope de gastos de campañas, notaremos una diferencia no tan considerable entre el monto de rebases de topes de gastos de campaña de la coalición Compromiso Por México (PRI-PVEM) y la coalición Movimiento Progresista (PRD-PT-MC) (Cuadro 3.19).

Cuadro 3.19. Monto de rebase al tope de gastos de campaña establecido para el proceso electoral federal de 2012

<i>Partido/coalición</i>	<i>Presidente</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>	<i>Total</i>
PAN	-	-	159,620	159,620
PRI	-	-	8,954,838	8,954,838
PVEM	-	260,085	-	260,085
CCM	-	575,957	49,674,033	50,249,990
CMP	46,307,148	616,857	1,591,196	48,515,202
Total	46,307,148	1,452,899	60,379,687	108,139,736

Fuente: Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 26.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, a pesar de que la coalición Compromiso Por México rebasó el tope de gastos en 151 candidaturas, mientras que la coalición Movimiento Progresista sólo en 12, la diferencia de los montos con los cuales rebasaron los topes son muy similares; lo anterior conllevó a que las multas impuestas a dichas coaliciones por el rebase de topes de campañas también fueran muy similares, pues el rebase de las 151 candidaturas postuladas por la coalición Compromiso Por México fue sancionado con 50 millones 249 mil pesos, mientras que el rebase de las 12 candidaturas postuladas por la coalición Movimiento Progresista fue sancionado con 48 millones 515 mil pesos.

En efecto, la fiscalización de los procesos electorales de 2012 demostró que existían los mecanismos para detectar gastos no reportados y rebases de topes de gastos de campaña, lo cual significó un avance importante en la materia; no obstante, la detección y la sanción de este tipo de conductas se realizaban cuando los candidatos que habían participado en las elecciones ya estaban en los cargos públicos por los cuales habían competido, de manera que, a pesar de que la autoridad electoral tenía los mecanismos para detectar este tipo de irregularidades, no tenía los mecanismos adecuados para inhibirlas, pues a pesar de que los rebases a los topes de gastos de campaña pueden

alterar gravemente las condiciones de equidad en las elecciones, la consecuencia prevista en la normatividad electoral de entonces era únicamente la imposición de una multa pecuniaria al partido o coalición que incurriera en tal infracción.

Derivado principalmente de la gran cantidad de candidaturas que rebasaron el tope de gastos de campaña en las elecciones federales de 2012, fue necesario considerar el rebase de topes de gastos como causa de nulidad en la normatividad electoral mexicana. Así, como incluso lo señaló la propia autoridad electoral en torno a la fiscalización del proceso electoral federal de 2012: “un régimen democrático no puede validar contiendas en las que el dinero excesivo en una campaña altere las condiciones de equidad. Bajo esta perspectiva, sería totalmente válido y no desproporcionado, anular una elección donde el dinero distorsione de forma grave un tope de gasto que busca emparejar condiciones de competencia”.³⁸⁵

Además de que las sanciones impuestas a los partidos por rebases a los topes de gastos de campaña eran únicamente económicas, como se ha reiterado, la detección y la correspondiente sanción a estas infracciones se producían cuando los candidatos ganadores ya se encontraban ocupando los cargos por los cuales habían competido. Así, en el caso de las elecciones de 2012, 123 candidatos que habían rebasado el tope de gastos de campaña consiguieron los puestos de elección por los habían contendido (Cuadro 3.20).

Cuadro 3.20. Legisladores electos que rebasaron el tope de gastos de campaña establecido para el proceso electoral federal de 2012

<i>Partido/coalición</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>	<i>Total</i>
PAN	1	-	1
PRI	18	-	18
CCM	97	2	99
CMP	5	-	5
Total	121	2	123

Fuente: Cristalinas Kaulitz, Alfredo, “Tope y rebase”, *cit.*, p. 25.

Aunque en 2012 no se pudo sancionar el rebase más que con multas económicas, la fiscalización del proceso electoral federal de ese año, al evidenciar la gran cantidad de candidaturas que habían rebasado el tope, permitió discutir y proponer mecanismos que inhibieran conductas similares por parte de los partidos en elecciones posteriores. En este sentido, el hecho de proponer como causal de nulidad el rebase de tope de gastos de campaña, permitió, al mismo tiempo, discutir la posibilidad de fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos en tiempo real. Como lo apuntó la propia autoridad electoral en torno a la fiscalización de las campañas federales de 2012: “Pensar en el rebase de tope de gasto de campaña como causal de nulidad requiere acortar los

³⁸⁵ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, *cit.*, p. 31.

plazos y en su caso transitar a una fiscalización en tiempo real que permita tener resultados ciertos y claros antes de la calificación de la elección que al efecto realice el Tribunal Electoral”.³⁸⁶

En concordancia con lo anterior, y derivado de la gran cantidad de irregularidades detectadas por la autoridad electoral en los procesos electorales de 2012, es que también surgió la propuesta de “crear un sistema mediante el cual los partidos reporten sus gastos en línea durante la campaña”,³⁸⁷ de manera que se pudiera condicionar la validez de las elecciones a las reglas en materia de financiamiento y fiscalización electoral. Como se ha mencionado antes, una de las principales críticas al sistema de fiscalización electoral ha sido el modelo de fiscalización *ex post*, mediante el cual es posible detectar irregularidades y sancionarlas únicamente cuando las elecciones han concluido. Aquella crítica que, aunque si bien es remota, resurgió con mayor fuerza en torno a la fiscalización de los procesos electorales de 2012, debido, en gran parte, al aumento y la gravedad de las irregularidades cometidas por los partidos políticos. A propósito del tiempo que le tomaba a la autoridad emitir los resultados de los procedimientos de fiscalización, la propia autoridad advirtió que tuvieron que pasar 379 días entre la jornada electoral, llevada a cabo el primero de julio, y el día en que el Consejo General del IFE resolvió el dictamen de los ingresos y gastos de los partidos políticos de las campañas de 2012, lo cual sucedió hasta el 15 de julio de 2013. Así, debido a los plazos tan extensos previstos para la fiscalización, no era posible aportar elementos o pruebas definitivas que pudieran ser consideradas para anular una campaña en caso de rebase de topes de gastos o en caso de irregularidades en materia de financiamiento y gasto que alteraran gravemente el desarrollo de las elecciones.

En este sentido, una de las grandes aportaciones del proceso de fiscalización de 2012 fue permitir, como lo mencionó la autoridad electoral, “detectar diversas áreas de oportunidad que deben atenderse a través de las adecuaciones normativas correspondientes”,³⁸⁸ lo cual se logró posteriormente, pues tanto el establecimiento del rebase de tope de gastos de campaña como causa de nulidad de la elección y la instauración de un modelo de fiscalización en tiempo real, fueron algunas de las principales modificaciones que se llevaron a cabo en la reforma electoral de 2014.

Junto con el tema referente a los topes de gastos de campaña, es importante abordar otra de las principales problemáticas que el proceso de fiscalización de 2012 logró revelar. Como lo mencionó González García,

Gran parte del debate durante la revisión y dictamen de los gastos de campaña de la elección presidencial de 2012 se centró en los criterios para distribuir gastos entre las campañas de un mismo partido o coalición, al tomar en cuenta que muchos actos de propaganda involucran más de una campaña. En estos casos, el gasto tiene que dividirse entre aquellas que sean beneficiadas. A dicho esquema de distribución de gastos se le denomina prorrateo.³⁸⁹

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 31.

³⁸⁷ *Ibidem*, p. 18.

³⁸⁸ *Ibidem*, p. 9.

³⁸⁹ González García, Mónica, *op. cit.*, p. 110.

De acuerdo con la normatividad reglamentaria que rigió en el proceso electoral federal de 2012, existían dos tipos de erogaciones: el gasto centralizado, también denominado prorrateable, y el gasto directo o no prorrateable. En esencia, el gasto centralizado era aquél que beneficiaba a más de una campaña, mientras que el gasto directo o no prorrateable beneficiaba exclusivamente a una campaña o a un candidato en específico. Así, por ejemplo, si un espectacular contenía la imagen de un candidato presidencial y de un candidato a diputado, el costo de dicho espectacular debería ser computado a los gastos tanto de la campaña presidencial como de la campaña de diputado. El problema fundamental con el prorrateo es que, desde 1998 hasta 2014, el reglamento de fiscalización establecía que los gastos centralizados deberían ser prorrateados o distribuidos considerando las siguientes reglas:

- a) Por lo menos el 50% del valor de dichas erogaciones deberá ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria entre todas las campañas del partido o coalición beneficiadas por tales erogaciones, y
- b) El 50% restante de su valor será distribuido o prorrateado de acuerdo con los criterios y bases que cada partido o coalición adopte, en concordancia con las campañas beneficiadas indicadas en el inciso anterior.

Al darle la oportunidad a los partidos de asignar el 50% de los gastos centralizados ocasionó, como bien lo indicó la autoridad electoral, “estrategias contables que diluyen una parte relevante de los gastos que benefician a candidaturas específicas e inciden en las determinaciones de rebases de topes de gasto que se realizan de manera individual para cada candidato”.³⁹⁰ Para aclarar y entender la gravedad de lo anterior, sirva de ejemplo el método de prorrateo utilizado por los partidos en las campañas federales de 2012 (Cuadro 3.21).

Cuadro 3.21. Criterios de prorrateo para el gasto centralizado en el proceso electoral federal de 2012

Partido/coalición	50%	50%		
		Presidente	Senadores	Diputados
PAN	Igualitario	40%	59%	1%
Coalición Compromiso por México		1%	99%	
Coalición Movimiento Progresista		34.17%	34.17%	31.67%
PANAL		100%	0%	0%
PRI		1%	49.50%	49.50%
PVEM		2%	96%	2%

Fuente: Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 34.

³⁹⁰ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 26.

Como puede observarse en el cuadro anterior, cada uno de los partidos políticos establecieron porcentajes de prorrateo diferentes en función de sus preferencias; por ejemplo, la coalición Compromiso Por México, del 50% del gasto sobre el cual los partidos tenían margen de maniobra, asignó únicamente el 1% de los gastos centralizados a su campaña presidencial con el objetivo de beneficiar a tal candidatura, pues al asignarle el 1% de los gastos centralizados le permitía a la coalición integrada por el PRI y el PVEM destinar más recursos a dicha candidatura sin correr el riesgo de rebasar el tope de gastos de campaña. Así, el candidato presidencial de dicha coalición tendría más recursos para invertir en propaganda o en gastos operativos, aunque ello implicara que los candidatos a diputaciones o senadurías tuvieran menor margen para realizar gastos. Estrategia opuesta a la anterior, fue lo realizado por el PANAL, que al observar que su candidatura presidencial no tenía posibilidades de triunfo, decidió destinar el 100% del gasto centralizado a dicha candidatura, con el objetivo de beneficiar a sus candidatos a diputaciones o senadurías, las cuales tenían mayores posibilidades de triunfo.

Derivado de lo anterior es que, como lo advirtió la propia autoridad electoral:

[...] el prorrateo de gastos puede [...] socavar el propósito del establecimiento de tope de gastos de campaña porque la capacidad de un partido para llevar a cabo una campaña electoral sin rebasar el tope de gastos depende no sólo de la cantidad de recursos erogados para el beneficio de un candidato, sino de su capacidad de presentar las muestras de los gastos y argüir que beneficiaron a más de una campaña.³⁹¹

Es decir, el rebase de tope de gastos de campaña de una o varias candidaturas depende, principalmente, de los criterios o porcentajes de prorrateo que cada partido político asigne a sus candidaturas, y no del gasto realmente efectuado por los candidatos. Como lo señala Lorenzo Córdova, “a pesar de que el dictamen del IFE señale que una campaña ha rebasado los topes de gasto, eso no significa que en realidad eso haya ocurrido, sino que eventualmente dicho rebase puede ser consecuencia no de un gasto excesivo real, sino, en gran medida, de las estrategias e ingenierías contables de los partidos políticos”.³⁹² Como ya se mencionaba anteriormente, si observamos el informe y el dictamen sobre los egresos de la candidatura presidencial que postuló la coalición del PRI y el PVEM en 2012, podremos notar que, en efecto, dicho candidato no rebasó el tope de campaña presidencial; sin embargo, 141 candidaturas para diputados y 2 para senadores postuladas por la misma coalición sí rebasaron dicho tope. Esto sucedió así porque, como se puede apreciar en el cuadro anterior, del 50% del gasto centralizado que podía ser distribuido entre las candidaturas de acuerdo con los criterios que cada partido arbitrariamente determinara, la coalición Compromiso Por México decidió asignar el 99% de los gastos a las campañas de diputados y senadores, y tan sólo el 1% a su campaña presidencial, con el claro propósito de que esta última no rebasar el tope de

³⁹¹ *Ibidem*, p. 36.

³⁹² Córdova Vianello, Lorenzo, “Ficción contable”, *op. cit.*, p. 19

gastos de campaña establecido por la ley electoral, aunque ello implicara el rebase de tope de gastos de campaña de múltiples candidaturas a diputados a senadores.

No obstante, gran contribución del proceso de fiscalización realizado en las campañas federales de 2012 fue revelar y poner a discusión la manera en que los partidos políticos utilizaban el prorrateo para evadir los topes de gastos, pues hasta antes de 2012 el tema del prorrateo fue completamente ignorado, a pesar de que los criterios de prorrateo utilizados por los partidos políticos habían sido muy similares a los utilizados en 2012. Ejemplo de ello fueron los criterios utilizados por los partidos en el proceso electoral federal de 2006, en el cual se siguieron los mismos patrones utilizados en 2012 (Cuadro 3.22).

Cuadro 3.22. Criterios de prorrateo para el gasto centralizado en el proceso electoral federal de 2006

<i>Partido/coalición</i>	50%	50%		
	Igualitario	<i>Presidente</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>
PAN		0%	100%	0%
Coalición Alianza por México		52.2%	38.95%	9.03%
Coalición por el Bien de Todos		20%	75%	5%
PANAL		*Nd.	Nd.	Nd.
Alternativa Social y Demócrata		33%	33%	33%

*Datos no disponibles.

Fuente: Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 34.

Como podemos observar, en 2006 los partidos políticos volvieron a utilizar el prorrateo como estrategia para beneficiar contablemente a ciertos candidatos; así, por ejemplo, el PAN, con el objetivo de beneficiar a su candidato presidencial de 2006, decidió asignar el 100% de los gastos a los senadores, mientras que a su candidatura presidencial no asignó ningún porcentaje de gastos. Esta misma práctica utilizada por el PAN en 2006, fue replicada, pero por la coalición del PRI y del PVEM en 2012, como ya se expuso antes.

Adicional al problema derivado de la manera discrecional en que los partidos habían asignado los criterios del prorrateo para evadir los topes de gastos de campaña y beneficiar a ciertas candidaturas, las reglas sobre prorrateo contenidas en el reglamento de fiscalización no establecían criterios para definir en qué casos un gasto en determinada propaganda beneficiaba a una o varias campañas. Para el caso del prorrateo de las campañas de 2012, fue la propia Unidad de Fiscalización, sin una regla o ley en la cual basarse, la cual determinó los criterios “respecto a qué elementos configuran el beneficio a una campaña y cuáles no”.³⁹³ En este sentido, era la propia Unidad de

³⁹³ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 36.

Fiscalización la que, sin criterios oficiales, determinaba qué gastos serían o no prorrateados; no obstante, tales criterios, eran determinados después de la entrega de los informes, de tal manera que los partidos políticos no tenían “la seguridad jurídica respecto a los estándares mínimos para probar que un gasto beneficia a más de una campaña”.³⁹⁴

Aunque si bien la reglamentación en torno al prorrateo fue utilizada de manera inadecuada durante quince años, la fiscalización de las elecciones de 2012 reveló la necesidad de adecuar tal normatividad que, por cierto, había sido establecida por el propio Instituto Federal Electoral, pues recordemos que la elaboración y emisión de los reglamentos de fiscalización corre a cargo de la autoridad electoral. Aunque si bien es cierto que los partidos políticos eran los actores que habían utilizado y abusado de tal normatividad, la autoridad electoral fue omisa en no adecuar los criterios de prorrateo durante los quince que se aplicó. No obstante, a raíz de las experiencias que reveló la fiscalización de las campañas de 2012, los criterios del prorrateo fueron modificados radicalmente tras la reforma electoral de 2014, de manera que se logró erradicar la utilización del prorrateo como estrategia contable para beneficiar a ciertas candidaturas, lo cual, como lo advirtió la propia autoridad electoral, alteraba gravemente las condiciones de equidad y competencia durante las campañas electorales.

Finalmente, es importante referirse a los casos detectados por la autoridad electoral de recursos de procedencia ilícita (ya sea por provenir de fuentes prohibidas por la ley o por desconocer su procedencia, al ser anónima) y gastos sin objetos partidistas, las cuales constituyen faltas sustanciales o graves a la normatividad electoral y como consecuencia un monto de sanción más elevado. Así, podemos observar que, del total de irregularidades detectadas por la autoridad electoral durante la fiscalización de las campañas federales de 2012, 559 constituyeron faltas formales, mientras que 224 fueron faltas sustantivas. Dentro de éstas últimas, 88 fueron faltas vinculadas con gasto cuyo origen era prohibido o ilícito, y 20 fueron gastos realizados sin objeto partidista (Cuadro 3.23).

Cuadro 3.23. Casos por recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita y gastos sin objeto partidista, detectados en la fiscalización de los informes de campaña correspondientes al proceso electoral federal de 2012

<i>Partido/ coalición</i>	<i>Casos por recursos de origen ilícito</i>	<i>Monto de recursos involucrado</i>	<i>Casos por gasto sin objeto partidista</i>	<i>Monto de recursos involucrado</i>
PAN	9	1,874,937	5	177,869
PRI	13	10,050,201	1	378,219
CCM	29	91,755,159	8	4,429,788
CMP	25	22,595,492	5	3,469,004

³⁹⁴ *Idem.*

Continuación.

<i>Partido/ coalición</i>	<i>Casos por recursos de origen ilícito</i>	<i>Monto de recursos involucrado</i>	<i>Casos por gasto sin objeto partidista</i>	<i>Monto de recursos involucrado</i>
PVEM	4	506,472	0	0.00
PANAL	8	1,224,606	1	7,191
Total	88	128,006,867	20	8,462,071

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen consolidado del Instituto Federal Electoral, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal de 2012, disponible en: <https://bit.ly/34rZOjK> (consultado el 15 de mayo de 2020).

En cuanto al número de casos detectados por recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita, la coalición Compromiso Por México y la coalición Movimiento Progresista encabezan la lista con 29 y 25 casos, respectivamente; sin embargo, si centramos nuestra atención en el monto de recursos involucrados en los ilícitos, destaca la cifra correspondiente a la Coalición del PRI y el PVEM, cuyo monto ascendió a 91 millones de pesos, lo que representa el 71% del total del dinero involucrado en tal ilícito. A ello, habría que añadir los casos del PRI y el PVEM en lo individual a los cuales les fueron detectados 13 y 4 casos, con montos involucrados de 10 millones y 506 mil pesos, respectivamente. Por otra parte, aunque con cifras notablemente más reducidas, también destacan las cifras correspondientes a la coalición Movimiento Progresista, a la cual le fueron detectados 22 casos, con un monto involucrado de 22 millones 595 mil pesos. Por otra parte, al igual que lo mostrado en los casos de recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita, en lo referente a los casos detectados por gastos sin objeto partidista, las coaliciones Compromiso por México y Movimiento Progresista encabezan la lista con 8 y 5 casos detectados y cuyos montos involucrados ascienden a 4 millones 429 mil y 3 millones 469 mil pesos, respectivamente.

A todo lo anterior habría que añadir las irregularidades detectadas y sancionadas por la autoridad electoral en el periodo de precampañas, así como la revisión de los informes preliminares de campaña que, en conjunto con la revisión de los informes de campaña, el monitoreo de especulaciones, verificaciones de campo, los requerimientos de información a terceros y a autoridades públicas, conformaron el andamiaje que hizo posible detectar irregularidades que de otra forma no hubiera sido posible. No obstante, la autoridad electoral no sólo fue capaz de llevar a cabo una fiscalización más profunda y eficiente, sino que también fue capaz de transparentar los resultados de los procedimientos de fiscalización, otorgando más y mejor información a la ciudadanía para emitir un voto informado; de ahí que, como lo señaló la propia autoridad electoral en torno a la fiscalización del proceso electoral federal de 2012: “La autoridad electoral debe ser capaz no sólo de auditar y revisar los recursos que manejan los partidos políticos, sino también de comunicar y transparentar los resultados de la aplicación de sus facultades”.³⁹⁵

³⁹⁵ *Ibidem*, p. 16.

Aunque si bien es cierto que, a pesar de los mecanismos implementados en materia de fiscalización a partir de la reforma electoral de 2007-2008, los partidos políticos, como lo reveló la autoridad electoral, incurrieron en una gran cantidad de irregularidades —derivado de la fiscalización de las campañas de 2012 se detectó el mayor monto de gastos no reportados y el mayor número de casos de rebases de topes de gastos de campaña en la historia electoral mexicana hasta antes de 2012—, las experiencias de la fiscalización de las elecciones de 2009 y principalmente de las elecciones de 2012, permitieron, como bien apuntó la autoridad electoral, “detectar diversas áreas de oportunidad que deben atenderse a través de las adecuaciones normativas correspondientes”.³⁹⁶ En ese sentido, más importante aún fue que gran parte de las áreas de oportunidad de las que hablaba la autoridad electoral y gran parte de las propuestas presentadas desde la academia y desde la propia autoridad electoral haciendo uso de su autonomía, fueron llevadas a cabo en la reforma electoral de 2014. Así, propuestas como la determinación de sanciones inhibitorias —estableciendo como causa de nulidad de campañas el rebase y la recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita—; el establecimiento de mejores reglas en torno al prorrateo —que evitaran diluir los gastos de campaña de los candidatos—; la instrumentación de un sistema de fiscalización en tiempo real que permitiera condicionar los resultados de validez de una elección a las reglas de financiamiento y fiscalización electoral —lo cual, a su vez, conllevaría a la reducción de plazos para la presentación y revisión de los informes financieros—, todo ello, en conjunto, abonaría a uno de los principales propósitos de la fiscalización electoral: transparentar y rendir cuentas de los recursos financieros de los partidos políticos.

³⁹⁶ *Ibidem*, p. 9.

CAPÍTULO 4

LA REFORMA ELECTORAL DE 2014: NACIONALIZACIÓN DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL

4.1. Introducción

Especialmente después del proceso electoral federal de 2012 comenzó a ser más evidente y urgente la necesidad de nuevas normas y mecanismos que permitieran resarcir los vacíos e imperfecciones en la normatividad electoral en materia de financiamiento y fiscalización de partidos políticos, así como la pertinencia de dotar de nuevos y mejores procedimientos y mecanismos que le permitieran a la autoridad lograr un mejor control y transparencia de los recursos financieros de los partidos políticos, tal como lo fue la implementación de la fiscalización en tiempo real, que por lo menos de 1996 fue una de las principales demandas hacia el sistema de fiscalización electoral mexicano.

Como lo apuntábamos en el capítulo anterior, las campañas federales de 2012 se vieron colmadas por un sinnúmero de irregularidades, aunque, hay que decirlo, no todas atribuibles a la autoridad electoral; sin embargo, entre las principales irregularidades y cuestionamientos a tal proceso electoral se encontraban inmiscuidos los temas referentes al financiamiento y fiscalización de los partidos políticos. Incluso académicos, como Cárdenas Gracia, quien también fungió como consejero electoral del otrora IFE, apuntó que las principales irregularidades en las que se vieron afectadas las elecciones de 2012 fueron en aquellos temas directamente relacionados con el financiamiento y fiscalización de los partidos políticos. Así, en opinión de Cárdenas, las problemáticas que prevalecieron en aquel proceso electoral fueron:

[...] exceso en el gasto electoral; judicialización de sus etapas; uso de programas públicos y del presupuesto para apoyar a los futuros candidatos; compra y coacción del voto, propaganda política encubierta con el apoyo de los grandes medios de comunicación electrónica y uso de las encuestas con fines de propaganda electoral; esquemas de financiamiento paralelo e ilícito.³⁹⁷

³⁹⁷ Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 86.

Al respecto, es revelador que Cárdenas haya percibido que las principales problemáticas de los procesos electorales de 2012, llevados a cabo cinco años después de las importantes modificaciones realizadas por la reforma electoral de 2007-2008, hayan estado directamente involucrados temas referentes al financiamiento y fiscalización de partidos políticos, temas que para 2012 se pensaba que, gracias a las diversas y varias reformas en la materia, ya se habían superado.

Aunado a la lista de Cárdenas, que es debatible sobre si fueron problemáticas que en los hechos estuvieron presentes en los procesos electorales de 2012, en materia de fiscalización y financiamiento, a manera de autocrítica, el propio instituto electoral identificó y reconoció diversas problemáticas en dichos procesos. Así, por ejemplo, la autoridad electoral detectó que, durante las campañas electorales, de acuerdo con el dictamen consolidado de la Unidad de Fiscalización, los partidos políticos gastaron en promedio más de 28.5 millones de pesos diarios durante los noventa días que duraron las campañas, lo que da un total de 2 mil 572 millones de pesos erogados tan sólo en las contiendas electorales de 2012. Lo anterior significó un gasto 53% mayor al financiamiento público otorgado a los partidos políticos para gastos de campaña, pues en ese año se les otorgó un monto total de mil 680 millones de pesos para actividades de campaña.

A propósito de lo anterior, la autoridad electoral logró detectar, como resultado de las auditorías, verificaciones, y demás mecanismos de fiscalización, un monto total de 184 millones 902 mil pesos que los partidos políticos no reportaron en sus respectivos informes financieros; esta última cifra, por cierto, como apuntó Lorenzo Córdova, fue la “identificación del monto más alto de la historia de gasto no reportado en un ejercicio de fiscalización de las campañas”.³⁹⁸ Aunado a lo anterior, gracias al monitoreo de anuncios espectaculares en la vía pública que realizó la Unidad de Fiscalización, se logró detectar que 7 mil 82 espectaculares, de 26 mil 118 identificados, no fueron reportados a las autoridades; es decir, 27% del total de espectaculares identificados en la vía pública no fueron registrados en los informes financieros.

Otra problemática detectada relacionada con el exceso de gastos en los periodos electorales fue el rebase de tope de gastos de campañas de 195 candidatos, lo que representa el 12% del total de candidatos que compitieron a puestos de elección popular en 2012. De acuerdo con lo detectado por la autoridad electoral, “el monto de rebase de topes acreditado fue de 108.14 millones de pesos, lo que representa un 4.2% de gasto total aplicado a las campañas”.³⁹⁹

En adición a lo anterior, derivado de los procesos de fiscalización en las campañas de 2012 la autoridad electoral acreditó 783 faltas, de las cuales, 559 fueron faltas de forma y 224 fueron graves, por lo que el IFE multó a los partidos y coaliciones con 342 millones 877 mil pesos; sin embargo, debido a las impugnaciones de los partidos presentadas ante el TEPJF en contra de las multas impuestas por el IFE, lograron que el monto de multas disminuyera a 229 millones de pesos.

Finalmente, otro de los grandes cuestionamientos al sistema de fiscalización electoral fue el relacionado a los plazos que tenían los partidos políticos de presentar los informes financieros y los

³⁹⁸ Córdova Vianello, Lorenzo, “Ficción contable”, *op. cit.*, p. 18.

³⁹⁹ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización... cit.*, p. 26.

plazos que tenía la autoridad electoral para revisarlos. Lo anterior adquiriría mayor relevancia en los periodos electorales, pues se esperaba que la información financiera reportada por los partidos políticos fuera reportada y divulgada antes de las elecciones, de manera que la información financiera contenida en los informes le permitiera al ciudadano emitir un voto mejor informado; de igual forma se esperaba que, en caso de que los candidatos o partidos incurrieran en una falta grave que afectara el desarrollo normal de las campañas electorales, fueran sancionados antes de que tomaran posesión en los cargos de elección por los que habían competido. Sin embargo, el carácter *a posteriori* de la fiscalización electoral no permitía que ninguno de los dos supuestos anteriores se hiciera realidad, sino al contrario, los extensos periodos que tenían los partidos políticos para elaborar y presentar los informes financieros respectivos y los plazos con los que contaba la autoridad electoral para revisarlos, hacía prácticamente imposible que se divulgara información antes de que los candidatos tomaran posesión de los puestos de elección.

En el caso de la presentación y revisión de los informes finales de campaña de los procesos electorales de 2012, de acuerdo con el artículo 83 del COFIPE, se estipulaba que estos deberían ser presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral. No obstante, como advierte la propia autoridad electoral, “Dado que ese plazo se computa en días hábiles, los informes se entregaron a la autoridad el 8 de octubre de 2012, es decir, más de tres meses después de celebrada la elección”.⁴⁰⁰ Posteriormente, de acuerdo con el artículo 84 del COFIPE, la Unidad de Fiscalización contaba con un plazo de diez días hábiles para la revisión de los informes finales de campaña. Concluido ese periodo, se le otorgaba un plazo de diez días a los partidos políticos para que subsanaran errores y omisiones, en caso de que la Unidad de Fiscalización los hubiera detectado. A su vez, en adición a los 120 hábiles para la revisión de los informes de gastos de campaña, la Unidad de Fiscalización contaba con veinte días para la elaboración del dictamen consolidado, mismo que era presentado al Consejo General para que, en su caso, determinara las sanciones correspondientes. En suma, “pasaron 379 días entre la jornada electoral (1 de julio de 2012) y el día que el Consejo General del IFE resolvió el dictamen de los ingresos y gastos de las campañas federales (15 de julio de 2013)”.⁴⁰¹ Con aquellos periodos contemplados en la normatividad electoral no era posible vincular los resultados de la votación de la elección con los resultados de la fiscalización electoral; de igual manera, con plazos tan extensos, no había posibilidad de que se tomaran decisiones judiciales al respecto, pues, para cuando se aprobaba el dictamen consolidado referente a los ingresos y gastos de campaña, ya se había declarado la validez de las elecciones. Tan sólo en el caso de los procesos electorales de 2012, desde el 1 de septiembre de 2012, los candidatos que habían resultado electos para cargos de legisladores ya ocupaban aquellos cargos, aun cuando los partidos políticos no presentaban los respectivos informes financieros a la autoridad electoral, pues, como se apuntó anteriormente, los partidos políticos tuvieron hasta el 8 de octubre para presentar los informes de gastos de campaña.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁰¹ *Ibidem*, p. 10.

Ante todo lo anterior, además de las múltiples propuestas en torno a una fiscalización electoral concomitante por parte de numerosos académicos, fue el Consejo General del IFE quien consideró necesario que se acortaran los plazos “para avanzar hacia la construcción de un modelo que atienda con oportunidad y eficacia legal los efectos vinculantes de los gastos detectados y acreditados como irregulares”.⁴⁰²

Con respecto a las problemáticas y cuestionamientos al sistema de fiscalización electoral, si bien es cierto que fueron aspectos que comenzaron a ser discutidos, por lo menos, desde 1996, fue hasta los procesos electorales de 2012 cuando la discusión en torno a la necesidad de mejores y más mecanismos de fiscalización comenzó a brotar con más fuerza, y ello se debe principalmente a que la fiscalización realizada por la autoridad en 2012 permitió que las problemáticas y cuestionamientos que siempre habían estado presentes en el modelo de fiscalización de partidos políticos en México se hicieran aún más visibles ante la sociedad. Por ejemplo, el hecho de haber detectado el monto de gastos no reportado más grande en la historia de un ejercicio de fiscalización electoral en el país, hizo aún más evidente, entre otras muchas cosas, que los partidos políticos, a pesar de las restricciones y prohibiciones, seguían transgrediendo la normatividad electoral en materia de fiscalización.

En este mismo sentido, la labor de la Unidad de Fiscalización y de la autoridad electoral en su conjunto, en concordancia con las modificaciones plasmadas en la reforma electoral de 2007-2008, coadyuvaron a hacer más evidente la deficiencia y la opacidad con la cual los partidos políticos operaban en las campañas electorales. No obstante, gran parte de lo que hizo evidente la autoridad electoral en los procesos electorales de 2012 se debe a que a partir de la reforma electoral de 2007-2008, se le dotaron de más y mejores mecanismos de fiscalización, lo cual le permitía tener mejor evidencia y control de los recursos financieros de los partidos políticos. Mecanismos como la inoponibilidad del secreto bancario, fiduciario y fiscal, el intercambio de información entre la CNBV, la SHCP y el SAT, monitoreo de anuncios espectaculares en vía pública, verificaciones de campo, monitoreo de medios impresos, confirmaciones con terceros, la implementación de un régimen sancionador en materia electoral que incluía como sujetos obligados a personas físicas y morales, entre otros mecanismos, permitieron que la autoridad electoral, con la labor de la Unidad de Fiscalización, hicieran manifiestas las irregularidades en que incurrían los partidos políticos.

Un claro ejemplo de lo anterior fue que, entre otras razones, gracias al fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras del IFE, en 2012 se logró detectar el monto de gastos no reportados más grandes en la historia de un ejercicio de fiscalización electoral en el país. No obstante, el hecho de haber detectado un monto tan grande de recursos no reportados por parte de los partidos políticos pudo haber hecho pensar que, en lugar de disminuir la corrupción, ésta iba en aumento.

Este dilema, frecuentemente presentado en países o regiones con un índice de corrupción elevado, bien aplica para el caso del financiamiento ilegal o irregular de campañas. En este caso, el dilema consiste en evidenciar si los casos de corrupción e irregularidades en materia electoral han

⁴⁰² *Ibidem*, p. 16.

ido en aumento con el paso del tiempo, a pesar del robustecimiento de las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral o si, por el contrario, debido al robustecimiento de las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral, se ha logrado detectar mayores irregularidades y actos de corrupción.

Es importante no excluir una tercera explicación que es una combinación de las dos anteriores; es decir, el aumento de irregularidades y casos de corrupción en materia electoral se debe a que los candidatos y partidos, a pesar de las restricciones, han decidido evadir la normatividad electoral aplicable, al mismo tiempo que, gracias al robustecimiento de las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral, se ha logrado detectar mayores irregularidades y casos de corrupción. No obstante, en el caso específico de los procesos electorales de 2012, la evidencia parece apuntar que fue gracias al robustecimiento de las capacidades fiscalizadoras con base en las cuales fue posible detectar más irregularidades, actos de opacidad y corrupción, aunque ello no significa, por supuesto, que no había debilidades y deficiencias en el andamiaje normativo electoral. De ahí la pertinencia y necesidad de reformar aquellos aspectos que en un pasado habían sido fuente de problemáticas y cuestionamientos en materia de fiscalización.

Derivado, en gran medida, de los procedimientos y resultados de fiscalización de los procesos electorales federales de 2012, es que se presentaron nuevas modificaciones en el ámbito electoral con la aparición de la reforma electoral de 2014, la cual, por el número, trascendencia y complejidad de sus modificaciones, fue una reforma que conllevó a una trasfiguración del sistema electoral en el país comparable únicamente con la reforma electoral de 1996.

Ante ello, la reforma electoral de 2014, aprobada por el Congreso de la Unión el 31 de enero, conllevó a modificaciones constitucionales,⁴⁰³ así como a la expedición de tres nuevas leyes generales: la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE). De la misma manera es importante mencionar las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), así como la implementación de un “conjunto de ajustes a las constituciones de los estados y a su legislación electoral, para hacer efectiva la indispensable armonización legislativa que conllevaba la Reforma”.⁴⁰⁴ Esto último es importante mencionarlo en razón de que la reforma electoral de 2014 conllevó la nacionalización de múltiples labores inherentes a los procesos electorales, lo que devino en la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) al Instituto Nacional Electoral (INE).

De esta manera, como señala Solís Acero, se le rectificó al Instituto Nacional Electoral la potestad no sólo la facultad de organizar las elecciones federales, que llevaba a cabo normalmente el otrora IFE, sino que también amplió sus facultades para intervenir en las elecciones locales, modificando y fortaleciendo las atribuciones del INE. En lo que respecta a la fiscalización, ésta fue definida

⁴⁰³ Con motivo de la reforma electoral de 2014, se reformaron los artículos 35, 41, 54,55, 73, 99, 105, 110, 111 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰⁴ Solís Acero, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 42.

como una facultad de carácter nacional, por lo que le sería encargada exclusivamente al INE, cuando anteriormente, los institutos electorales de cada estado llevaban a cabo la fiscalización de sus correspondientes elecciones. No obstante de la facultad exclusiva del INE para la fiscalización de los partidos políticos nacionales y locales, la normatividad abrió la posibilidad de que “por determinación del Consejo General, los Organismos Públicos Locales podrían realizar, por excepción, las labores de fiscalización”.⁴⁰⁵

Por otra parte, en cuanto al establecimiento del nuevo modelo de fiscalización electoral implementado a partir de las modificaciones de la reforma electoral de 2014, vale la pena destacar, por el momento, otros tres aspectos novedosos: la inclusión de nuevas causales de nulidad de elecciones, el desarrollo de un sistema de fiscalización en línea, en donde, a través de herramientas informáticas, los partidos políticos reportaran ingresos y egresos en tiempo real, y la creación de la Comisión de Fiscalización, la cual hizo su aparición en la reforma electoral de 1996, pero desapareció con la entrada de la reforma electoral de 2007-2008. En cuanto al primer aspecto, se incluyeron como causal de nulidad de elecciones el rebase de topes de gastos de campaña, así como el uso de recursos de procedencia ilícita. Lo anterior era apremiante, pues tan sólo en las elecciones de 2012, hubo 195 campañas políticas que rebasaron el tope de gastos permitido por la ley, y aunque si bien es cierto que tales rebases fueron debidamente sancionados, tales multas se imponían una vez que los candidatos habían tomado posesión del cargo de elección popular por el que había competido. En cuanto al segundo aspecto relevante, como lo indicó el Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Diputados, con la nueva reforma se buscó “El desarrollo de sistemas de fiscalización, con soporte electrónico, para que partidos y candidatos registren las transacciones de ingresos y gastos durante la campaña, lo que en principio se busca favorecer no sólo es la eficiencia en el procesamiento de la información sino también la transparencia y rendición de cuentas”.⁴⁰⁶ La propuesta de un sistema de fiscalización que se realizara a través de medios computarizados igualmente comenzó a surgir después de las elecciones de 2012, donde se hizo evidente que ante la complejidad y ante el gran conjunto de operaciones que los partidos y candidatos registraban año con año, era necesario un sistema de fiscalización que permitiera gestionar de manera más ágil y eficaz los ingresos y gastos de los partidos políticos. Así, como lo propuso la propia autoridad electoral en torno a la fiscalización del proceso electoral federal de 2012:

La creación de un sistema mediante el cual los partidos reporten sus gastos en línea durante la campaña serviría para facilitar el seguimiento de las actividades de la Unidad de Fiscalización, así como de los propios partidos sobre todos sus candidatos. A juicio de algunos consejeros sería adecuado evaluar la pertinencia de generar una obligación para que los partidos registren sus gastos a más tardar una semana después de hacer un pago o recibir un servicio, con la documentación comprobatoria correspondiente (fracturas, imágenes o contratos). Esto abonaría a la transparencia y rendición

⁴⁰⁵ Gurza Curiel, Eduardo, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁰⁶ Castellanos Cereda, Roberto, *Reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2015.

INTRODUCCIÓN

de cuentas, permitiendo a la autoridad, a los ciudadanos y a los partidos políticos dar seguimiento puntual a los ingresos y gastos de cada contendiente.⁴⁰⁷

Finalmente cabe destacar la reaparición de la Comisión de Fiscalización la cual, constituida por miembros del Consejo General del INE, estaría cargo, en colaboración con la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), de la elaboración y presentación al Consejo General del INE del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los informes financieros de los partidos políticos.

Al respecto de la evidente falta de una guía o unidad de mando en las labores de fiscalización, situación que se presentó hasta el desarrollo de los procesos electorales de 2012, en los cuales hubo innumerables cuestionamientos por la falta de comunicación y coordinación entre la Unidad de Fiscalización y el Consejo General, desde, por lo menos 2010, Huchim May advirtió sobre las posibles deficiencias que podría acarrear el haber eliminado la Comisión de Fiscalización a raíz de la reforma electoral de 2007-2008:

[...] anteriormente la fiscalización de los recursos partidarios era realizada precisamente por cuerpos técnicos de fiscalizadores con la colaboración de abogados, si bien los consejeros emitían las directrices generales y daban seguimiento día a día de la fiscalización. Ese seguimiento día a día, que era posible hacer desde la Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE, integrada por consejeros electorales, permitía a estos enterarse de las particularidades del proceso fiscalizador. [...] Ahora, los consejeros electorales, incluido su presidente, y el secretario ejecutivo sólo recibirán informes periódicos respecto del avance en las revisiones y auditorías que la Unidad de Fiscalización realice. [...] Es decir, los consejeros electorales, o al menos una parte de ellos, que antes podían seguir día a día el proceso fiscalizador, ahora sólo tendrán intervención para fijar sanciones correspondientes, pero sin haberle tomado el pulso a la fiscalización.⁴⁰⁸

Lo dicho por Huchim May fue importante porque, en efecto, lo que sucedió durante la fiscalización de los procesos electorales de 2012 fue falta de comunicación, tiempo y coordinación entre la Unidad de Fiscalización y el Consejo General en el momento en que este último tenía que discutir e imponer las sanciones correspondientes por motivo de las irregularidades presentadas en el dictamen consolidado elaborado por la Unidad de Fiscalización, lo que, a su vez, provocó escepticismo sobre la efectividad del proceso fiscalizador tanto por parte de un sector de la ciudadanía, así como por parte de algunos partidos políticos, como el PRD, quien hizo expresa esta deficiencia por parte de la autoridad electoral al señalar que:

[...] el Consejo General no ha dejado de contar con plenas atribuciones en materia de fiscalización, la reforma 2007-2008 no eliminó ni limitó sus atribuciones en materia de fiscalización de los partidos políticos, por lo tanto es deber la Unidad de Fiscalización dar cuenta al superior jerárquico de manera

⁴⁰⁷ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 18.

⁴⁰⁸ Huchim May, Eduardo R. "Rendir cuentas...", cit., p. 360.

permanente del ejercicio de sus atribuciones, [...] Lo anterior evidencia que la Unidad de fiscalización se extralimitó en sus funciones a la vez que el Consejo General se auto-limitó para conocer de las actividades de la Unidad de Fiscalización en todo el proceso de fiscalización.⁴⁰⁹

Al respecto, el mismo Huchim May propuso, también en 2010, que, con el objetivo de remediar parcialmente la posible falta de coordinación entre la Unidad de Fiscalización y el Consejo General, se volvía necesario integrar una “Comisión Provisional de Fiscalización para revisar los proyectos de dictámenes del órgano técnico antes de que lleguen al Consejo, con el fin de que, si hubiera dudas, deficiencias o insuficiencias, éstas pudieran solventarse rápida y oportunamente”.⁴¹⁰

Con relación a lo anterior, cabría decir que, para la reforma de 2014 no sólo se consideró la instauración de una Comisión de Fiscalización “provisional” o temporal, sino que, tomando en consideración la importancia de la coordinación y comunicación en las labores de fiscalización entre la Unidad de Fiscalización y el Consejo General, se decidió por la reinstauración de la Comisión de Fiscalización con carácter permanente.

Aunado a la instauración de la Comisión de Fiscalización, si bien ésta tenía a su cargo la supervisión, seguimiento y control técnico de las labores de fiscalización, la reforma electoral previó que la revisión integral de los informes que presentaran los partidos políticos respecto del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos, siguiera siendo atribución de un órgano técnico especializado en tal función, por lo que la Unidad de Fiscalización permaneció en la estructura del actual Instituto Nacional Electoral.

⁴⁰⁹ Partido de la Revolución Democrática, “Anexo. Opinión del Partido de la Revolución Democrática sobre el Capítulo de Fiscalización”, *Libro Blanco sobre la Fiscalización del Proceso Electoral Federal 2011-2012*, México, IFE, 2013, p.8.

⁴¹⁰ Huchim May, Eduardo R. “Rendir cuentas...”, *cit.*, p. 363.

4.2. Financiamiento público

Derivado de la reforma electoral de 2014, como se mencionó anteriormente, se promulgaron entre otras, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales, en esencia, reemplazarían al COFIPE emitido desde 1990 y reformado profundamente en 1996 y 2008.

En lo que respecta al régimen de financiamiento público de los partidos políticos, éste sería abordado en el Capítulo I, Título Quinto, de la Ley General de Partidos Políticos, en cuyo artículo 50 se establece que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público, mismo que sería distribuido de manera equitativa entre las distintas fuerzas políticas.

En lo que respecta a los conceptos por los cuales los partidos políticos tienen derecho a financiamiento público, se mantuvo sin alteraciones con respecto a las modificaciones realizadas por la reforma electoral de 2007-2008, por lo que los partidos políticos seguirían recibiendo recursos para actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas, así como acceso gratuito a tiempo para la difusión de su propaganda en radio y televisión. Por su parte, el monto de financiamiento para actividades ordinarias se determinaría multiplicando el padrón electoral por el 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal; aunque cabe mencionar que a partir de 2016 se utilizaría el valor de la Unidad de Medida y Actualización, sustituyendo al salario mínimo vigente.

Asimismo, en la reforma electoral de 2014 prevaleció la fórmula a través de la cual se distribuye tal financiamiento. Al igual que lo estipulado por la reforma electoral de 1996, el financiamiento público para actividades ordinarias será distribuido, de acuerdo con la fórmula 70-30: El 70% por ciento se distribuye de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiera obtenido cada partido en la elección de diputados inmediata anterior; mientras que el 30% restante se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos políticos.

En lo que respecta al financiamiento para gastos de campaña, al igual que lo establecido en la reforma de 2007-2008, en años en que se renueve el Congreso de la Unión y la Presidencia de la República, a los partidos se les otorgará el 50% del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes les corresponda. Por su parte, en elecciones intermedias, donde sólo se renueve la Cámara de Diputados, a los partidos se les otorgará el 30% de dicho financiamiento público ordinario.

Finalmente en cuanto a financiamiento público para actividades específicas, la reforma electoral de 2014 estableció que las actividades destinadas para educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual al 3% del que les corresponda a la totalidad de partidos políticos en el mismo año para actividades ordinarias permanentes; el monto total que resulte de la

operación anterior, será distribuido bajo la fórmula 70-30: setenta por ciento en función de la votación obtenida en la elección de diputados inmediata anterior, y el 30% restante de forma igualitaria entre todos los partidos.

Aunque, en esencia, se mantuvo lo estipulado desde la reforma electoral de 2007-2008, e incluso se preservaron algunos aspectos de la reforma electoral de 1996, la reforma electoral de 2014 introdujo dos importantes modificaciones en materia de financiamiento público. La primera, y desde mi perspectiva, la más importante modificación de la reforma electoral de 2014 al régimen de financiamiento público fue la referente al aumento de financiamiento público en el ámbito estatal. Para entender este cambio es importante remitirnos a la reforma de 2007-2008, la cual estableció que la fórmula para determinar el financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales sería el resultado de multiplicar el padrón electoral por el 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal; no obstante, en el ámbito estatal, el criterio que se utilizaba para determinar el financiamiento público para los partidos políticos con registro local se determinaba de acuerdo en lo establecido en las legislaciones electorales de cada estado, de tal suerte que había una multiplicidad de criterios con base en los cuales se calculaba dicho financiamiento, como lo explican Manríquez Centeno y Hernández Arévalo:

Las fórmulas para el cálculo del financiamiento público ordinario en las entidades federativas, que estuvieron vigentes hasta antes de la reforma electoral de 2014, pueden agruparse en tres esquemas de acuerdo con sus variables:

- 1) De las 32 entidades federativas, 25 basaban su fórmula conforme al padrón electoral y un porcentaje de un salario mínimo.
- 2) Colima, Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí fijaban su fórmula en la lista nominal y un porcentaje de salario mínimo.
- 3) Durango, Hidalgo y Zacatecas utilizaban una fórmula totalmente diferente al determinar su financiamiento, considerando costos mínimos de campaña.⁴¹¹

Si bien es cierto que 25 de las 32 entidades federativas, incluyendo a Colima, Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí —a pesar de estas últimas entidades consideraban la lista nominal en lugar del padrón electoral— utilizaban los mismos criterios para la determinación del financiamiento público ordinario, existían importantes diferencias en cuanto al porcentaje de salario mínimo utilizado para calcular dicho monto, lo que daba como resultado cifras enormemente dispares (Cuadro 4.1).

⁴¹¹ Manríquez Centeno, Jorge y Hernández Arévalo, Rocío, “Reforma electoral 2014. Más dinero a los partidos políticos”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, enero-junio de 2016, p. 211.

Cuadro 4.1. Estados con porcentaje de un salario mínimo para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, antes de la reforma electoral de 2014

<i>Estado</i>	<i>Porcentaje</i>
Baja California	20%
Guanajuato	
Michoacán	
Nuevo León	
Puebla	
Querétaro	
Oaxaca	30%
San Luis Potosí	33%
Baja California Sur	35%
Coahuila	
Tamaulipas	
Chiapas	40%
Estado de México	
Guerrero	
Sonora	45%
Colima	50%
Quintana Roo	60%
Sinaloa	
Yucatán	
Campeche	65%
Chihuahua	
Distrito Federal	
Jalisco	
Tabasco	
Tlaxcala	
Aguascalientes	80%
Morelos	85%
Nayarit	88%

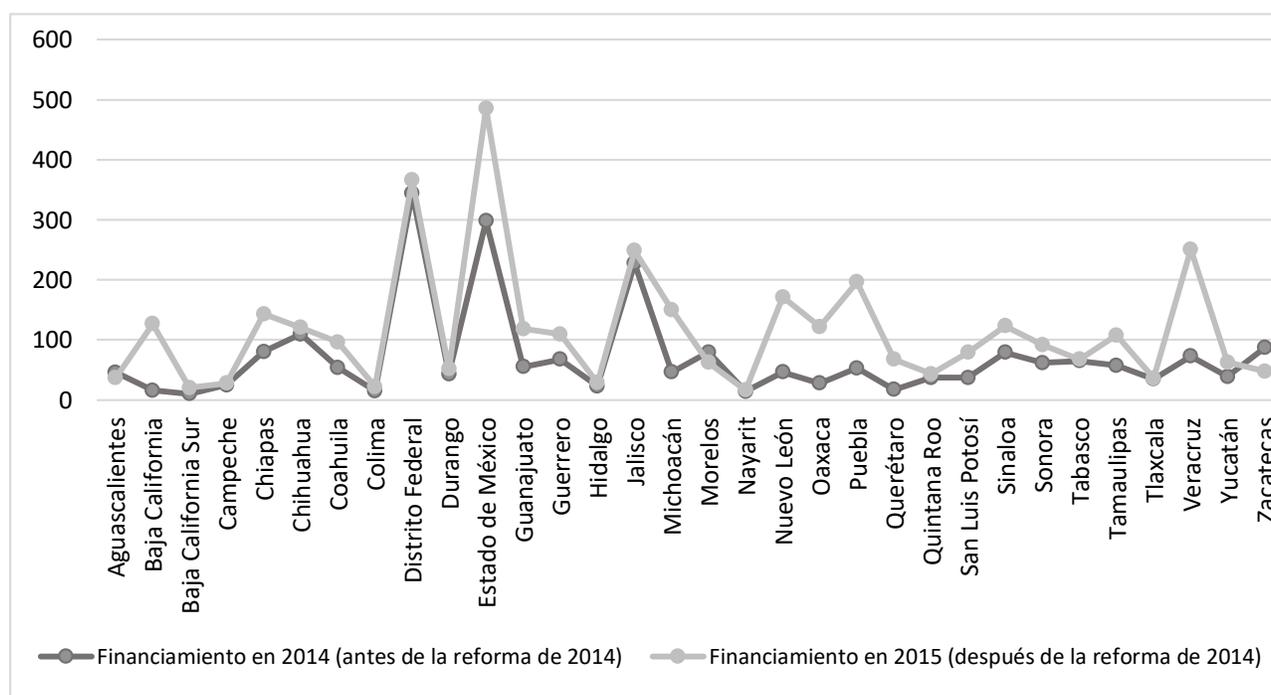
Fuente: Manríquez Centeno, Jorge y Hernández Arévalo, Rocío, *op. cit.*, p. 212.

No obstante, a partir de 2014, con el objetivo de eliminar la enorme disparidad de criterios para determinar el financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el ámbito estatal, se decidió homologar la fórmula con la cual, a raíz de la reforma electoral de 2007-2008, se determinaba el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos en el ámbito federal; es decir, a partir de la reforma electoral de 2014, de acuerdo con el artículo 51, párrafo 1,

inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, el financiamiento público de los partidos en el ámbito estatal se determinaría multiplicando el padrón electoral a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65% del salario mínimo vigente de la región en la cual se encontrara la entidad federativa.⁴¹²

De este modo, en tan sólo un año, los partidos políticos en el ámbito estatal recibieron un aumento total de mil millones 428 mil pesos, generando casos excepcionales como en Baja California, donde los partidos políticos recibieron un aumento de 696% con relación al financiamiento público recibido antes de la reforma electoral de 2014. De igual modo fueron excepcionales los casos de Puebla, Nuevo León, Veracruz y Michoacán, donde el financiamiento público aumentó en 271, 270, 243, y 224%, respectivamente. Sin embargo, también destaca el caso del Estado de México que, aunque si bien tuvo un aumento del 54% con relación al año anterior, el financiamiento público que recibieron los partidos políticos pasó de 297 millones en 2014 a 485 millones de pesos en 2015 (Gráfica 4.1).⁴¹³

Gráfica 4.1. Financiamiento público estatal otorgado a los partidos políticos con registro nacional y estatal para actividades ordinarias permanentes en 2014 y 2015 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en información de Manríquez Centeno, Jorge y Hernández Arévalo, Rocío, *op. cit.*, pp. 217-218.

⁴¹² Como se indicó anteriormente, de acuerdo con la normatividad vigente, para la determinación del financiamiento público, se multiplica el padrón electoral por el 65% del valor de la UMA, y no del salario mínimo.

⁴¹³ Véase Manríquez Centeno, Jorge y Hernández Arévalo, Rocío, *op. cit.*, pp. 217-219.

Con base en la gráfica anterior podemos apreciar que solamente en tres entidades el financiamiento público a nivel estatal disminuyó de 2014 a 2015. En las tres entidades donde esto ocurrió fue en Aguascalientes, Baja California y Zacatecas. En el caso de las dos primeras entidades, Aguascalientes y Baja California, la disminución se debe a que antes de la reforma electoral de 2014, se establecía que el financiamiento público otorgado a los partidos políticos en aquellos estados sería determinado al multiplicar el padrón electoral por el 80 y el 85% del salario mínimo vigente, respectivamente.

No obstante de los casos particulares en aquellos estados, cabe mencionar que antes de la reforma de 2014, 22 entidades de la República Mexicana utilizaban un criterio para determinar el financiamiento cuyo resultado era menor que el que se homologó en 2014. Así, por ejemplo, siete estados, entre ellos Veracruz, Nuevo León, Puebla y Guanajuato, determinaban el financiamiento público de sus partidos políticos considerando solamente el 20% del salario mínimo. Por su parte, entidades grandes como el Estado de México y Guerrero, consideraban el 40% del salario. En suma, la mayoría de las entidades antes de la reforma electoral de 2014, determinaban criterios cuyo resultado daba un monto de recursos públicos más reducidos que aquellos que se determinaron después de la reforma electoral de 2014.

A pesar de que el aumento de financiamiento público de los partidos políticos en los estados generó críticas y cuestionamientos por parte del conjunto de la sociedad, que esperaba que la reforma electoral de 2014, en lugar de aumentar el financiamiento, disminuyera las prerrogativas de los partidos políticos, es importante reflexionar al respecto, como lo hace Oswaldo Chacón al señalar que el aumento del financiamiento público

[...] es justificable en la medida que cumple con el principal objetivo planteado cuando se diseñó el sistema en los años noventa, la equidad en la competencia entre partidos, algo que se ha conseguido indiscutiblemente, pues la brecha entre partidos se redujo significativamente, y ello contribuyó al mayor pluralismo y la alternancia que se ha dado desde la presidencia de la República hasta gobierno estatales y municipales.⁴¹⁴

A propósito de lo anterior, y desde mi perspectiva, hay que considerar que el hecho de homologar una misma fórmula para determinar el financiamiento de partidos políticos tanto a nivel federal como estatal no es dañino, sino benéfico para la equidad y competitividad de los partidos políticos. En ese sentido, el hecho de homologar un mismo criterio me parece adecuado y justo, en tanto que los partidos políticos deben tener condiciones equiparables tanto a nivel federal como estatal, y no diferenciar a los partidos políticos por el lugar en que residen, que es lo que sucedía antes de la reforma electoral de 2014.

Para ejemplificar lo anterior, a propósito del derecho de acceso a la información pública consagrado en el artículo sexto de la Constitución, cabe recordar que fue hasta la promulgación de la

⁴¹⁴ Chacón Rojas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 260.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en mayo de 2015 cuando la ley “permitió sentar las bases para asegurar que las y los mexicanos cuenten con una misma base normativa que garantice el ejercicio de este derecho en igualdad de condiciones, sin restricciones, [...] mediante la armonización de las leyes locales con la Ley General y la *homologación* de sus principios, criterios y procedimientos para su análisis y ponderación en todo el país”.⁴¹⁵

La necesidad de una ley general en materia de transparencia era apremiante en tanto que, como bien señala López Ayllón:

[...] los criterios contenidos [...] para ejercer el derecho de acceso a la información variaban de manera significativa. Esto significaba simplemente que los requisitos para ejercitar el derecho eran distintos dependiendo de la entidad federativa de que se tratara. [...] Esto generó una situación inaceptable, pues se trataba del mismo derecho, pero con condiciones de ejercicio diferentes en cada estado.⁴¹⁶

Con la promulgación de la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, uno de los objetivos fue precisamente homologar criterios para que los partidos políticos compitieran igualdad de condiciones, ya fuera en el ámbito federal, como en el local. De ahí que el artículo 50, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos establezca que estos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución. En este sentido, era necesario que la normatividad electoral, como la ley general en materia de transparencia, previera condiciones y criterios homogéneos para los partidos políticos ya fuera que estos participaran en el ámbito federal como en el local.

Por todo lo anterior desprendo que fue justo homologar un mismo criterio con base en el cual se determinara el financiamiento de los partidos tanto en el ámbito federal como en el local, en tanto que al homologar dicho criterio se generarían mejores condiciones de equidad y competencia entre los partidos políticos en todo el país. Sin embargo, y como también lo apunta Oswaldo Chacón, “la misma equidad podría lograrse con una nivelación a la baja”;⁴¹⁷ es decir, la equidad y competencia partidaria no se construye a partir de otorgar montos excesivos de dinero, sino de generar condiciones de equidad y competencia al establecer un piso parejo para competir.

Así, puede argumentarse que en 2014 se volvió a cometer el mismo error que en la reforma electoral de 1996, la cual, con el objetivo de generar condiciones de equidad y competencia, elevó excesivamente el monto de financiamiento público otorgado a los partidos políticos, pasando de

⁴¹⁵ Puente de la Mora, Ximena, “Presentación”, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, INAI, 2015, p. 9.

⁴¹⁶ López Ayllón, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015, p. 13.

⁴¹⁷ Chacón Rojas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 260.

596 millones en 1996 a dos mil 111 millones de pesos en 1997. Otra problemática que la reforma electoral de 2014 acarreó fue la referente a la determinación del financiamiento. Independientemente del aumento de financiamiento público a los partidos políticos en los estados, la fórmula que adoptó la reforma electoral de 2014, que fue la que se propuso desde la reforma electoral de 2007-2008 para la determinación del financiamiento público, tenía fallas y defectos de origen que se remontan a la reforma electoral de 1996. Recordemos que si bien la reforma electoral 2007-2008 cambió la fórmula, con base en la cual hasta la fecha se determina el financiamiento público de los partidos, los nuevos criterios establecidos en aquella reforma buscaron que el resultado arrojara un monto de financiamiento muy similar al otorgado a los partidos políticos con la fórmula de la reforma electoral de 1996, de manera que las finanzas de los partidos políticos no se vieran afectadas. Por lo menos eso se deduce, pues hasta la fecha no hay justificación, razonamiento o estudio alguno que explique el porqué a partir de 2007 se determinó que el financiamiento público de los partidos sería el resultado de multiplicar el padrón electoral por el 65% del salario mínimo. Como lo han cuestionado Casar y Ugalde:

Otro factor que ha encarecido las campañas es la falta de lógica y sincronía de las reglas que regulan el sistema de financiamiento y gasto. Por una parte, la fórmula para estimar la bolsa de financiamiento de los partidos políticos carece de racionalidad. Dice que la bolsa anual para los partidos políticos se estima al multiplicar 65% del valor de la Unidad de Medida de Actualización (UMA, antes salario mínimo) por el número de inscritos en el padrón electoral. ¿Por qué 65 y no 30 o 40%?.⁴¹⁸

Si nos remontamos al monto de financiamiento antes y después de la reforma electoral de 2007-2008, podremos percatarnos que el financiamiento público ordinario en 2007, bajo las reglas de la reforma de 1996, fue de 2 mil 669 millones, mientras que el financiamiento público ordinario en 2008, con la nueva fórmula de la reforma electoral 2007-2008, fue de 2 mil 538 millones de pesos; es decir, la nueva fórmula para determinar el financiamiento público sólo redujo éste en 85 millones de pesos, lo que representa una disminución del 5% con relación al año anterior.

Lo anterior, aunado a la ausencia de un estudio o justificación por parte del legislativo que determinó la fórmula de financiamiento otorgado a los partidos a partir de 2008, hacen inferir que en la reforma de aquel año se buscó cambiar de criterios, pero sin que estos alteraran el monto de financiamiento público, de manera que las finanzas partidistas no se vieran perjudicadas. Aun con todo lo dicho hasta ahora, en la reforma electoral de 2014 se decidió adoptar la misma fórmula de para determinar el financiamiento establecida por la reforma electoral 2007-2008; no obstante, las repercusiones en 2014 fueron mayores, pues se homologó esa misma fórmula para determinar el financiamiento público de todos los partidos políticos del país, lo que se tradujo en un aumento

⁴¹⁸ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p 19.

considerable del financiamiento público otorgado a éstos, aun y cuando, como se ha recalcado frecuentemente, la demanda de la sociedad pugnaba para que el financiamiento público de los partidos se redujera.

Finalmente, con relación a las modificaciones de la reforma electoral de 2014 en materia de financiamiento público que buscaron homogenizar los criterios tanto a nivel federal como local, cabe mencionar que de forma similar a como ocurrió con el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, los criterios para otorgar financiamiento público para gastos de campaña también se homologaron, de tal manera que, como lo estipula el artículo 51, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la LGPP, en el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año. De igual forma, como lo establece la fracción del mismo inciso y artículo anterior: En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Por otra parte, la segunda relevante modificación de la reforma electoral de 2014 con relación al financiamiento público fue la decisión de aumentar el umbral para acceder al financiamiento público: “la cantidad de votos necesaria para acceder a las prerrogativas se eleva aún más, [...] anteriormente era el 2% de la votación total emitida, mientras que la reforma [de 2014] lo establece en el 3% de la votación válida emitida”.⁴¹⁹

Dicho aumento en el umbral se justifica en la medida en que se les debe otorgar financiamiento público a aquellos partidos que demuestren contar con cierta base de representatividad en la sociedad; de no ser así, se corre el riesgo de tener partidos cuyo principal propósito sea obtener prerrogativas estatales. No obstante, por otra parte, se debe ser cuidadosos de no establecer un umbral demasiado elevado, lo cual podría “dificultar el establecimiento de nuevas fuerzas políticas”.⁴²⁰ Al respecto, Magnus Öhman, tomando como referencia la base de datos de financiamiento político de IDEA Internacional, señala que,

A escala mundial, el 21 por ciento de los países con financiamiento público directo emplea un umbral para ese tipo de financiamiento basado en los votos recibidos (un 3.5 por ciento en promedio, mientras que el 18 por ciento limita el financiamiento a los partidos que tienen representación en el parlamento; un 15 por ciento de los países utiliza una combinación de estos dos criterios. En un 14 por ciento de los países se aplican requisitos muy modestos (la mayor exigencia consiste en que el partido

⁴¹⁹ Chacón Rojas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 260.

⁴²⁰ Öhman, Magnus, “Cómo acertar con el sistema...”, *cit.*, p. 24.

esté registrado y participe en las elecciones), mientras que en los países restantes se emplean distintas combinaciones de los criterios de elegibilidad, a menudo con criterios diferentes según las diferentes porciones del financiamiento.⁴²¹

En suma, fue con base en estas reglas con las cuales, desde 2015, se determina hasta fecha el financiamiento público otorgado a los partidos políticos, y cuyo principal cuestionamiento sigue siendo el excesivo monto de recursos público que año con año incrementa notablemente.⁴²² No obstante, una virtud del modelo de financiamiento público, que se ha dado con el paso del tiempo de manera cada vez más notoria, es una mejor distribución de los recursos públicos entre los distintos partidos políticos. Si bien es cierto que el factor dinero no es determinante para ganar elecciones, se reconoce que sí es un factor importante que coadyuva a maximizar las posibilidades de triunfo. En este sentido, una buena distribución de los recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas del país es fundamental para asegurar condiciones mínimas de competencia y equidad, de tal manera que el hecho de que un partido o grupo de partidos políticos cuenten con grandes cantidades de recursos públicos, no se convierta en un factor determinante para ganar elecciones, situación que, derivado de las experiencias electorales recientes en el país, se ha logrado superar parcialmente.

Prueba de lo anterior es el triunfo de MORENA en el proceso electoral federal de 2018: en 2014, año en que comenzó a recibir financiamiento público, contaba con tan sólo 33 millones de pesos; mientras que partidos como el PRI o el PAN, contaban con 1,064 millones y 894 millones de pesos, respectivamente. No obstante, gracias a los buenos resultados que obtuvo MORENA en las elecciones de diputados de 2015, para 2016 recibió 381 millones de pesos como financiamiento para actividades ordinarias y específicas. Finalmente, para 2018, y con motivo de las campañas, recibió un total de 634 millones de pesos, tanto por concepto de actividades ordinarias, específicas y gastos de campaña. Aunque, en términos financieros, se encontraba lejos del PRI y PAN, que en 2018 recibieron financiamiento público por un monto total equivalente a mil 675 millones y mil 266 millones de pesos, respectivamente, en aquel año, con prácticamente la mitad de los recursos que habían recibido partidos como PRI y PAN, MORENA obtuvo el triunfo en la elección presidencial y, por un amplio margen, se convirtió en la fuerza política con mayor representatividad en el Congreso de la Unión.

No obstante que la distribución de recursos es más equitativa y a pesar de que nuevos actores políticos retienen la mayoría de los recursos, como MORENA, el conjunto de la sociedad sigue pugnando para que el financiamiento público de los partidos disminuya. Al respecto, el partido en

⁴²¹ *Ibidem*, p. 24-25.

⁴²² Para efectos del presente estudio se tomará en cuenta el financiamiento público otorgado a los partidos políticos hasta 2020; no obstante, en los siguientes apartados, donde se examina el proceso de fiscalización y sanciones, se tomará en cuenta únicamente hasta 2018, debido a que, a la fecha del presente estudio, la autoridad electoral aún no reporta el dictamen y resolución correspondientes a los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos de 2019 y 2020.

el gobierno ha propuesto iniciativas con el propósito de atender la demanda ciudadana con relación a la disminución del financiamiento público; sin embargo, al menos lo mostrado hasta 2020, es que la tendencia del financiamiento siga incrementando (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 2015-2020 (millones de pesos)

<i>Partido</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
PAN	1,142.64	761.88	782.23	1,266.72	887.24	936.05
PRI	1,360.71	1,007.58	1,034.47	1,675.19	835.76	881.74
PRD	870.71	456.62	468.81	759.19	408.90	431.39
PT	374.15	217.95	223.77	362.37	357.60	377.27
PVEM	429.15	339.11	348.16	563.81	390.36	411.84
MC	352.78	314.34	322.73	522.62	375.98	396.67
PANAL	355.65	243.42	249.92	404.71	-	-
MORENA	105.20	381.82	392.01	634.82	1,614.72	1,703.56
PH ¹	105.20	-	-	-	-	-
PES ²	105.20	230.94	237.11	383.97	-	-
Total	5,201.39	761.88	4,059.21	6,573.39	4,870.56	5,138.53

* No existía el partido político en ese año.

¹ Perdió de manera definitiva su registro como partido político nacional en noviembre de 2015.

² Partido Encuentro Social.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2UdH8Qg>.

De acuerdo con el cuadro anterior podemos apreciar que el monto de recursos otorgados a los partidos políticos tiene considerables aumentos año con año, debido a que, como se apuntó anteriormente, el financiamiento es determinado al multiplicar el padrón electoral por el 65% de la UMA, dos variables que, por múltiples factores, crecen de manera constante cada año. Así, por ejemplo, podemos notar que el número de ciudadanos inscritos en el padrón utilizado para determinar el financiamiento público en 2015 fue de 85 millones 901 mil 510 ciudadanos inscritos, mientras que para la determinación del financiamiento público en 2020 fue de 90 millones 841 mil 245 ciudadanos inscritos, lo que representó un aumento de más de 5 millones de ciudadanos. La otra variable utilizada para determinar el financiamiento de los partidos políticos, la UMA, pasó de tener un valor de 70.10 pesos en 2015 a 84.49 pesos en 2020.

Sobre la disminución del financiamiento público ha habido varias propuestas, como la eliminación del financiamiento para actividades específicas,⁴²³ cuyo monto total entre 2015 y 2020 fue

⁴²³ Manríquez Centeno, Jorge y Gama Martínez, Adolfo, *op. cit.*, pp. 169-190.

de 771 millones 879 mil pesos; reducir el porcentaje de la UMA que es considerado para determinar el financiamiento público ordinario; así como establecer menos restricciones al financiamiento privado, de manera que la entrada de esta fuente de recursos permita compensar la disminución del financiamiento público.⁴²⁴ Sin embargo una de las propuestas con mayor resonancia, por provenir del partido político del actual gobierno, ha sido la de disminuir en 50% el financiamiento público de los partidos.⁴²⁵ En cualquier caso, se debe pugnar para que haya un estudio o análisis real de costos o, en su caso, una justificación o razón suficientemente fundamentada para determinar una reducción en las prerrogativas de los partidos políticos.

Por otra parte, si bien la mayoría de las propuestas se enfocan en la reducción del financiamiento público ordinario, derivado de que el monto por ese concepto es la base para determinar el financiamiento para actividades específicas y de gastos de campaña, cabe hacer notar que, aunque derivado de la reforma electoral de 2007-2008 se logró reducir el financiamiento para gastos de campañas sexenales en 50% y el de campañas intermedias en 70%, el financiamiento otorgado para estos fines sigue siendo considerablemente elevado (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades de campaña, 2015-2018

<i>Partido</i>	<i>2015</i>	<i>2018</i>
PAN	257,995,588	413,959,570
PRI	307,169,532	547,448,337
PRD	196,678,416	248,099,843
PT	84,708,811	118,422,174
PVEM	97,110,223	184,250,503
MC	79,888,951	170,792,057
PANAL	80,532,883	132,257,500
MORENA	23,491,158	207,457,219
PH	23,491,158	125,479,420
PES	23,491,158	-
Total	1,174,557,878	2,148,166,623

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2UdH8Qg>.

Aunque el financiamiento público para gastos de campañas en 2018 en comparación con el otorgado en 2015 es prácticamente del doble, ello se debe, en gran parte, a que, como se ha apuntado antes, en elecciones sexenales, en las cuales se llevan a cabo elecciones para presidentes, dipu-

⁴²⁴ Chacón Rojas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 269-270.

⁴²⁵ Véase Saldaña, Iván, E. "MORENA busca votos para recortar 50% de financiamiento a partidos", *Excelsior*, 4 de noviembre de 2019.

tados y de senadores, el financiamiento corresponde al 50% del financiamiento público para actividades ordinarias; mientras que en elecciones intermedias, donde se renueva únicamente la Cámara de Diputados, el financiamiento para gastos de campaña corresponde al 30% del financiamiento público para actividades ordinarias, de acuerdo con el artículo 51, párrafo 1, inciso b), de la LGPP.

A pesar de lo anterior, si comparamos las cifras de financiamiento público para gastos de campañas de 2012 y 2018 con las de 2009 y 2015, cuyas cifras están determinadas bajo los mismos criterios, es posible notar un crecimiento considerable en el monto de financiamiento público otorgado a los partidos políticos (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades de campaña, 2009-2018

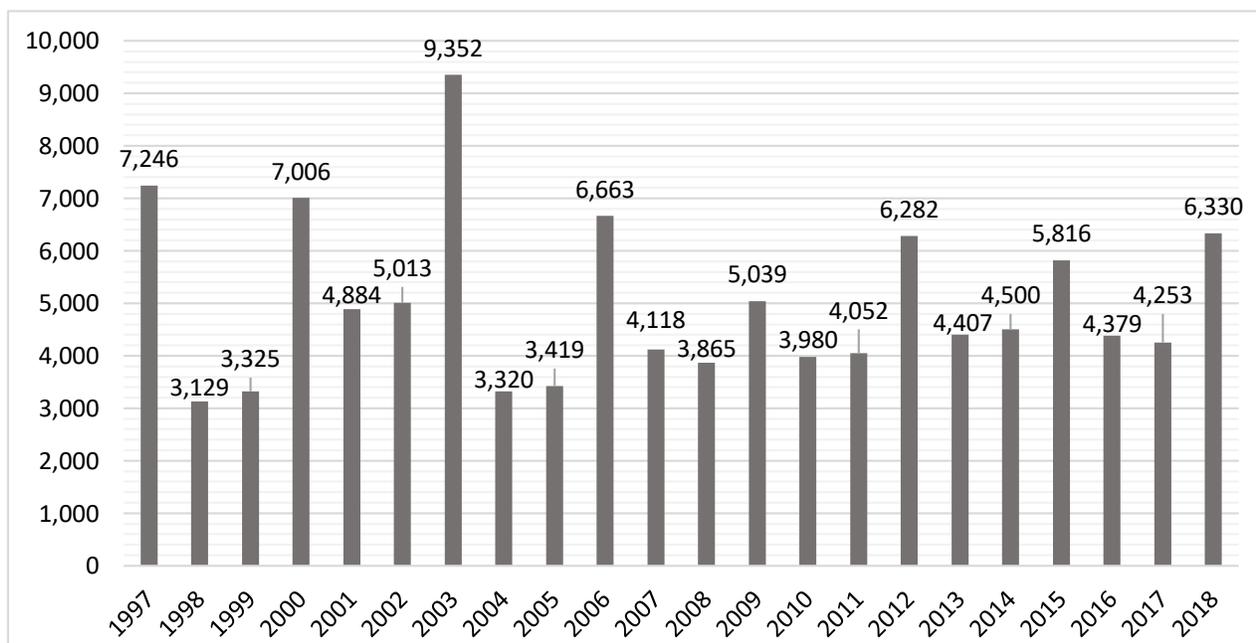
<i>Partido</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>2015</i>	<i>2018</i>
PAN	227,808,939	424,784,164	257,995,588	413,959,570
PRI	159,370,769	537,269,854	307,169,532	547,448,337
PRD	136,941,167	225,745,364	196,678,416	248,099,843
PT	64,954,163	118,098,140	84,708,811	118,422,174
PVEM	68,591,219	156,507,101	97,110,223	184,250,503
MC	61,413,818	103,060,129	79,888,951	170,792,057
PANAL	57,559,089	115,095,669	80,532,883	132,257,500
PSD	42,849,712	-	23,491,158	-
MORENA	-	-	23,491,158	207,457,219
PH	-	-	23,491,158	125,479,420
PES	-	-	-	-
Total	819,488,876	1,680,560,421	1,174,557,878	2,148,166,623

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2UdH8Qg>.

Aunque el incremento entre los periodos comparables no es tan elevado (el financiamiento público para gastos de campaña de 2009 en comparación con 2015 incrementó en 43%, mientras que el mismo financiamiento entre 2012-2018 incrementó en 28%), el costo de cada una de las elecciones es superior a su antecesora: tan sólo las elecciones de 2018 fueron las más caras en la historia de México. No obstante, a nivel federal, cabe recordar que fue en 2003 cuando a los partidos políticos nacionales, que compitieron en las elecciones federales intermedias de 2003, se les otorgó un financiamiento para gastos de campaña aun mayor que el de 2018: se les otorgó un financiamiento público de 2 mil 421 millones de pesos, mientras que en 2018 fue de 2 mil 148 millones de pesos. Sin embargo, derivado de los topes de gastos de campaña establecidos para las campañas federales de 2003, los partidos sólo pudieron erogar un total de mil 304 millones de pesos. Por su parte, en cuanto al financiamiento para actividades ordinarias, en 2018 el monto de recursos público fue superior que el otorgado en 2003: en 2018 los partidos obtuvieron financiamiento público por 4 mil 296 millones de pesos, mientras que el 2003 fue de 2 mil 308 millones de pesos.

A pesar de todo lo anterior cabe destacar que el financiamiento público total federal —que incluye financiamiento para gastos ordinarios, específicos y de campaña—, otorgado a los partidos políticos nacionales, en términos constantes de 2018, fue más elevado en 1997, 2000, 2003, 2006, que el otorgado en 2018 (Gráfica 4.2).

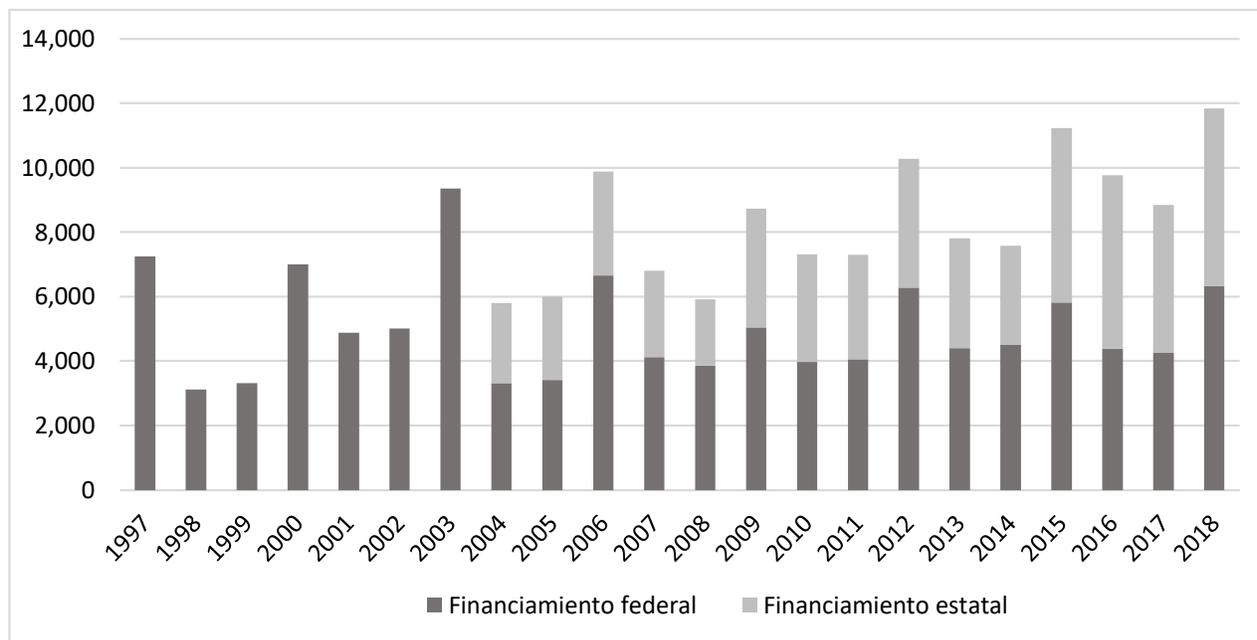
Gráfica 4.2. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 1997-2018 (millones de pesos, base 2018)



Fuente: Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 47.

De acuerdo con la gráfica anterior, en todos los años electorales anteriores a 2018, con excepción de 2015 y 2009, se otorgaron más recursos públicos que en 2018. Contrasta, sobre todo, el financiamiento público otorgado en 2003, que, en cifras de precios constantes de 2018, ha sido el monto de recursos públicos federales más grande en la historia de México. En efecto, podría parecer positivo que el financiamiento público otorgado en los últimos años, en términos constantes de 2018, sea menor a lo otorgado en años previos; sin embargo, derivado de las modificaciones de la reforma electoral de 2014, a partir de las cuales se determinó aumentar el financiamiento público de los partidos políticos a nivel estatal, para 2018 el monto de financiamiento público total otorgado a los partidos políticos, considerando tanto el financiamiento federal como estatal, fue la cifra de financiamiento público más grande de la cual se tenga registro (Gráfica 4.3).

Gráfica 4.3. Financiamiento público federal y estatal otorgado a los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 1997-2018 (millones de pesos, base 2018)



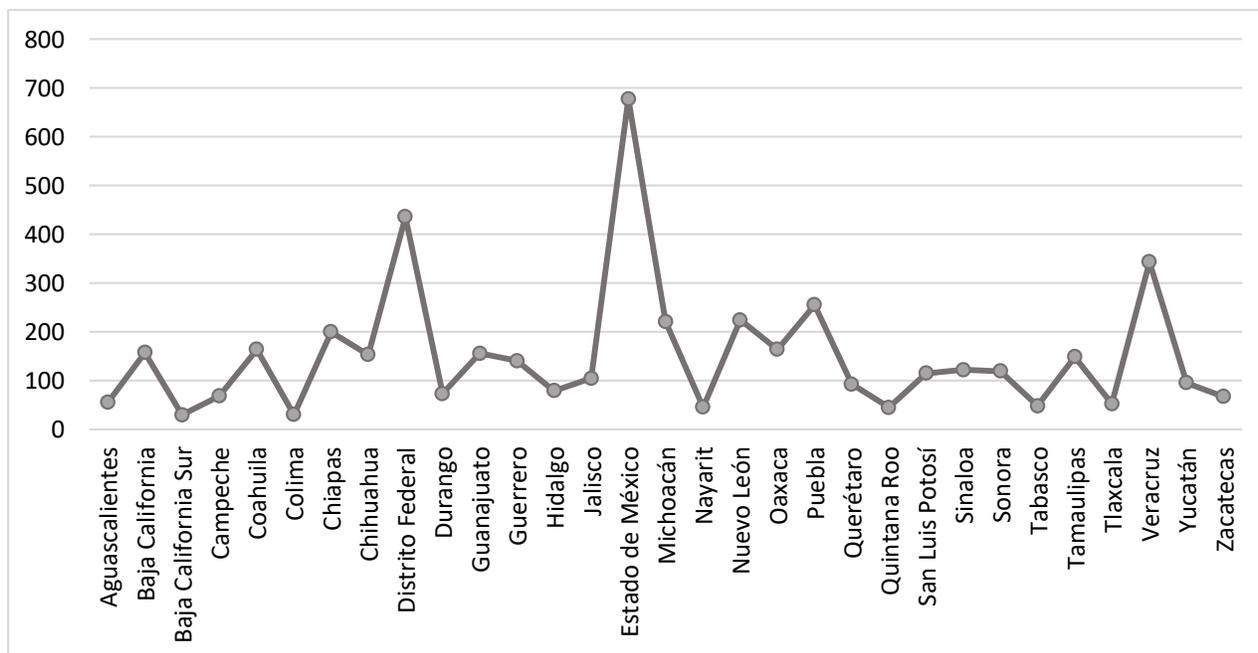
Nota: Los autores del gráfico, Ugalde y Casar, aclaran que, aunque si bien el financiamiento local se definió a partir de 1996, no existe información disponible para todos los estados en años anteriores a 2004, por lo que sólo se añaden cifras del financiamiento público estatal a partir de ese año.

Fuente: Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 47.

De acuerdo con las cifras de la gráfica anterior, en 2018 los partidos obtuvieron prerrogativas tanto federales como estatales equivalentes a 12 mil 142 millones de pesos; le sigue 2015, cuyo monto de financiamiento público federal y estatal otorgado a los partidos fue de 11 mil 228 millones de pesos.

Las cifras de financiamiento público federal y estatal de 2019 y 2020 representan la misma tendencia que lo mostrado desde 2014: en 2019 el financiamiento público total fue de 9 mil 573 millones de pesos; mientras que en 2020, de acuerdo con los acuerdos de los Consejos Generales de cada uno de los Organismos Públicos Locales Electorales por los que se aprobó el financiamiento público, la cifra ascendió a 4 mil 693 millones de pesos, los cuales, aunados a los 5 mil 138 millones de pesos de financiamiento federal, da como resultado un monto total de 9 mil 831 millones de pesos otorgados a los partidos políticos en 2020 (Gráfica 4.4).

Gráfica 4.4. Financiamiento público estatal otorgado a los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y actividades de campaña, 2020 (millones de pesos)



Nota: No se encuentra disponible el acuerdo del Consejo General de Organismos Público Local Electoral del estado de Morelos por el cual se determinó el financiamiento público para el ejercicio 2020, por lo que el financiamiento público otorgado a los partidos en aquel estado no fue añadido.

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos de los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Así, las cifras registradas en 2019 y 2020 representan los montos de financiamiento público, en años sin elecciones federales, más grandes de lo que se tenga registro alguno. Aquellos montos sólo son superados por el financiamiento público otorgado en 2012 y 2018, debido, en gran parte, a que en estos años se otorgaron prerrogativas federales para gastos de campañas, lo que elevó considerablemente el monto final.

Dado lo mostrado en años recientes, las propuestas en torno a la disminución de financiamiento público adquieren mayor relevancia. No obstante, al mismo tiempo, es necesario que las condiciones de competencia y equidad que se han generado hasta ahora no se vean deterioradas al alterar drásticamente el financiamiento de los partidos; de ahí que se requiera de un análisis real de costos o de una justificación fundamentada para determinar el porcentaje de financiamiento que habrá de disminuirse. Sin embargo, por otra parte, un recorte significativo al financiamiento público de los partidos políticos, más que alterar las condiciones de equidad y competencia, puede contribuir a que los partidos políticos eroguen de manera más eficiente los recursos de origen público que les son otorgados.

4.3. Financiamiento privado

Contrario a lo mostrado en las reformas electorales de 1993, 1996 y 2007-2008, la reforma electoral de 2014 liberalizó tenuemente las restricciones al financiamiento privado, en parte, debido a que, como bien señaló Oswaldo Chacón, “Es más importante, desde el punto de vista de la calidad del proceso democrático, la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad, que el establecimiento de límites y restricciones de difícil aplicación y control”.⁴²⁶

Por su parte, otra razón importante a considerar es que, además de que es derecho político de cualquier ciudadano aportar con recursos económicos al partido político de su preferencia, liberalizar el financiamiento privado puede permitir que los partidos políticos no se desvinculen de su base de apoyo en la sociedad, así como evitar que los partidos políticos dependan enteramente del financiamiento otorgado por el Estado.

En este sentido, si bien es cierto que existen riesgos al permitir que los partidos políticos obtengan fondos a través de fuentes privadas, también existen beneficios al permitir que partidos se financien de tales fuentes. Contraproducente podría ser el restringir totalmente, las aportaciones de fuentes privadas a los partidos políticos, en el sentido de que “Las restricciones severas frecuentemente acarrear consecuencias negativas para la transparencia electoral e incentiva prácticas de financiamiento político particularmente oscuras y cuestionables”.⁴²⁷

Así, con el objetivo de combatir el financiamiento ilegal y de fortalecer los mecanismos de transparencia, en 2014 se optó por tratar de establecer nuevos límites al financiamiento privado, incentivando la transparencia en tales recursos, más que su restricción.

En lo que se refiere a los límites de aportaciones privadas, la reforma electoral de 2014 mantuvo las modalidades de financiamiento privado, siendo el financiamiento por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos, fondos y fideicomisos, las fuentes a través de las cuales los partidos políticos podrían recaudar fondos privados, todo lo anterior de acuerdo con el artículo 53 de la LGPP.

No obstante, la reforma electoral de 2014 modificó los límites de cada una de las modalidades de financiamiento privado. En ese sentido, el inciso a) del párrafo 2 del artículo 56 de la LGPP establece que, para el caso de las aportaciones de militantes, el límite anual correspondería al 2% del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos para el sostenimiento de actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate.⁴²⁸ En lo que se refiere a las aportaciones de cada uno de los militantes, el mismo artículo establece que será facultad de cada partido político

⁴²⁶ Chacón Rojas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 270.

⁴²⁷ *Idem.*

⁴²⁸ Cabe recordar que los partidos políticos no reciben financiamiento para gastos de precampañas, sino que, en caso de que los partidos políticos hagan erogaciones por actividades de precampañas, éstas deberán ser registradas como gastos para actividades ordinarias; de ahí que la Ley General de Partidos Políticos incluya ambos conceptos como si fueran uno mismo.

establecer los montos máximos individuales, así como la periodicidad de las aportaciones de los militantes, siempre y cuando el total de aportaciones por este concepto no rebase el 2% del financiamiento público ordinario y de precampañas otorgado a la totalidad de los partidos políticos en el año de que se trate.

Por otra parte, en el inciso b) del párrafo 2 del artículo 56 de la LGPP se establece que las aportaciones de todos los candidatos de un mismo partido, que hagan a sus campañas electorales, no deberán rebasar el 10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior. En cuanto al monto máximo individual que podrá aportar cada candidato a su campaña, la normatividad establece que será facultad de cada partido político determinar libremente dicho monto, siempre y cuando, como ya se apuntó, el total de esas aportaciones no rebase el 10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

Para el caso de las aportaciones provenientes de simpatizantes, el inciso b) del párrafo 2 del artículo 56 de la LGPP establece que el límite corresponderá al diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior. Si bien tal inciso establece que las aportaciones de simpatizantes sólo podrán realizarse en procesos electorales, en 2017 la Sala Superior del TEPJF emitió la jurisprudencia 6/2017 en la que declaró inconstitucional el limitar a los partidos políticos para recibir aportaciones de simpatizantes únicamente en los procesos electorales.⁴²⁹ Por lo anterior, se estableció que, independientemente de que se lleven a cabo procesos electorales, el límite de las aportaciones provenientes de simpatizantes será el equivalente al tope de gastos de la elección presidencial inmediata anterior. En lo que respecta a las aportaciones individuales de cada uno de los simpatizantes, el inciso d) del párrafo 2 del artículo 56 de la LGPP establece que tendrán como límite individual anual el 0.5% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

Finalmente, en lo que respecta a las modalidades de autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, es importante señalar que la LGPP no establece limitación alguna. En todo caso, la única limitación a la que se deben apegar los partidos que opten por estas modalidades es a la establecida en el artículo 41 de la CPEUM, en donde se señala que se debe garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. No obstante, el financiamiento a través de estas modalidades queda sujeto a las reglas establecidas por el artículo 57 de la LGPP, entre las cuales se encuentran la obligación de los partidos políticos de establecer fondos y fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, únicamente con instituciones bancarias domiciliadas en México. Asimismo, en artículo 57, párrafo 1, inciso a), se señala que será obligación de los partidos políticos de informar al Consejo General del INE de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato. Finalmente es importante recalcar que, de acuerdo

⁴²⁹ Véase Instituto Nacional Electoral “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los límites de financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos nacionales durante el ejercicio 2020 por sus militantes, simpatizantes, así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes”, Instituto Nacional Electoral, 22 de enero de 2020. Disponible en: <http://bit.ly/3b58EpZ> (consultado el 15 de mayo de 2020).

con lo estipulado en el artículo 57, párrafo 1, inciso c), de la LGPP, las cuentas de fondos y fideicomisos no estarán protegidas por los secretos bancario y fiduciario para la autoridad electoral, por lo que se podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones.

En suma, como señalan Gilas Karolina y Christiansson Mikaela, “La reforma [electoral de 2014] elimina el tope general de financiamiento privado, manteniendo solamente los límites para cada tipo de aportación, con lo que se eleva la cantidad total de recursos que podrán recibir los partidos”.⁴³⁰

A manera de ejemplo, a continuación, se presentan los límites a las aportaciones privadas de los partidos políticos durante 2018 y 2020, conforme a lo estipulado con la normatividad electoral vigente (Cuadro 4.5):

Cuadro 4.5. Límites al financiamiento privado de los partidos políticos durante 2018 y 2020

<i>Tipo de aportación</i>	<i>Límite</i>	<i>Monto máximo de aportaciones</i>	
		<i>2018</i>	<i>2020</i>
Aportaciones de militantes	2% del financiamiento público ordinario	85,926,664	99,777,298
Aportaciones de simpatizantes	10% del tope de gasto para elección presidencial inmediata anterior	33,611,208	42,963,332
Aportaciones individuales de simpatizantes	0.5% del tope de gasto para la elección inmediata anterior	1,680,560	2,148,166
Aportaciones de candidatos y precandidatos	10% del tope de gasto para elección presidencial inmediata anterior (2018)	33,611,208	N/A*

*No aplica: en 2020 no se llevaron a cabo procesos electorales federales.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos nacionales durante el ejercicio 2018 por sus militantes, simpatizantes, precandidatos y candidatos, así como límite individual de las aportaciones de simpatizantes”, Instituto Nacional Electoral, 10 de enero de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3IUBD5S> (consultado el 22 de mayo de 2020); Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos nacionales durante el ejercicio 2020 por sus militantes; simpatizantes, sí como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes”, Instituto Nacional Electoral, 22 de enero de 2020. Disponible en: <http://bit.ly/3b58EpZ> (consultado el 22 de mayo de 2020).

⁴³⁰ Gilas, Karolina Mónica y Christiansson, Mikaela Jenny, “El nuevo modelo de fiscalización...”, *op. cit.*, p. 101.

En adición a los límites, y con el propósito de tener mayor control sobre las aportaciones privadas, el párrafo 2 del artículo 56 de la LGPP establece las siguientes obligaciones en materia de financiamiento privado:

- a) Expedir recibos foliados en los que se haga constar el nombre completo y domicilio del aportante. Para el caso de que las aportaciones se realicen en cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. En todo caso, las aportaciones deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político beneficiario;
- b) Las aportaciones en especie deberán constar en un contrato celebrado entre el partido y el aportante, en el cual se detalle el valor unitario de los bienes o servicios aportados;
- c) Los partidos políticos deberán entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes, y
- d) Las aportaciones de bienes muebles e inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto de los partidos políticos.

Con base en las reglas anteriores, los partidos políticos recaudan aportaciones de fuentes privadas, desde 2015. A pesar de que se flexibilizaron ligeramente las restricciones del financiamiento privado, los partidos políticos siguen recaudando cifras muy similares a las mostradas antes de que la reforma electoral de 2014 entrara en vigor. Podemos observar que en el periodo comprendido entre 2008 a 2014, los partidos políticos recaudaron en promedio 130 millones de pesos, mientras que el periodo que comprende entre 2015 y 2018, han recaudado 154 millones (Cuadro 4.6). Con respecto a este último periodo cabe destacar los fondos que los partidos políticos lograron recaudar durante 2015 y 2018, años en que obtuvieron 142 y 248 millones de pesos.

Por otra parte, al igual que lo mostrado desde 1996, durante el periodo comprendido entre 2015 a 2018, los partidos políticos que más lograron recaudar fondos privados fueron el PRI, PAN y PRD, con montos totales de 162, 137 y 110 millones de pesos, respectivamente. En el cuarto lugar con mayores recaudaciones privadas se encuentra MORENA, partido que logró recaudar un total de 69 millones de pesos —la mayor parte de ese monto lo obtuvo en 2018, año en que recaudó 48 millones—. Esta última cifra es mayor a lo que logró recaudar el PRI en ese mismo, al recibir sólo 29 millones de pesos. Y si miramos más de cerca, podemos observar que en 2018 MORENA recibió, por parte de simpatizantes, es decir, personas no vinculadas por ningún acto formal de afiliación con el partido político, el doble de recursos de los que recibió el PRI, al recaudar 28 millones de pesos, mientras que el PRI sólo recaudó 14 millones de pesos.

Cuadro 4.6. Financiamiento privado de los partidos políticos nacionales, 2015-2018
(millones de pesos)

<i>Partido</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
PAN	37.31	14.28	20.78	50.67
PRI	35.34	78.66	15.04	29.08

Continuación.

<i>Partido</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
PRD	13.13	21.57	19.11	52.55
PT	0.55	0.69	0.23	5.46
PVEM	6.27	7.55	24.42	14.74
MC	22.71	0.17	1.82	25.76
PANAL	15.91	5.66	4.84	4.04
MORENA	6.99	7.40	4.73	48.33
PH	0.00	-	-	-
PES	4.59	0.10	0.65	17.37
Total	142.81	136.07	91.61	248.01

Nota: Las cifras fueron capturadas de los informes anuales de los partidos políticos presentados al Instituto Nacional Electoral, en los cuales fueron reportadas las cifras totales de recursos provenientes de fuentes privadas tanto para actividades ordinarias como para actividades de campaña.

Fuente: Elaboración propia con base en información del portal "Rendición de cuentas y resultados de fiscalización del INE", disponible en: <http://bit.ly/38ZfUCo>.

En cuanto a los recursos obtenidos a través de autofinanciamiento y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, destacan el PRI, PVEM y el PAN que obtuvieron en total 49, 42 y 35 millones de pesos, respectivamente. Si bien MORENA fue el cuarto partido que más recursos obtuvo a través de todas las modalidades de financiamiento privado, sobresale el hecho de que haya sido el partido político que menos recursos obtuvo a través de las modalidades de autofinanciamiento y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, pues durante el periodo comprendido entre 2015-2018 captó únicamente 67 mil pesos. En esta misma tendencia se encuentran partidos como PRD y PT que, a pesar de contar con una estructura electoral sólida, sólo recolectaron 4 y 1.4 millones de pesos, respectivamente.

Finalmente, un aspecto que vale la pena destacar es la creciente dependencia de los partidos políticos hacia el financiamiento público, dejando un porcentaje muy reducido al financiamiento obtenido por medio de aportaciones de origen privado (Cuadro 4.7).

Cuadro 4.7. Proporción del financiamiento público con respecto del ingreso total de los partidos políticos nacionales, 2015-2018

<i>Partido</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
PAN	96.84%	98.16%	97.41%	96.15%
PRI	97.47%	92.76%	98.57%	98.29%
PRD	98.51%	95.49%	96.08%	93.53%
PT	99.85%	99.68%	99.90%	98.52%
PVEM	98.56%	97.82%	93.45%	97.45%
MC	93.95%	99.95%	99.44%	95.30%

Continuación.

<i>Partido</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
PANAL	95.72%	97.73%	98.10%	99.01%
MORENA	93.77%	98.10%	98.81%	92.92%
PES	95.82%	99.96%	99.73%	95.67%
Promedio	96.72%	97.74%	97.94%	96.32%

Fuente: Elaboración propia.

La tendencia a la creciente dependencia del financiamiento público aumenta considerablemente si comparamos la proporción del financiamiento público con respecto del total de ingresos de los partidos políticos en 1994. De acuerdo con Giménez, “Para ese año [1994], de los ingresos del PRI, 61% provino del financiamiento público. El mismo dato fue de 25% en el caso del PAN, 23% en el PRD y 28% en el PT”.⁴³¹ Aunque no lo menciona Giménez, todo parece indicar que fue a partir de la reforma electoral de 1996 —la cual dotó de grandes montos de financiamiento público a los partidos políticos— cuando la dependencia del dinero público ascendió notablemente.

De manera muy similar a lo mostrado en periodos anteriores, los partidos siguen dependiendo enormemente de las prerrogativas otorgadas por el Estado. Probable explicación de la dependencia al financiamiento público es que las prerrogativas públicas, en lugar de disminuir, han aumentado con el paso del tiempo, como se mostró en el apartado anterior en el que se abordó el tema del financiamiento público de los partidos a partir de la reforma electoral de 2014. Lo anterior, además de fuertes restricciones al financiamiento privado, genera que no haya incentivos para recaudar a través de fuentes privadas. Y es que, en lugar de salir beneficiados, debido a las numerosas condiciones y restricciones, existe una alta probabilidad de que los partidos sean sancionados y, por tanto, perjudicados.

Aunque la reforma electoral de 2014 permitió a los partidos políticos recaudar un poco más de recursos a través de fuentes privadas, en realidad las restricciones y limitaciones en materia de financiamiento privado siguen siendo muy estrictas. En este sentido, una probable desventaja de un régimen de financiamiento privado tan restrictivo como el mexicano, puede que, como argumenta Oswaldo Chacón, “Entre más difícil se haga a los partidos y candidatos recaudar fondos por vías legales, más probable será que recurran a procedimientos oscuros y cuestionables, y por lo mismo, que no los reporten”.⁴³²

En el contexto actual, en el cual se busca reducir considerablemente el financiamiento público de los partidos políticos, las propuestas que apuntan a liberar las restricciones al financiamiento privado adquieren mayor relevancia, pues ante un recorte considerable de los recursos de los partidos políticos, será necesario que estos busquen fuentes alternas de financiamiento. Y precisamente para evitar que los partidos opten por fuentes de financiamiento ilícito para compensar

⁴³¹ Giménez-Cacho, Luis E., *op. cit.*, p. 66.

⁴³² Chacón Rojas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 270.

la caída de los ingresos públicos, es importante que los partidos tengan mayores oportunidades de recaudar fondos a través de fuentes lícitas, para lo cual será necesario que haya menos restricciones, además de que ello podría abonar en establecer vínculos más recíprocos entre los partidos y su base social. Derivado de ello, es que Oswaldo Chacón ha propuesto que,

[...] quizá haya llegado el momento de transitar hacia un modelo más acorde con los nuevos tiempos. Mantener el modelo de financiamiento mixto, pero dando la oportunidad de que los políticos accedan a mayores fondos privados. [...] Definitivamente, se trata de medidas que conllevan riesgos, pero me parece que al menos ha llegado la hora de quitarse los prejuicios, y lejos de evadir el debate, se abra una amplia y razonada reflexión en torno a esta posibilidad.⁴³³

⁴³³ *Ibidem*, p. 271.

4.4 Fiscalización de partidos políticos

Derivado, en gran medida, de las problemáticas presentadas en el proceso electoral federal de 2012 en materia de financiamiento y fiscalización, fue que la reforma electoral de 2014 buscó resarcir las principales problemáticas presentadas en ejercicios de fiscalización anteriores mediante el robustecimiento y mejora de los mecanismos normativos e institucionales con los cuales contaría la autoridad electoral con el propósito de asegurar mayor control y transparencia sobre los recursos de los partidos políticos.

Algunas de las principales modificaciones de la reforma electoral de 2014 en materia de fiscalización fueron, por un lado, darle la atribución a la autoridad electoral nacional, otrora IFE, para fiscalizar a partidos políticos y candidatos tanto en el ámbito federal como en el local. Por otra parte, cambio relevante fue la introducción de plazos más reducidos para que dicha autoridad electoral llevara a cabo la revisión de los informes de precampaña y campaña. Lo anterior sería logrado a partir de la instauración de sistemas informáticos a través de los cuales los partidos políticos, en periodos de precampañas y campañas electorales, deberían reportar en tiempo real sus ingresos y egresos, de manera que la autoridad electoral contara con mayores elementos para realizar una revisión más expedita sobre los informes correspondientes.

Antes de entrar a detalle sobre los resultados obtenidos derivados de la fiscalización desde la instauración del nuevo modelo de fiscalización, es importante referirnos a las facultades, procedimientos y plazos de la autoridad electoral para la respectiva fiscalización de los recursos partidistas, aspectos en los cuales hubo importantes cambios con relación a la normatividad aplicable desde la reforma electoral de 2007-2008.

De acuerdo con las modificaciones a la normatividad electoral en 2014, la fiscalización de los partidos políticos se realizaría en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos. De acuerdo a lo establecido en la primera, la fiscalización de las finanzas de los partidos y de las campañas de los candidatos estaría a cargo del Consejo General del INE, por conducto de la reinstaurada Comisión de Fiscalización. En este sentido, es el Consejo General del INE quien ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico a través de la Comisión de Fiscalización, la cual está integrada por cinco consejeros electorales.

Finalmente, en cuanto a la estructura interna de la autoridad electoral encargada de la fiscalización, se conservó la Unidad de Fiscalización, ahora denominada Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), misma que estaría adjunta a la Comisión de Fiscalización. Al igual que lo estipulado desde la reforma electoral de 2007-2008, la Unidad Técnica de Fiscalización tiene a su cargo la recepción y la revisión de los informes que presenten los partidos respecto del origen, monto y destino de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de fiscalización de partidos políticos.

Por consiguiente, dado la reestructuración de la organización interna del instituto electoral en materia de fiscalización, a continuación, se enuncian algunas de las funciones más importantes del Consejo General, de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.

De acuerdo al artículo 191 de la LGIPE, son facultades del Consejo General del INE:

- a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;
- b) Desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de los partidos en materia de fiscalización;
- c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes financieros que presenten los partidos políticos;
- d) Designar a los consejeros electorales que formarán parte de la Comisión de Fiscalización;
- e) Designar al Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, e
- f) Imponer, en su caso, las sanciones por incumplimiento de las obligaciones que pauta la normatividad electoral en materia de fiscalización.

Como se apuntaba anteriormente, derivado de las modificaciones de la reforma electoral de 2014, el Instituto Nacional Electoral sería el encargado de fiscalizar a cada uno de los partidos y candidatos, tanto en el ámbito federal como en el local; no obstante, la normatividad electoral previó la facultad del INE de delegar, entre otras funciones, la fiscalización de los partidos a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), quienes son los encargados de organizar las elecciones en su respectiva entidad federativa para la designación de puestos de elección popular a nivel local.

Por otra parte, en el artículo 192 de la LGIPE se establece que serán facultades de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral:

- a) Revisar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabora la Unidad Técnica de Fiscalización y someterlos a la aprobación de Consejo General del INE;
- b) Revisar y someter a la aprobación del Consejo General del INE los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización;
- c) Revisar las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización;
- d) Supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; así como los procedimientos oficiosos, de quejas y verificaciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización;
- e) Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;
- f) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de los informes;

- g) Modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General;
- h) Elaborar, a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización, tanto en el ámbito nacional como local;
- i) Aprobar las solicitudes de información a los órganos gubernamentales, hacendarios, bancarios y tributarios, respecto de las investigaciones que realice la Unidad Técnica de Fiscalización;
- j) Aprobar las solicitudes que se pretendan realizar a las autoridades competente e instituciones públicas y privadas, con la finalidad de superar el secreto, bancario fiduciario y fiscal, y
- k) Con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización, llevar a cabo la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.

Si bien la Unidad Técnica de Fiscalización es dependiente a la Comisión de Fiscalización, cabe recalcar que las facultades de esta última, de acuerdo con la LGIPE, deberán ser ejercidas respetando la plena independencia técnica de la Unidad Técnica de Fiscalización, por lo que los consejeros electorales miembros de la Comisión de Fiscalización no podrán intervenir en los trabajos que la Unidad Técnica de Fiscalización realice.

En cuanto al funcionamiento de la Comisión de Fiscalización cabe señalar que los consejeros electorales que integren la Comisión durarán en su cargo tres años; mientras que la presidencia de la misma será rotativa y designada anualmente entre los integrantes de la Comisión. Por su parte, el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización fungirá como Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización

Finalmente, de acuerdo con el artículo 199, la Unidad Técnica de Fiscalización, que tiene como nivel jerárquico el de una dirección ejecutiva del instituto electoral, tendrá las facultades siguientes:

- a) Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos en cada uno de los informes que están obligados a presentar;
- b) Elaborar y someter a consideración de la Comisión de fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización;
- c) Vigilar que los recursos de los partidos políticos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;
- d) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos, o documentación comprobatoria;
- e) Proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;

- f) Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En tales informes se deberán especificar las irregularidades en que hubieran incurrido los partidos políticos con respecto a la administración y aplicación de sus recursos y, en su caso, se propondrán las sanciones que procedan;
- g) Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores;
- h) Junto con la Comisión de Fiscalización, ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro;
- i) Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;
- j) Fiscalizar y vigilar los ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político;
- k) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, y
- l) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos homogéneos de contabilidad que garanticen la publicidad y el acceso por medios electrónicos.

Adicionalmente a lo anterior, el artículo 200 de la LGIPE, señala que la Unidad Técnica de Fiscalización podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, por tanto el mismo ordenamiento obliga a autoridades e instituciones públicas y privadas a responder a la Unidad Técnica de Fiscalización, las solicitudes de información, incluso aquéllas que estén protegidas por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud.

Con relación a esto último, la LGIPE previó, en el artículo 221 del capítulo denominado “De la Coordinación en Materia de Inteligencia Financiera”, que el INE establecerá convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera, con el propósito de prevenir, detectar y sancionar el uso de recursos públicos que realice cualquier ente público durante los procesos electorales. Para ello, la SHCP informará al INE sobre las operaciones financieras que involucren disposiciones en efectivo y se consideren relevantes o inusuales. A su vez, ante la información que la SHCP le reporte al INE, este último podrá requerir información específica.

Asimismo, en el artículo 223 de la LGIPE se estipula que la SHCP, a través de la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera, no sólo podrá requerir a cualquier ente público, información, documentos o cualquier elemento de prueba necesario para el ejercicio de sus atribuciones, sino que también podrá coordinarse con otras autoridades supervisoras en materia de prevención y detección de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ante lo cual los organismos, dependencias y autoridades, de acuerdo con la ley, deberán colaborar de manera pronta y efectiva.

Con lo anterior, se trataba, por lo menos desde la normativa, de instaurar un complejo sistema que coadyuvara a la autoridad electoral a evitar, detectar y, en su caso, sancionar, aquellas operaciones o actividades que contravinieran a lo estipulado por la normatividad electoral en materia de financiamiento y fiscalización electoral.

En cuanto a los procedimientos y plazos con que cuenta la autoridad electoral para la fiscalización de los recursos partidistas, se apegará a lo establecido en el título octavo, de la Ley General de Partidos Políticos denominado “De la Fiscalización de Partidos Políticos”. Como se ha hecho desde la reforma electoral de 1996, la autoridad electoral fiscaliza los recursos a partir de la clasificación de estos en dos grandes grupos, los gastos ordinarios y los gastos de campaña. En cuanto a los primeros, el párrafo 2 del artículo 72 de la LGPP establece que se entenderán por gastos ordinarios:

- a) El gasto programado que comprende los recursos utilizados por el partido político con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer;
- b) El gasto de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno;
- c) Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares, y
- d) La propaganda de carácter institucional que lleven a cabo únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno.

En lo que respecta a los gastos realizados por el concepto de actividades específicas, entendiéndose por éstas la relacionadas con la educación y capacitación política, investigaciones socioeconómicas y políticas, se deberán reportar en los mismos informes en los que se reporten los gastos por actividades ordinarias, de acuerdo al artículo 74 de la misma Ley General de Partidos Políticos.

Por otra parte, en cuanto a los gastos realizados para actividades de campaña, el artículo 76 de la LGPP define que serán gastos de campaña aquéllos realizados para:

- a) Gastos de propaganda, que comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, eventos políticos, propaganda utilitaria, y otros similares;
- b) Gastos operativos de campaña, que comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gasto de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

- c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos que tengan como propósito la obtención del voto;
- d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión, que comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás relacionados con el mismo;
- e) Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas de los partidos;
- f) Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos, así como la plataforma electoral, y
- g) Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o partido durante el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral.

Reconocidos los gastos, estos deberán ser reportados en cuatro tipos de informes distintos: informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña. Para tal efecto, de acuerdo con el artículo 77 de la LGPP, el órgano interno responsable de la administración del patrimonio y de los recursos financieros de cada uno de los partidos políticos serán los responsables de la presentación de los informes referidos anteriormente.

Por su parte, de acuerdo con el inciso a) del párrafo 1 del artículo 78 de la LGPP, los partidos políticos deberán reportar los gastos ordinarios en informes trimestrales siguiendo las siguientes directrices:

- I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;
- II. En el informe será reportado únicamente el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el trimestre que corresponda;
- III. Durante años en que se lleven a cabo procesos electorales federales, se suspenderá la obligación de presentar informes trimestrales de gasto ordinario, y
- IV. Si de la revisión que realice la Comisión de Fiscalización a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las declaraciones pertinentes. En todo caso, es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 80 de la LGPP, los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad.

Esto último significa que, si bien son revisados por la autoridad electoral, tales informes pueden no ser divulgados ni presentados a la ciudadanía interesadas en la información financiera reportada por los partidos, lo que representa una clara desventaja frente al derecho de acceso a la

información pública y rendición de cuentas, sobre todo si consideramos que en la actualidad existen los medios y la capacidad para dar a conocer tal tipo de información de manera sencilla y asequible.

No obstante, la importancia y necesidad de estos informes radica en que tanto los partidos políticos como la autoridad electoral tengan información y conocimiento sobre el origen, monto y destino de los recursos, de manera que los propios partidos sean capaces de administrarlos de manera más adecuada. De igual forma, el reporte de informes trimestrales de gasto ordinario le otorga a la autoridad electoral mayores capacidades de vigilancia sobre los recursos partidistas; en lugar de revisar todos los ingresos y gastos ordinarios de los partidos políticos en un solo informe anual, ahora se tiene la oportunidad de vigilar la evolución del gasto ordinario a través de informes trimestrales. Lo anterior permite mitigar los riesgos de opacidad, corrupción o ilicitudes en torno al reporte de ingresos y gastos de los partidos políticos en tanto que estos tienen menor discrecionalidad para falsificar o manipular datos o información reportada en los informes en la medida en que cuentan con menos tiempo para reportar tales egresos e ingresos ordinarios.

Además de que los partidos tienen la obligación de presentar informes trimestrales sobre gastos e ingresos ordinarios, la normatividad electoral sigue previendo, como sucede desde 1996, la obligación de los partidos políticos de presentar informes anuales ordinarios. De acuerdo con el inciso b) del párrafo 1 del artículo 78 de la LGPP, tales informes se apegarán a las siguientes directrices:

- I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;
- II. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;
- III. Junto con el 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, y
- IV. Los informes anuales deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido político designe.

A diferencia de los informes trimestrales, los informes anuales ordinarios son objeto para la elaboración de los dictámenes consolidados y proyectos de resolución que elabora la Unidad Técnica de Fiscalización y la Comisión de Fiscalización, por lo que tales informes están sujetos a un procedimiento de revisión más exhaustiva, así como a la posibilidad de que los partidos políticos sean sancionados por irregularidades detectadas en tales informes de ingresos y gastos ordinarios.

Por otra parte, en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 80 de la LGPP se establecen los siguientes plazos y procedimientos de revisión de los informes anuales:

- I. Una vez entregados los informes, la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá un plazo de sesenta días para su revisión y estará facultado para solicitar al partido político, en cualquier

momento, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de los reportado en los informes anuales;

- II. Si durante la revisión de los informes anuales la Unidad Técnica de Fiscalización detecta errores u omisiones técnicas, prevendrá al partido político que haya incurrido en ello para que, en un plazo de diez contados, presente las aclaraciones o rectificaciones pertinentes;
- III. La Unidad Técnica de Fiscalización está obligada a informar si las aclaraciones o rectificaciones realizadas por los partidos subsanan los errores u omisiones; de no ser así, se le otorgará al partido un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane;
- IV. Una vez concluido el plazo que tiene la Unidad Técnica de Fiscalización para la revisión de los informes o, en su caso, el plazo para la aclaración o rectificación de errores u omisiones por parte de los partidos, la UTF contará con un plazo de veinte días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a la consideración de la Comisión de Fiscalización;
- V. Por su parte, la Comisión antes referida contará con un plazo de diez días para aprobar los proyectos emitidos por la UTF;
- VI. Finalmente, una vez concluido el plazo a que se refiere el punto anterior, la Comisión de Fiscalización presentará en un término de 72 horas, el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con diez días para su discusión y aprobación.

Si bien la reforma electoral de 2014 no conllevó a modificación alguna con respecto a lo establecido desde la reforma electoral 2007-2008 con relación en la revisión de informes anuales ordinarios, la obligación de presentar informes trimestrales ordinarios y reportar ingresos y egresos a través de una plataforma informática en línea son aspectos que otorgaban a la función fiscalizadora del INE mayor certeza, legalidad y transparencia sobre el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos.

Lo anterior se complementa con importantes y trascendentes modificaciones a los plazos y procedimientos de revisión de los informes de campaña y precampaña, los cuales, como se ha revisado en capítulos anteriores, han sido objetos de numerosas controversias y cuestionamientos sobre la manera en que los partidos utilizan sus recursos durante las campañas electorales.

De acuerdo con el inciso a) del párrafo 1 del artículo 79 de la LGPP, los partidos políticos deberán presentar los informes de precampaña de acuerdo con las reglas siguientes:

- I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;
- II. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;

- III. Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda;⁴³⁴
- IV. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas o que permanezca en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.

Una vez entregados los informes referidos anteriormente, la UTF tendrá un término de quince días para su revisión. En caso de que se detectaran errores u omisiones técnicas, se prevenirá a los partidos políticos que hubieren incurrido en ello para que en un plazo de siete días presente las aclaraciones o rectificaciones pertinentes. Una vez concluido todo lo anterior, la Unidad de Técnica Fiscalización contará con un plazo de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización. Por su parte, esta última contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica de Fiscalización. Finalmente, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de 72 horas el proyecto ante el Consejo General del INE, el cual contará con un plazo de seis días para su discusión y aprobación.

Con las modificaciones de la reforma electoral de 2014 con respecto de la revisión de informes de precampaña se logra reducir notablemente los plazos con que cuentan los partidos para presentarlos, así como los plazos con que cuenta la autoridad para revisarlos. En comparación con los plazos de revisión previstos desde la reforma electoral de 2007-2008, la reforma electoral de 2014 redujo el tiempo de revisión de informes de precampañas en prácticamente a la mitad de lo estimado desde 2007, al pasar de noventa y ocho días a cuarenta y siete días para la revisión de tales informes. En cuanto a los plazos de los partidos políticos para presentar los informes de precampaña, la reforma electoral de 2014 redujo el lapso de treinta a diez días después de concluido el periodo de precampañas para cumplir con esta obligación. Por consiguiente, en comparación con lo establecido desde la reforma de 2007-2008, las nuevas disposiciones redujeron el tiempo de presentación y revisión de informes de precampañas en un total de setenta y un días, pues con la nueva normatividad se establece un plazo total únicamente de cincuenta y siete días para revisar dichos informes.

Lo anterior permitió que la información financiera reportada en los informes de precampaña de los precandidatos triunfadores incidiera en los procesos electorales, pues derivado de la notable

⁴³⁴ De acuerdo con el inciso c), párrafo 2, del artículo 72 de la LGPP, se señala que el gasto de los procesos internos de selección de candidatos no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno.

disminución en los plazos de presentación y revisión de los informes de precampaña, se podía conocer de la información reportada en tales periodos antes de que se llevara a cabo la jornada electoral. Así, la ciudadanía podría conocer la forma en que los candidatos erogaron y obtuvieron recursos durante su periodo de precampaña. De igual forma, y más determinante aun para el triunfo o derrota de una contienda electoral, fue la posibilidad de que el electorado podría saber si los candidatos, durante la etapa de precampañas, incurrieron en violaciones a la normatividad electoral, lo cual puede repercutir enormemente en la aprobación y popularidad de los candidatos.

No obstante, fueron las modificaciones realizadas a los plazos y procedimientos de presentación y revisión de los informes de campaña los que tuvieron un mayor impacto en el modelo de fiscalización electoral mexicano. Entre algunas de las razones por las que era apremiante modificar lo relacionado a la presentación y revisión de los informes de campaña, se encontraba: la incompatibilidad de los periodos de presentación y revisión de los informes de gastos de campaña con la declaración de validez de las elecciones —además de que la revisión y, en su caso, la imposición de sanciones, se hacía una vez que los candidatos triunfadores de la contienda electoral tomaban posición de los puestos por los que habían competido—; las numerosas irregularidades en materia de financiamiento y fiscalización en las campañas federales de 2012, como el rebase de tope de gastos de 195 candidaturas; el cuantioso monto de recursos no reportado y detectado por la autoridad electoral, así como las frecuentes acusaciones entre partidos políticos por supuestos casos de corrupción durante las campañas federales de 2012, las cuales, como apuntó Oswaldo Chacón *et al.*, se caracterizaron “por una inusitada y permanente presencia de reclamos, cuestionamientos, descalificaciones y quejas relacionadas a supuestas violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral, contando para ello con novedosas plataformas mediáticas”.⁴³⁵

Entre otras razones, lo anterior motivó enormemente a que se hicieran modificaciones sustanciales al modelo de fiscalización, y dentro de las muchas modificaciones de la reforma electoral de 2014, una de las más importantes y trascendentales para el correcto desarrollo de los procesos electorales fue precisamente la modificación a los plazos y procedimientos de fiscalización de los informes de campaña.

De acuerdo con el inciso b) del párrafo 1 del artículo 79 de la LGPP, los partidos políticos deben presentar los informes de ingresos y gastos de campaña por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregarse a la Unidad Técnica de Fiscalización dentro de los siguientes tres días después de concluido cada periodo. En este sentido, la Unidad Técnica de Fiscalización, a partir de las nuevas atribuciones otorgadas por la reforma electoral de 2014, puede revisar y auditar, de manera simultánea al desarrollo de las campañas, el origen, monto y destino de los recursos financieros de los partidos políticos.

De acuerdo con el inciso d) del párrafo 1 del artículo 80, la presentación y revisión se llevará a cabo con las siguientes reglas:

⁴³⁵ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, p. 23.

- I. Una vez entregados cada uno de los informes mensuales de campaña, la Unidad Técnica de Fiscalización contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada por los partidos políticos;
- II. En el caso de que la autoridad electoral se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y en la contabilidad de los partidos, se les otorgarán a estos un plazo de cinco días para que presenten las aclaraciones y rectificaciones pertinentes;
- III. Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica de Fiscalización contará con diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización;
- IV. Una vez presentado el dictamen consolidado y la propuesta de resolución a la Comisión de Fiscalización, ésta tendrá un plazo de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General de INE;
- V. Finalmente, el Consejo General del INE contará con un plazo improrrogable de seis días para aprobar el dictamen consolidado y el proyecto de resolución.

A diferencia de los plazos para la revisión de los informes de campaña establecidos desde la reforma electoral de 2007-2008, la reforma electoral de 2014 logró que la fiscalización fuera concomitante a los comicios, lo que le permitía tener mayor información y control sobre los recursos obtenidos y erogados por los partidos políticos, de manera que las irregularidades o violaciones al marco normativo electoral en materia de financiamiento y fiscalización no alteraran la equidad y competencia partidaria durante las campañas electorales. Con la reglamentación anterior a la reforma electoral de 2014, se estipulaba que la entonces Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) contaría con ciento veinte días para revisar los informes de campaña; además de los quince días con los cuales contaban los partidos políticos para la aclaración o rectificación de los errores u omisiones técnicas de la información contenida en los informes de campaña. Por su parte, la UFRPP tenía un plazo de veintitrés días para elaborar y presentar el dictamen consolidado y el proyecto de resolución al Consejo General del IFE; sin embargo, la reglamentación no estipulaba un plazo para que el Consejo General aprobara el dictamen consolidado y el proyecto de resolución correspondiente, lo cual podía postergar aún más el procedimiento de fiscalización.

Así, con base en la reglamentación anterior, podría transcurrir hasta un año entre la jornada electoral y la aprobación del dictamen y proyecto de resolución por parte del Consejo General del IFE, en cual se imponen las sanciones por irregularidades cometidas por los partidos en materia de fiscalización. Por lo menos así sucedió en el proceso de fiscalización de los informes de campaña de los procesos electorales federales de 2012 en los cuales pasaron 379 días entre la jornada electoral, celebrada el 1 de julio de 2012, y el día en que el Consejo General del IFE aprobó el dictamen de los ingresos y gastos de las campañas federales de 2012, lo cual ocurrió hasta el 15 de julio de 2013.

Con tales plazos, la fiscalización de los procesos electorales no tenía incidencia trascendental para los partidos y candidatos, dado que, en caso de que autoridad electoral detectara transgresiones a la normatividad electoral, los candidatos triunfadores de las contiendas electorales estarían ya ocupando los cargos públicos por los que habían competido, tal como sucedió en las elecciones de 2012:

El 1 de septiembre de 2012 los candidatos que resultaron ganadores ocuparon sus cargos como legisladores de la República. Para entonces, la fecha límite que tenían los partidos y coaliciones para entregar a la Unidad de Fiscalización sus respectivos informes de campaña y su correspondiente documentación soporte se encontraba aún lejos, ya que fue hasta el 8 de octubre de 2012 cuando la autoridad conoció y recibió dichos informes.⁴³⁶

En adición a la disminución de los plazos de la fiscalización de las precampañas y campañas políticas, las modificaciones de la reforma electoral de 2014 vinieron acompañadas de mecanismos que permitieran reducir los plazos sin comprometer la eficacia, legalidad, certeza y transparencia de las campañas electorales. Para ello, derivado de la reforma electoral de 2014, y con el propósito de fiscalizar en tiempo real los recursos de los partidos, en el proceso electoral federal de 2015

[...] se implementó un Sistema Integral de Fiscalización que consiste en una plataforma de Internet donde los partidos políticos [...] deben registrar sus operaciones de recursos económicos. Este sistema permite que se registren operaciones diarias, a partir de registros como contratos, facturas, fotografías, etc., y como resultado de este cúmulo de datos también ofrece la oportunidad de generar informes al respecto.⁴³⁷

Tal sistema de contabilidad en línea, normado en el reglamento en materia de fiscalización, permite a la autoridad tener acceso irrestricto a la información financiera reportada por todos los partidos políticos en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización vigente: el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización. En este sentido, en caso de que los partidos políticos registren sus operaciones fuera del plazo establecido por el párrafo 1 del artículo 38 anteriormente citado, será considerado como una falta sustantiva (grave) y sancionada por la autoridad electoral.⁴³⁸

Desde 1996 una crítica recurrente por parte de la academia, medios de comunicación y ciudadanía en general, era el carácter *ex post* de la fiscalización electoral, cuya principal deficiencia se dejaba ver en la fiscalización de los ingresos y egresos de campaña, periodo en el cual no era posible

⁴³⁶ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco...*, cit., p. 10.

⁴³⁷ López Noriega, Saúl, *Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?*, México, TEPJF, 2016, p. 26.

⁴³⁸ En el apartado dedicado al Reglamento de Fiscalización del presente capítulo se abordará la normatividad relacionada con el sistema de contabilidad en línea.

tener plena certeza y conocimiento de la manera en que los partidos erogaban sus recursos durante las campañas electorales, pues, como se mencionó anteriormente, los resultados de la fiscalización se conocían una vez que los candidatos ya habían tomado posesión de los puestos por los que habían competido. Lo anterior provocaba que el electorado no tuviera información relacionada con el manejo y las irregularidades de sus recursos financieros durante el desarrollo de las campañas electorales. Derivado de lo anterior y entre otras problemáticas, resultaba apremiante la necesidad de un sistema de fiscalización electoral que permitiera fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos al mismo tiempo que se desarrollaban las campañas electorales, pues en la medida en que los recursos de campaña se transparentaran, el electorado tendría mayores elementos para emitir un voto informado.

Por otra parte, en lo que respecta a la última etapa del procedimiento de fiscalización, esta se encuentra relacionada con la posibilidad de los partidos políticos de impugnar ante el TEPJF el dictamen consolidado y la resolución que emita el Consejo General de INE, en cuyo caso, de acuerdo con el artículo 82 de la LGPP, este último deberá remitir al TEPJF el dictamen consolidado de la Unidad Técnica de Fiscalización y el informe respectivo. Una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso o presentado éste una vez que el TEPJF emita la resolución correspondiente, el Consejo General deberá remitir al DOF para su publicación, una sinopsis del dictamen, la resolución aprobada por el Consejo General y, en su caso, las resoluciones emitidas por el TEPJF. Este último punto es relevante ya que, como se ha visto a lo largo del presente estudio, los dictámenes y resoluciones a través de los cuales se imponen las sanciones a los partidos políticos, han sido constantemente impugnados por estos.

Ahora bien, como se ha señalado antes, uno de los principales propósitos de la fiscalización electoral, no sólo consiste en controlar y transparentar los recursos partidistas, sino también en asegurar las condiciones de equidad y competencia, especialmente en los procesos electorales mediante el establecimiento del tope de gastos de campañas. Al respecto de la regulación de los topes de gastos de campaña en la normatividad electoral, la reforma electoral de 2014 adoptó prácticamente las mismas disposiciones que las establecidas por la reforma electoral en 2007-2008.

Así, el párrafo 1 del artículo 229 de la LGIPE estableció que el Consejo General del INE determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. En todo caso, el Consejo General de INE tiene que apegarse a lo estipulado por el mismo artículo 229 de la LGIPE, que establece que el tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

Siguiendo las reglas antes descritas, para el caso de la determinación de los topes de gasto de precampaña del proceso electoral federal 2015, se estableció que, dado que el tope de gastos de campaña establecido para los diputados en el proceso electoral federal de 2012 fue de 1 millón 120 mil 373 pesos, para 2015 éste sería de 224 mil 74 pesos por precandidato.⁴³⁹

⁴³⁹ Véase Instituto Nacional Electoral “Acuerdo del Consejo General de Instituto Federal Electoral por el que se determina el tope máximo de gastos de precampaña por precandidato a diputado, para contender en el proceso electoral

Por su parte, para el caso de las precampañas para presidente, diputados y senadores en el proceso electoral federal de 2018, con base en las mismas reglas, se establecieron los topes de gastos de precampañas para quedar como sigue: para el caso de las precampañas para las candidaturas presidenciales, el tope de gastos sería de 67 millones 222 mil 417 pesos; para diputados, de un millón 252 mil pesos, y para el caso de senadores, el promedio del tope de gasto fue de 1 millón 904 mil pesos, en donde el valor máximo fue de 4 millones 491 mil pesos —que fueron los casos de Ciudad de México, Veracruz, y el Estado de México— y el valor mínimo fue de 448 mil pesos —que fueron los casos de Baja California Sur, Campeche y Colima—. ⁴⁴⁰

De acuerdo con lo establecido en los párrafos 3 y 4 del artículo 229 de la LGIPE, si los precandidatos incumplen con la obligación de entregar su informe de precampaña dentro de los plazos establecidos —es decir, dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas— no podrán ser registrados como candidatos, en caso de que hubieran obtenido la mayoría de votos como precandidato. Asimismo, la normatividad establece que los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecidos por la autoridad electoral, serán sancionados con la cancelación de su registro, o en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En este último caso, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.

Por otra parte, y más trascendentes para el correcto desarrollo de las campañas electorales, en el párrafo 4 del artículo 243 de la LGIPE se estableció que el Consejo General del INE determinaría los topes de gastos de campaña, con base en las siguientes reglas:

- a) Para la elección de presidente, el tope máximo de gastos de campaña será equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial (Cuadro 4.8).

Cuadro 4.8. Tope de gastos de campaña para la candidatura presidencial durante el proceso electoral federal de 2018

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña</i>
2018	429,633,325

Fuente: Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018”, Instituto Nacional Electoral, 30 de octubre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/352bKv8> (consultado el 22 de mayo de 2020).

federal 2014-2015”, Instituto Nacional Electoral, 15 de octubre de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3jnaS95> (consultado el 15 de mayo de 2020).

⁴⁴⁰ Véase Instituto Nacional Electoral “Acuerdo del Consejo General de Instituto Federal Electoral por el que se determina el tope máximo de gastos de precampaña y campaña, para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diputaciones y senadurías de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018”, Instituto Nacional Electoral, 30 de octubre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/352bKv8> (consultado el 22 de mayo de 2020).

b) Para la elección de diputados de mayoría relativa, el tope máximo de campaña será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña para la elección presidencial entre 300 —para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, es decir, en elecciones intermedias, la cantidad que resulte de la operación anterior será actualizada con el índice de crecimiento de la UMA— (Cuadro 4.9).

Cuadro 4.9. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a diputados federales durante los procesos electorales federales de 2015 y 2018

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña</i>
2015	1,260,038
2018	1,432,111

Fuente: Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2014-2015”, Instituto Nacional Electoral, 10 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/31ZgEH7> (consultado el 22 de mayo de 2020); Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018”, Instituto Nacional Electoral, 30 de octubre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/352bKv8> (consultado el 22 de mayo de 2020).

c) Finalmente, para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope de gastos será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate —en ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor a veinte— (Cuadro 4.10).

Cuadro 4.10. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores durante los procesos electorales federales de 2018

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña</i>	
	<i>Tope más bajo</i>	<i>Tope más alto</i>
2018	Baja California Sur, Campeche, Colima	Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Veracruz
	2,864,222	28,642,220

Nota: Para conocer el tope de gastos de campaña para la elección de senadores en cada estado de la República durante el proceso electoral federal de 2012, véase Anexo 6.

Fuente: Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 52.

Sin embargo, más allá de las cifras que representan los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General en cada proceso electoral, es importante analizar la evolución y función que han tenido a lo largo del tiempo, pues, aunque si bien es cierto que el financiamiento de los partidos políticos ha crecido considerablemente en los últimos años, el tope de gastos de campañas, por el contrario, ha ido en descenso (Cuadro 4.11).

Cuadro 4.11. Topes de gastos de campaña por tipo de candidatura para los procesos electorales federales de 2000, 2006, 2012 y 2018

<i>Candidatura</i>	<i>Tope máximo de campañas, 2000</i>	<i>Tope máximo de campañas, 2006</i>	<i>Tope máximo de campañas, 2012</i>	<i>Tope máximo de campañas, 2018</i>
Diputados	221,621,181	285,055,800	336,112,084	429,633,325
Senadores	404,680,348	522,432,746	304,741,622	393,830,525
Presidente	491,816,870	651,428,441	336,112,084	429,633,325
Gasto máximo por partido o coalición	1,118,118,399	1,458,916,987	976,965,790	1,253,097,175

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos del Consejo General del IFE e INE, por los que se determinaron los topes máximos de gastos de campaña de 2000, 2006, 2012 y 2018, disponibles en: <http://bit.ly/38ShYfm> (consultado el 22 de mayo de 2020).

El cuadro anterior muestra el tope de gastos de campaña global, que representa el tope máximo de gastos que cualquier partido político pudo haber erogado en cada una de las campañas federales de 2000 a 2018. En este cuadro se puede observar que, con las reglas emitidas por la reforma electoral de 1996, el global del tope de gastos de campaña en 2000 y 2006 fue de mil 118 millones y mil 458 millones de pesos, respectivamente. Por otra parte, derivado de las reglas emitidas en la reforma electoral de 2007-2008, en las campañas de 2012 ese tope logró descender a 976 millones de pesos, lo que representó una disminución de 33% con respecto al tope de gastos de campaña de 2006.

La reforma electoral de 2014 adoptó prácticamente las mismas reglas que normaban la determinación de los topes de gastos de campaña desde la reforma electoral de 2007-2008. Derivado de ello, aunque para 2018 hay un incremento del 28% con respecto al tope de gastos de campaña de 2012, podemos observar que, aun en términos corrientes, el tope de gastos de campaña global de 2018 es menor que el de 2006, a pesar de que hay una diferencia de doce años. Incluso comparando el tope global de gastos de campaña de 2018 con el del año 2000, la diferencia es de 12%, a pesar de que hay dieciocho años de distancia entre una elección y otra.

El cambio en las cifras de los topes de los gastos de campaña a lo largo del tiempo es más notable si, como lo hacen Casar y Ugalde, se observan los topes de gasto para cada una de las candidaturas tanto en precios corrientes como en constantes. Así, por ejemplo, para el caso de los topes de gastos de campaña para presidente se observa una considerable disminución de éstos, especialmente a partir de las elecciones de 2012, derivado de las modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008 (Cuadro 4.12).

Cuadro 4.12. Tope de gastos de campaña para la candidatura presidencial, 1994-2018

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña (mdp corrientes)</i>	<i>Tope de gastos de campaña (mdp, base 2018)</i>
1994	134.46	1,014.98
2000	491.82	1,197.82
2006	651.43	1,120.87
2012	334.11	430.16
2018	429.63	429.63

Fuente: Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 50.

De manera similar a lo mostrado en las cifras de los topes de gastos de campañas globales, aunque si bien es cierto que de 2012 a 2018 la cifra aumentó en 28%, aun en pesos corrientes, el tope de gastos de campaña para presidente en 2018 es menor al tope de gastos de campaña para el mismo candidato en el año 2000. Si las mismas cifras las observamos en pesos constantes de 2018, observaremos que entre 2000 y 2018, el tope de gastos de campaña presidencial disminuyó en 64%. Comparando el tope de gastos de 2012 con el de 2018, podremos observar que, en pesos constantes de 2018, prácticamente no hubo variación alguna, a pesar de haber transcurrido seis años.

Para el caso de los topes de gastos para diputaciones, la tendencia es similar; aunque en términos corrientes se registra un considerable crecimiento del tope de gastos, si observamos las cifras en pesos constantes de 2018, podremos notar que los montos de las cifras han disminuido (Cuadro 4.13).

Cuadro 4.13. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a diputados federales, 1997-2018

<i>Año</i>	<i>Tope de gastos de campaña (pesos corrientes)</i>	<i>Tope de gastos de campaña (mdp, base 2018)</i>
1997	676,091.52	2.45
2000	738,737.27	1.80
2003	849,248.56	1.78
2006	950,186.10	1.63
2009	812,680.60	1.20

Continuación.

Año	Tope de gastos de campaña (pesos corrientes)	Tope de gastos de campaña (mdp, base 2018)
2012	1,120,373.61	1.43
2015	1,260,373.34	1.48
2018	1,432,111.00	1.43

Fuente: Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 51.

A partir de 2009, derivado de la reforma electoral de 2007-2008, los montos de los topes disminuyeron, para quedar prácticamente en los mismos niveles durante las elecciones federales de 2012, 2015 y 2018, las cuales registran un monto de tope de gastos de campaña para diputaciones muy similar.

Finalmente, para el caso de los topes de gastos de campañas para senadurías, aunque dependiendo del estado de que se trate existen variaciones importantes, en promedio, el tope de gastos de campaña para senadurías registra la misma tendencia decreciente que los topes para las candidaturas de presidente y diputados (Cuadro 4.14).

Cuadro 4.14. Promedio del tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores, 2000-2018

Año	Tope de gastos de campaña (pesos corrientes)	Tope de gastos de campaña (mdp, base 2018)
2000	12,646,260.90	26.97
2006	16,326,023.31	26.83
2012	9,523,175.72	12.18
2018	12,307,204	12.31

Nota: No se agregan los montos de los topes de gastos de campaña para senadurías en las elecciones de los años 1994 y 1997, dado que el número de candidaturas era inferior a lo mostrado a partir del año 2000, dando como resultado cifras poco comparables.

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos del Consejo General del IFE e INE, por los que se determinaron los topes máximos de gastos de campaña de 2000, 2006, 2012 y 2018, disponibles en: <http://bit.ly/38ShYfm> (consultado el 22 de mayo de 2020).

De acuerdo con el cuadro anterior, podemos notar que el monto promedio de los topes de campaña para senadurías en 2012 y 2018, en pesos constantes de 2018, disminuyeron en más de la mitad en comparación con los montos de 2000 y 2012, e incluso en pesos corrientes podemos observar que el monto promedio del tope de gastos de campaña de las candidaturas a senadurías fue menor en 2018 que lo mostrado en el año 2000.

La disminución de los topes de campaña a partir de 2007 responde, en gran medida, a la disminución del financiamiento público para gastos de campaña otorgado a los partidos políticos. Lo anterior, tanto la disminución del financiamiento a los partidos como la disminución de los topes de campaña, contribuyó a que no se repitiera lo mostrado en las elecciones de 2003, en donde los partidos políticos más consolidados de aquella época, obtuvieron una bolsa de financiamiento para gastos de campañas superiores al tope de gastos de campaña.

No obstante de las positivas modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008, que lo que buscaban era, entre otras cosas, disminuir el excesivo gasto en las contiendas electorales, no impidieron que en las campañas federales de 2012 los partidos políticos rebasaran los topes de gastos de campañas en 195 candidaturas, lo que representó el 12% del total de candidaturas de ese año. Ante ello, la autoridad electoral lo único que pudo hacer, debido a que así lo marcaban los criterios en la ley, fue sancionar a los partidos políticos con multas económicas, lo cual evidentemente no era un mecanismo efectivo para inhibir conductas similares en procesos electorales posteriores.

Derivado del escandaloso número de candidaturas que rebasaran el tope de gastos de campaña sin consecuencias mayores, en la reforma electoral de 2014 se decidió adoptar la propuesta de incluir como causal de nulidad de las elecciones el rebase de tope de gastos de campaña, propuesta que desde la academia e incluso desde el interior de la propia autoridad electoral se comenzó a poner sobre la mesa después de lo ocurrido en 2012. Asimismo, con el objetivo de evitar que los recursos financieros se convirtieran en un factor que alterara las condiciones de equidad y competencia de las elecciones, se optó por incluir como causales de nulidad de elecciones la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión para propaganda y la recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Estas causales de nulidad, cabe señalarlo, fueron incluidas en el texto de la CPEUM, en su artículo 41.

En este sentido, como apunta López Noriega, uno de los principales objetivos de la reforma electoral de 2014 fue “condicionar la validez de los procesos electorales a ciertas reglas en el uso del dinero durante la competencia por el voto de la ciudadanía. La cual [...] se trata de la apuesta del sistema electoral mexicano para perfeccionar su modelo de financiamiento público y, de esta manera, tratar de domesticar el dinero en el juego electoral”.⁴⁴¹

Con la aplicación de estas nuevas medidas se trató de evitar o mitigar conductas opacas o contrarias a la ley electoral por parte de los partidos políticos, especialmente durante el periodo electoral, toda vez que, hasta antes de la reforma electoral de 2014, los candidatos, pertenecientes a cualquiera de los partidos políticos, podían incurrir en irregularidades en materia de financiamiento y fiscalización, y aun así tomar posesión de los cargos de elección popular.

Derivado, en buena medida, de las nuevas causales de nulidad de las elecciones, en el proceso electoral federal de 2015, se detectaron únicamente doce rebases de tope de gastos de campaña de los candidatos de los partidos políticos que compitieron en el ámbito federal; mientras que

⁴⁴¹ López Noriega, Saúl, *Dinero y validez de los procesos electorales...*, cit., p. 16.

en 2018 se detectaron sólo nueve rebases; sin embargo, ninguno de los casos derivó en la anulación de las campañas dado que, de acuerdo con la normatividad electoral, la anulación de la elección bajo el supuesto del rebase de tope de gastos de campaña se emplea únicamente cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea mayor al cinco por ciento, tal como se establece en el artículo 41 de la CPEUM.

Lo anterior, cabe subrayar, no hubiera sido posible sin la instauración del sistema de contabilidad en línea y en tiempo real, que también previó la reforma electoral de 2014, pues para determinar la anulación de la campaña por cualquiera de los tres supuestos establecidos en la normatividad electoral y en la Constitución, se requería que la fiscalización electoral detectara el rebase de gastos de campaña, la procedencia o utilización de recursos públicos o ilícitos y/o la compra o adquisición de tiempo para propaganda en radio y televisión, antes de declarar la validez de los procesos electorales. Así pues, el hecho de haber previsto en el párrafo 2 del artículo 60 de la LGPP que el sistema de contabilidad de los partidos políticos se desplegará en un sistema informático mediante el cual dichos partidos harán el registro de sus ingresos y egresos, y mediante el cual la autoridad electoral tendrá acceso irrestricto a todos esos sistemas de registro en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización, permitió que, mediante la modificación normativa, se implementaran mecanismos institucionales para un mejor control de los recursos partidistas.

Finalmente, otro aspecto que no estaba regulado en la ley electoral, sino únicamente mediante reglamento, es el concerniente al prorrateo de los partidos políticos. Derivado de las numerosas problemáticas relacionadas con el prorrateo de gastos que salieron a la luz en la fiscalización de las campañas federales de 2012 —aunque cabe recalcar que esta problemática estuvo siempre presente en todas las elecciones por lo menos desde 1998, fecha desde la cual se reglamentó el prorrateo de gastos—, fue que la reforma electoral de 2014 se vio en la apremiante necesidad de adecuar la reglamentación, pues dichas problemáticas en torno a la fiscalización derivaron de una inadecuada regulación que, por más de quince años no fue modificada por la autoridad electoral.

Es importante hablar del prorrateo inmediatamente después de hablar de los topes de gastos de campaña porque ambos mecanismos juegan un papel de manera conjunta, dado que, como bien señalaron los integrantes del propio Consejo General después de haberse realizado la fiscalización de las campañas federales de 2012:

[...] el prorrateo de gastos [...] puede socavar el propósito del establecimiento de topes de gastos de campaña porque la capacidad de un partido para llevar a cabo una campaña electoral sin rebasar los topes de gastos depende no sólo de la cantidad de recursos erogados para el beneficio de un candidato, sino de su capacidad de presentar las muestras de los gastos y argüir que beneficiaron a más de una campaña.⁴⁴²

⁴⁴² Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización... cit.*, p. 51.

Como se ha apuntado anteriormente, debido a que el prorrateo, es decir, “la distribución del gasto cuando existen dos o más campañas beneficiadas”,⁴⁴³ de acuerdo con el artículo 177 del Reglamento de Fiscalización, le permitió a los partidos políticos, desde 1998 y hasta antes de la reforma electoral de 2014, determinar los criterios para el 50% del valor prorrateado o distribuido en las campañas beneficiadas, lo que en la práctica provocó fue que, en el caso de las campañas federales de 2012, algunos partidos políticos “decidieron ‘proteger’ su campaña presidencial con el consecuente ‘sacrificio’ de las de sus diputados”;⁴⁴⁴ tal como ocurrió con las candidaturas de la coalición encabezada por el PRI en 2012, en las cuales 149 candidaturas de diputados rebasaron el tope de gastos, de manera que el candidato presidencial no incurriera en aquella infracción.

Así, con el propósito de resarcir las problemáticas que la propia normatividad electoral propiciaba, aunque con desembarazada participación de los partidos políticos que aprovecharon y se beneficiaron de aquella deficiencia normativa, la reforma electoral de 2014 hizo relevantes y sustanciales modificaciones a la normatividad electoral referente al prorrateo de gastos, las cuales incluso fueron estipuladas en la Ley General de Partidos Políticos, cuando hasta antes de 2014, la regulación del prorrateo se llevaba a cabo únicamente a través de la reglamentación en materia de fiscalización. Por consiguiente, de acuerdo con el artículo 83 de la LGPP, los gastos serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo a criterios específicos determinados por la propia ley, tal como se muestra en el siguiente cuadro (Cuadro 4.15):

Cuadro 4.15. Tabla de prorrateo conforme al artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos

<i>Inciso</i>	<i>Candidato a presidente</i>	<i>Candidato a senador</i>	<i>Candidato a diputado federal</i>	<i>Candidato local</i>
Inciso a)	40%	60%		
Inciso b)	60%		40%	
Inciso c)	20%	50%	30%	
Inciso d)	15%	35%	25%	25%
Inciso e)	40%			60%
Inciso f)	20%	60%		20%
Inciso g)	40%		35%	25%
Inciso h)		70%	30%	
Inciso i)		50%	30%	20%
Inciso j)		75%		25%
Inciso k)			50%	50%

Nota: Existe una última variante prevista en el inciso l), párrafo 2, del artículo 83 de la LGPP, en la cual se estipula que “En los casos de campaña federal, si se suman más de dos candidatos a senadores o diputados que coincidan en el mismo ámbito geográfico, el porcentaje se dividirá entre los que se involucren según la campaña que corresponda. Este mismo supuesto será aplicable al caso de las campañas locales”.

Fuente: Artículo 218 del Reglamento de Fiscalización.

⁴⁴³ Cristalinas Kaulitz, Alfredo, “El dictamen”, *Voz y Voto*, núm. 241, marzo de 2013, p. 7

⁴⁴⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, “Ficción contable”, *cit.*, p. 19.

Así, por ejemplo, de acuerdo con el artículo 83, párrafo 1, inciso a), de la LGPP, en el caso de que el gasto beneficie tanto al candidato presidencial como a un candidato a senador, el gasto se distribuirá en un 40% para el presidente y un 60% al candidato a senador; en el caso de los candidatos a presidente, senador y diputado, previsto en el inciso c), párrafo 1, del artículo 83, el gasto se distribuirá en un 20% al candidato presidencial, 50% al candidato a senador y el 30% restante al de diputado; para el supuesto que prevé el inciso d) en el cual se distribuye el gasto entre cuatro tipos diferentes de candidatos, se establece que se distribuirá en un 15% al candidato presidencial, 35% al de senador, 25% al de diputado federal y 25% a la campaña local respectiva, entendiéndose por campaña local cualquiera de las candidaturas locales posibles, como candidatos a diputados locales, gobernadores y campañas municipales.

Finalmente, aunque no de menor importancia, fue lo estipulado en el párrafo 3 del artículo 83 de la LGPP, el cual establece los criterios bajo los cuales se entenderá que un gasto beneficia a un candidato, es decir, bajo qué supuestos un gasto será considerado a ser o no prorrateable:

- a) Cuando se mencione el nombre del candidato postulado por el partido o coalición, para el caso, por ejemplo, de propaganda colocada en vía pública;
- b) Se difunda la imagen del candidato, o
- c) Se promueva el voto a favor de dicha campaña de manera expresa.

Lo anterior era necesario en cuanto a que una de las principales problemáticas en torno a prorrateo era precisamente el criterio para definir el beneficio a una campaña. Y es que, anteriormente a la reforma de 2014, la clasificación de los gastos era realizada por la UTFRPP, la cual, durante la elaboración del dictamen, empleaba sus propios criterios respecto a qué elementos configuraban el beneficio a una campaña y cuáles no, y en ese sentido, una problemática derivado de lo anterior tenía que ver con que dichos criterios se determinaban *ex po facto* a la entrega de los informes de campaña de los partidos, cuando lo ideal sería que, como lo indicó la propia autoridad electoral, estos criterios fueran determinados “*ex ante* a que se apliquen para que los partidos tengan seguridad jurídica respecto de los estándares mínimos para probar que un gasto beneficia a más de una campaña”.⁴⁴⁵

En suma, las modificaciones en materia de fiscalización implementadas a raíz de la reforma electoral de 2014 aseguraban mayor control y transparencia sobre el origen, monto y destino de los recursos partidistas; no obstante, como se abordará a más adelante, a nivel reglamentario la autoridad electoral, cuyo ámbito de competencia en materia de fiscalización es ahora nacional, también llevó a cabo importantes modificaciones a la reglamentación en materia de fiscalización, lo cual resulta fundamental para llevar a la práctica todas aquellas modificaciones y mejoras conseguidas a partir de la reforma electoral de 2014.

⁴⁴⁵ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 36.

4.5. Régimen de sanciones y reglamento de procedimientos sancionadores en materia fiscalización

Una de las particularidades del modelo de fiscalización electoral mexicano es el carácter restrictivo de la normatividad que lo regula, debido a numerosas prohibiciones y restricciones a las cuales están sujetas los partidos políticos. No obstante, el carácter restrictivo del sistema de fiscalización, que ha estado acompañado de un régimen de sanciones, también rígido, parece indicar que, al momento de la aplicación de las sanciones impuestas por parte de la autoridad electoral a los partidos políticos, éstas no son tan estrictas como el sistema de fiscalización y el régimen de sanciones que lo acompaña.

En lo que respecta al régimen de sanciones, en cada una de las reformas electorales que ha habido desde 1993 no ha hecho sino fortalecerse a lo largo del tiempo, tanto a través de mecanismos normativos como institucionales, y la reforma electoral de 2014 no fue la excepción.

A pesar de que como señalan Gilas y Christiansson, la reforma electoral de 2014 “mantuvo, básicamente, el sistema de sanciones establecido en la reforma de 2007-2008. [...] se debe subrayar que la creación de un esquema eficaz de sanciones que disuadiera a los sujetos de la comisión de infracciones fue uno de los objetivos generales de la reforma”.⁴⁴⁶

Este fortalecimiento del régimen de sanciones era una de las principales propuestas reconocidas incluso por la propia autoridad electoral quien, después del ejercicio de fiscalización realizado en las campañas de 2012, mencionó, a manera de conclusión en el *Libro Blanco sobre la Fiscalización del Proceso Electoral Federal de 2012*, que,

No obstante la eficacia operativa de los instrumentos de constatación, detección y verificación de los gastos de campaña, la legislación debe avanzar en el establecimiento de medidas más drásticas orientadas a desincentivar las conductas que se apartan de la norma, una vez que existen instrumentos más sofisticados para detectarlas, y ello puede lograrse si se considera en la ley como una falta grave la cual le corresponde una sanción mayor.⁴⁴⁷

Probablemente el ejemplo más claro y sobresaliente que representó la actitud por endurecer las consecuencias de evadir la normatividad electoral fue el establecimiento de las nuevas causales de nulidad establecidas incluso en la Constitución, mediante las cuales se buscó inhibir conductas graves sobre la equidad y competencia de la contienda electoral, como lo son el rebasar el

⁴⁴⁶ Gilas, Karolina M. y Christiansson, Mikaela J. K., “Sanciones por irregularidades financieras en las elecciones de 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 11, enero-junio de 2017, p. 48.

⁴⁴⁷ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 53.

tope de gastos de campaña, así como el ingreso y utilización de dinero ilícito durante las campañas.⁴⁴⁸ Tal propuesta además de provenir de especialistas en el tema,⁴⁴⁹ fue también discutida al interior del instituto electoral, en donde, por cierto, se generaron posturas contrarias con relación a la pertinencia de la nulidad de elecciones por rebase de tope de gasto y financiación ilícita. Como se discutió en su momento dentro del Consejo General, “un grupo de consejero apoya la idea de promover el rebase de topes como una causa de nulidad de elección, mientras otro grupo considera que esa sanción sería excesiva, tanto los partidos, como para los ciudadanos que participaron en la elección y cuyos votos válidos serían descalificados, lo cual se contrapone a los fundamentos de un régimen democrático”.⁴⁵⁰

A pesar de que terminó por sobreponerse la postura punitiva, cabe reconocer que la postura del segundo grupo de consejeros era válida en tanto que, desde cierta perspectiva, se estaría negando y condenando la voluntad de la ciudadanía expresada en las urnas, pues en caso de que el candidato triunfador hubiere rebasado el tope de gastos de campaña, sería motivo suficiente para anular la elección, sin considerar que fue el candidato que más votos obtuvo durante la contienda. No obstante, en contraparte al argumento anterior, cabe señalar que el rebase del tope de campaña, así como la financiación ilícita, son actos que pueden comprometer seriamente el correcto desarrollo de las contiendas electorales, en el sentido de que tales transgresiones a la ley pueden alterar gravemente las condiciones de equidad y competencia, y, por ende, el sentido de la votación.

Por ello, otro aspecto que es importante resaltar, y que deja ver la preocupación por evitar abusos en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos políticos, es que la mayoría de infracciones previstas en el título primero, “De las Faltas Electorales y su Sanción”, del Libro Octavo de la LGIPE, están relacionadas directamente con el manejo de los recursos financieros de los partidos políticos. Así, por ejemplo, de acuerdo con el artículo 443 de la LGIPE, constituyen infracciones de los partidos políticos:

- a) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone la LGIPE;
- b) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad Técnica de fiscalización del INE;
- c) Exceder los topes de gastos de campaña;

⁴⁴⁸ Al respecto, cabe recordar que la reforma electoral de 2014 también incluyó como causa de nulidad la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión para propaganda; empero, para efectos de este estudio y dado que la violación de tal nulidad no está directamente relacionada con la fiscalización de los recursos, se hace énfasis en las dos causas de nulidad antes mencionadas: el rebase de tope de gastos de campañas y la recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita.

⁴⁴⁹ Véase Cárdenas Gracia, *op cit.*

⁴⁵⁰ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización..., cit.*, p. 31

- d) El incumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de transparencia y acceso a la información pública, las cuales buena parte de ellas están relacionadas con la obligación de los partidos de publicar información financiera, y
- e) 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.

Ante ello, en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE, se establecen las sanciones a las que serán acreedores los partidos políticos que incurran en las infracciones antes enunciadas:

- I. Con amonestación pública;
- II. Con multa de hasta 10 mil UMA, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes de gastos de campaña, o los límites de aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos a 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;
- III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda;
- IV. Con la interrupción de la transmisión de propaganda, y
- V. En los casos graves y de reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de la LGIPE, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

A pesar de que la cancelación del registro como partido político nunca se ha aplicado, es importante destacar que, como las causas de nulidad, la cancelación del registro puede ser un efectivo inhibidor de conductas opacas o contrarias a la normatividad electoral en materia de financiamiento y fiscalización, pues las multas a la que pueden ser acreedores los partidos no sólo son de carácter económico, las cuales como constantemente se cuestiona, no mitigan de manera adecuada conductas contrarias a la ley.

No obstante, por otra parte, hay que señalar que la cancelación del registro como partido político ha estado prevista desde la reforma electoral de 1993 y desde entonces hasta a la fecha, nunca se ha impuesto tal sanción, a pesar de que en ese lapso ha habido casos graves como lo fueron *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, los cuales, a pesar de involucrar grandes sumas de dinero, los partidos políticos que estuvieron implicados en tales casos les fueron impuestas sanciones solamente económicas. En este sentido, la cancelación del registro como partido político como sanción se ha vuelto poco creíble para los partidos políticos y, por consiguiente, poco eficaz para inhibir conductas contrarias a la ley.

Por otra parte, aunque de manera similar a los estipulado para los partidos políticos, la LE-GIPE, en su artículo 445, prevé las infracciones para aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos

de elección popular, entre las cuales varias de ellas también se encuentran relacionadas directamente con el manejo de sus recursos:

- a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, para los cuales inevitablemente se ven implicados recursos financieros;
- b) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos en dinero o en especie, de personas no autorizadas por la normatividad electoral, específicamente de los previstos en el artículo 54 de la LGPP, el cual expresamente prohíbe aportaciones por parte de cualquier ente público, de personas físicas o morales extranjeras, de organismos internacionales de cualquier naturaleza, así como de personas morales;
- c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;
- d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña, y
- e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña previstos.

Con el objetivo de evitar que los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular incurran en las infracciones antes señaladas, el inciso c) del párrafo 1 del artículo 456 de la LGIPE establece las siguientes sanciones a las cuales serán acreedores:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de hasta 5 mil UMA, y
- c) Con la pérdida del registro como candidato al precandidato infractor o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

Como en el caso de las sanciones previstas para los partidos políticos, encontramos sanciones de carácter no pecuniario, lo que fortalece la inhibición de conductas contrarias a la ley por parte de precandidatos y candidatos; no obstante, a diferencia de los mostrado con los partidos políticos, en el caso de precandidatos observamos que la aplicación de sanciones graves, tal como la pérdida de registro como candidato, sí ha tenido frecuente aplicación. Por ejemplo, tan sólo en el caso de precandidaturas que buscaban competir en el proceso electoral federal de 2015, debido a la omisión de presentar los respectivos informes de precampaña, la autoridad electoral “sancionó a 10 precandidatos federales con la pérdida o cancelación del registro (6 del Movimiento Ciudadano y 4 del Partido Humanista)”.⁴⁵¹ Lo anterior tan sólo en cuanto a campañas federales; no obstante, para el caso de las candidaturas a puestos de diputaciones locales “El INE sancionó a 361 precandidatos y 55 aspirantes a candidatos independientes a diputado local con la cancelación de su registro”.⁴⁵² Asimismo, con motivo de las elecciones para gobernador, también en 2015, la autoridad

⁴⁵¹ Gilas, Karolina Mónica y Christiansson, Mikaela Jenny, “El nuevo modelo de fiscalización...” *cit.*, p. 109.

⁴⁵² *Ibidem*, p. 112.

electoral canceló cinco registros de precandidatos a gobernador, lo que da un total de 431 registros cancelados por irregularidades detectadas en materia de financiamiento y fiscalización en 2015. De esta manera podemos notar que las sanciones graves previstas para candidatos y precandidatos, como lo es la pérdida de su registro, es más probable que sea impuesta, y por lo tanto resulta más creíble y eficaz para que candidatos se abstengan de contravenir la normatividad electoral aplicable, sobre todo aquélla relacionada con el financiamiento y fiscalización pues, como la propia normatividad lo establece, es la violación a este tipo de normas las que traen consecuencias más graves para candidatos y precandidatos.

En adición a todo lo anterior, de igual forma a como se previó desde la reforma electoral de 2007-2008, y con el propósito de evitar que particulares y partidos políticos actuaran de manera coludida para evadir las restricciones de la normatividad electoral en materia de financiamiento y fiscalización, la LGIPE establece como sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a ciudadanos, o cualquier persona física y moral, concesionarios de radio o televisión, autoridades o servidores públicos de cualquier ente público, extranjeros, organizaciones sindicales, laborales o patronales o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente.

Por consiguiente, para el caso de ciudadanos o de cualquier persona física o moral, constituyen como infracciones a la normatividad electoral, de acuerdo con el artículo 447 de la LGIPE:

- a) La negativa a entregar la información requerida por el INE, entregarla incompleta o con datos falsos o fuera de los plazos señalados, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;
- b) Contratar propaganda en radio y televisión dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, y
- c) La promoción de denuncias frívolas, entendiéndose por denuncia frívola como aquélla que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no pueda actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia.

Entre las infracciones listadas anteriormente, la reforma electoral de 2014 añadió la referente a la promoción de denuncias frívolas. La importancia de añadir tal infracción proviene del daño que acusaciones infundadas pueden provocar hacia los partidos políticos y candidatos, pues éstas pueden minar la aceptación o popularidad de tales partidos y candidatos.

En caso de que cualquier persona física o moral incurriera en las infracciones antes listadas, de acuerdo con el inciso d) del párrafo 1 del artículo 456 de la LGIPE, les serían impuestas las siguientes sanciones:

- I. Amonestación pública;
- II. Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: multa con valor de 500 UMA; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en la LGIPE, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda, con multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo;
- III. Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en el párrafo anterior: multa con valor de hasta cien mil UMA, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en la LGIPE, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda, con multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo, y
- IV. Respecto de cualquier persona física o moral, con amonestación pública, y en caso de reincidencia, con multa de hasta 200 mil UMA, en el caso de que promuevan una denuncia frívola.

Por otra parte, es importante considerar también lo estipulado por el artículo 449 de la LGIPE, a través del cual se enuncian acciones que se constituyen como infracciones a la normatividad electoral por parte de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de la Ciudad de México, órganos autónomos o cualquier ente público; entre tales infracciones destacan dos, por su vínculo con la normatividad electoral en materia de financiamiento y fiscalización:

- a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del INE, entre los que se encuentra la Unidad Técnica de Fiscalización;
- b) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido o candidato.

De acuerdo con el artículo 457 de la LGIPE, en caso de que las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en el artículo 449 de la LGIPE, como las enunciadas anteriormente, “se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, se presentará queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querrelas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas a fin de que se proceda en los términos de la leyes aplicables”. En este mismo sentido apunta el artículo 458 de la LGIPE, el cual establece que en caso de que las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral o no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por dicha autoridad electoral, se llevará a cabo lo siguiente:

- a) Conocida la infracción, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley;
- b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al INE las medidas que haya adoptado en el caso, y
- c) Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

Con lo anterior, se trata de evitar que servidores públicos participen en actividades ilícitas en colusión con partidos o candidatos, tomando en cuenta que con recursos de instituciones públicas se puede beneficiar enormemente la candidatura de cierto candidato, sobre todo cuando éste pertenece al partido del gobierno.

Por su parte, constituyen infracciones a la normatividad electoral por parte de los concesionarios de radio y televisión, de acuerdo con el artículo 452 de la LGIPE, algunos de los siguientes hechos:

- a) La venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, y
- b) La difusión de propaganda política o electora, pagada o gratuita.

Un fuerte inhibidor sobre todo para partidos y candidatos fue el establecimiento de la nulidad de campaña en caso de compra o adquisición de tiempos en radio y televisión a partir de 2014 que, aunado a las sanciones antes descritas, reduce considerablemente los riesgos de que, entre partidos, candidatos y concesionarios de radio y televisión, transgredieran la normatividad con el propósito de conseguir un beneficio. En este sentido, aunque si bien es cierto que las sanciones establecidas para concesionarios de radio y televisión estaban previstas desde la reforma electoral de 2007-2008, la reforma electoral de 2014 permitió reducir enormemente los incentivos de los partidos y candidatos al establecer como causa de nulidad de la elección la compra o adquisición de tiempo en radio y televisión, toda vez que hasta antes de la reforma electoral de 2014, tanto candidatos, partidos como concesionarios, eran sancionados únicamente con multas económicas, las cuales en muchas ocasiones no suele ser suficiente para inhibir conductas contrarias a la ley.

Asimismo, es importante mencionar que, aunque desde la reforma electoral de 2007-2008 estaba previsto, la LGIPE establece aquellas infracciones en las cuales podrían incurrir organizaciones de ciudadanos que buscan constituir un partido político, dentro de las cuales se prevé una infracción que se relaciona directamente con lo estipulado en la normatividad electoral en materia de financiamiento y fiscalización, y que está estipulada en el inciso a) párrafo 1 del artículo 453, donde se establece que el hecho de no informar mensualmente al INE sobre el origen y destino de los

recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro, constituye una infracción a la normatividad electoral. Es relevante destacar lo anterior dado que, en caso de incumplimiento, el inciso h) del párrafo 1 del artículo 456 de la LGIPE establece multas que van de amonestaciones públicas, multas de hasta 5 mil UMA e incluso la cancelación del procedimiento para obtener el registro como partido político nacional.

Tomando en consideración lo anterior, y antes de abordar lo referente a la reglamentación en materia de fiscalización, es importante señalar que el régimen de sanciones no se agota con las sanciones que la autoridad electoral pueda imponer tras la revisión periódica de los informes financieros; sino que, como se ha abordado anteriormente, la autoridad electoral también ha estado facultada para detectar irregularidades en materia de fiscalización y, en su caso, sancionar a los partidos políticos, mediante la investigación y sustanciación de procedimientos oficiosos o de queja. Si bien tales procedimientos están previstos en la legislación, ha sido a través de la reglamentación de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, emitida y modificada por la propia autoridad electoral, a través de la cual se han regulado de manera detallada tales procedimientos, como ocurre desde el año 2000, cuando la autoridad electoral emitió el primer reglamento en materia de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.⁴⁵³

Al respecto, y con motivo de la reforma electoral de 2014, la autoridad electoral llevó a cabo importantes modificaciones al último reglamento emitido en esta materia en el año 2011, cuando se aprobó el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización,⁴⁵⁴ de esta manera, las modificaciones a dicha reglamentación implementadas en 2011 se constituirían como los antecedentes inmediatos de las reformas implementadas en 2014, año en que se aprobó el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 en sesión extraordinaria del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG199/2011”.^{455,456}

Antes de abordar las disposiciones contenidas en dicha reglamentación, cabe señalar que posteriormente a la reforma implementada al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización en 2014, en sesión de la Comisión de Fiscalización del INE celebrada en diciembre de 2015, se presentó el proyecto de modificación a tal reglamento, mismo que fue elaborado por la Unidad Técnica de Fiscalización, y aprobado posteriormente por el Consejo General del INE mediante el Acuerdo INE/CG1048/2015.⁴⁵⁷ No obstante de la reforma al Reglamento de

⁴⁵³ La reglamentación de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización emitida en el año 2000 fue abordada en el subcapítulo 2.5 del presente estudio.

⁴⁵⁴ La reglamentación de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización emitida en 2011 y sus anteriores reformas se abordan en el subcapítulo 3.7 del presente estudio.

⁴⁵⁵ Disponible en: <https://bit.ly/32BhFG6> (consultado el 15 de mayo de 2020).

⁴⁵⁶ Nos referiremos al reglamento expedido en dicho acuerdo únicamente como Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización de 2014.

⁴⁵⁷ Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre

Procedimiento Sancionadores en Materia de Fiscalización realizada en diciembre de 2015, derivado del recurso de apelación promovido por el PVEM, la Sala Superior del TEPJF, en enero de 2016, determinó modificar el artículo 36 bis del citado reglamento, por lo que, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF, el Consejo General del INE, en mayo de 2016 aprobó el Acuerdo INE/CG319/2016, por el que se modificaría el reglamento referido.⁴⁵⁸

Finalmente, la última modificación al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización se llevaría a cabo en diciembre de 2017, fecha en que sería aprobado por el Consejo General del INE el Acuerdo INE/CG614/2017, mediante el cual se modificaba el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.⁴⁵⁹

De acuerdo con este último reglamento expedido, al igual que los reglamentos emitidos en la materia desde el año 2000, tiene como objeto resolver los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tales, las quejas y los procedimientos oficiosos con respecto al origen, monto y destino de los recursos financieros de los partidos políticos. Para esto, de acuerdo con el artículo 5o. del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización de 2014, y reformado más recientemente en 2017, se establece que la Comisión de Fiscalización será el órgano encargado de supervisar de manera permanente la sustanciación de los procedimientos y revisar los proyectos de resolución que le presente la Unidad Técnica de Fiscalización. Por su parte, esta última, será el órgano encargado de tramitar y sustanciar los procedimientos para formular los proyectos de resolución que presente ante la Comisión de Fiscalización y, en su caso, proponer las sanciones correspondientes.

En cuanto a la resolución de procedimientos oficiosos y de quejas, el nuevo reglamento en la materia, a diferencia de los antecesores reglamentos prevé procedimientos específicos para la resolución de tales procedimientos fuera del proceso electoral.

En cuanto al procedimiento oficioso llevado a cabo fuera del proceso electoral, el reglamento en la materia establece que el Consejo General del INE, la Comisión de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización y, en su caso, el Organismo Público Local Electoral correspondiente, podrán ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento por cualquier medio de

de dos mil catorce en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG264/2014”, Instituto Nacional Electoral, 16 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2OIHJas> (consultado el 15 de mayo de 2020).

⁴⁵⁸ Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, aprobado el dieciséis de diciembre de dos mil quince, en sesión extraordinario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG1048/2015, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-25/2016”, Instituto Nacional Electoral, 4 de mayo de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2UbaAYp> (consultado el 22 de mayo de 2020).

⁴⁵⁹ Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce en sesión extraordinario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG264/2015, modificado a su vez con los Acuerdos INE/CG1048/2015 e INE/CG319/2016”, Instituto Nacional Electoral, 18 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2ClouAV> (consultado el 15 de mayo de 2020).

hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización y cuenten con elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 50, del referido Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Con relación a este mismo procedimiento llevado a cabo fuera del proceso electoral, el mismo artículo 26 del reglamento en la materia establece que la facultad de iniciar procedimientos oficiosos que estén relacionados con el procedimiento de revisión de los informes anuales, de pre-campaña y campaña, prescribirá dentro de los ciento veinte días siguientes a la aprobación de la resolución correspondiente a dichos informes. Asimismo, se establece que la facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distintas a los mencionados anteriormente, es decir, de aquellos procedimientos que deriven de la revisión de los informes financieros de los partidos políticos, prescribirá al término de los tres años contados a partir de que se susciten los hechos presuntamente infractores o que se tenga conocimiento de los mismos.

Lo anterior tiene el propósito de limitar las facultades de la autoridad electoral en materia de fiscalización, lo cual no necesariamente es un aspecto negativo, en tanto que, como ha sostenido el TEPJF, “a fin de procurar que se garantice la seguridad jurídica de los individuos, y con ello defender los derechos fundamentales base del orden constitucional, no es factible aceptar que recaiga sobre una persona de forma indefinida la posibilidad de ser sancionada por alguna autoridad”.⁴⁶⁰ No obstante, lo que ha sido objeto de discusión y de modificaciones, es el tiempo límite que tiene la autoridad electoral para fincar responsabilidades, en este caso, a los partidos políticos, pues aunque si bien es cierto que no es deseable que la autoridad electoral cuente con tiempo ilimitado para fincar responsabilidades a los partidos políticos, por otra parte, establecer periodos muy cortos, puede extralimitar las capacidades de la autoridad electoral para investigar y detectar presuntos actos de corrupción.

De acuerdo con el artículo 26 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización reformado en 2017, se establece que la facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos relacionados con la revisión de los informes financieros por parte de la autoridad electoral, caduca dentro de los ciento veinte días siguientes a la aprobación de la resolución del informe financiero correspondiente. En comparación con el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización aprobado en 2011, bajo la normatividad electoral emitida por la reforma electoral de 2007-2008, hubo un aumento considerable en el número de días con los cuales cuenta la autoridad electoral para iniciar procedimientos oficiosos que deriven de la revisión de los informes financieros de los partidos políticos, pues en el reglamento emitido en 2011 se establecía que la facultad de iniciar procedimientos oficiosos que derivaran de la revisión de los informes financieros caducaría en tan sólo treinta días, lo cual limitaba considerablemente la facultad de la autoridad electoral para iniciar procedimientos oficiosos. Con la normatividad actual, tal facultad aumentó de

⁴⁶⁰ Zavala Arredondo, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 327.

treinta a ciento veinte días, ampliando las posibilidades y oportunidades de investigar probables transgresiones a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

En este sentido, podría resultar contraproducente que, siendo la propia autoridad electoral la facultada para establecer el límite de tiempo para iniciar procedimientos oficiosos, debido a que es la propia autoridad electoral quien elabora y modifica los reglamentos en materia de procedimientos sancionadores, sea la que haya auto limitado sus propias facultades; por lo menos eso sucedió hasta antes de 2017, año en el cual se determinó aumentar considerablemente el lapso para iniciar procedimientos oficiosos, aunque tuvieron que pasar varios años para que finalmente la propia autoridad decidiera ampliar dicho lapso.

En cuanto a la facultad de la autoridad electoral para iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a la revisión de informes financieros, no hubo modificación en el lapso en comparación con el reglamento emitido en 2011, estableciéndose que tal facultad prescribirá al término de los tres años contados a partir de que se susciten los hechos presuntamente infractores.

Por otra parte, en cuanto a los procedimientos de queja fuera de los procesos electorales, en el artículo 27 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se establece que se iniciarán a partir del escrito de queja que presente cualquier interesado, incluso personas físicas o morales, por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos establecidos en el artículo 29 de dicho reglamento:

- I. Nombre, firma autógrafa o huella digital del quejoso o denunciante;
- II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- III. La narración expresa y clara de los hechos en los que se basa la queja;
- IV. La descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímiles los hechos denunciados;
- V. Aportar los elementos de prueba con los que cuente el quejoso y soporten su aseveración, así como hacer mención de aquellas pruebas que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad;
- VI. El carácter con que se ostenta el quejoso, es decir, señalar si la queja es interpuesta por parte de un partido político o persona física o moral;
- VII. Relacionar todas y cada una de las pruebas con cada uno de los hechos narrados en su escrito inicial de queja, y
- VIII. Adjuntar, a través de medios electrónicos, el documento de queja y pruebas.

En concordancia con lo anterior, el artículo 30 del referido reglamento establece las causales por las cuales el procedimiento será improcedente. De acuerdo con dicho artículo, el procedimiento de queja será improcedente cuando:

- I. Los hechos denunciados en el escrito de queja resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuren algún ilícito sancionable;
- II. La queja sea presentada después de los tres años siguientes a la fecha en que se hayan suscitado los hechos denunciados;
- III. La queja se refiera a hechos imputados a los partidos políticos y candidatos que hayan sido materia de alguna resolución aprobada en otro procedimiento en materia de fiscalización resuelto por el Consejo General del INE;
- IV. La Unidad Técnica de Fiscalización resulte incompetente para conocer los hechos denunciados. En esos casos, el expediente se remitirá a la autoridad u órgano que resulte competente para conocer del asunto;
- V. El denunciado sea un partido político que haya perdido su registro como tal;
- VI. En las quejas relacionadas con campañas electorales, el denunciante aporte como pruebas, únicamente los datos obtenidos por la autoridad electoral, y
- VII. Cuando los hechos denunciados se consideren frívolos en términos de lo previsto en el artículo 440 de la LGIPE.

Con relación al reglamento en la materia emitido en 2011, el nuevo reglamento añadió dos causales de improcedencia: cuando el denunciante aporte como pruebas únicamente los datos obtenidos por la autoridad electoral y cuando los hechos denunciados se consideren frívolos. En lo referente a esta última causal de improcedencia, la normatividad emitida por la reforma electoral de 2014 permitió que esta causal fuera añadida, al establecer en el artículo 440 de la LGIPE que, tanto a nivel federal como local, se deben considerar reglas para la imposición de sanciones por quejas frívolas, entendiéndose por éstas, de acuerdo al inciso e) del párrafo 1 del referido artículo de la LGIPE:

- I. Las denuncias en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente;
- II. Las denuncias que se refieran a hechos que resulten falsos o inexistentes y no se presenten pruebas mínimas para acreditar su veracidad;
- III. Las denuncias que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y
- IV. Las denuncias que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

Aunque si bien es cierto que existe cierta subjetividad en declarar como frívola una queja por parte de las autoridades electorales, por otra parte, el hecho de preverlo en la normatividad electoral permite evitar que, sobre todo entre propios partidos políticos, se desacrediten constante

e infundadamente unos a otros, situación que, debido a la competencia emanada por las campañas electorales, es muy propenso a que ocurran este tipo de actos.

Por su parte, en caso de que el escrito de queja no sea objeto de alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 30 y una vez que contenga los requisitos previstos en el artículo 29, se llevará a cabo la sustanciación de dicha queja en apego a lo establecido en el artículo 34, el cual menciona que la Unidad Técnica de Fiscalización deberá admitir dicha queja en un plazo no mayor de cinco días; en caso de que la Unidad Técnica de Fiscalización necesitara reunir elementos previstos a la admisión, el plazo será de hasta treinta días. Hecho lo anterior, la UTF fijará en los estrados del INE, durante 72 horas, el acuerdo de admisión del procedimiento y la cédula de conocimiento, notificando a los denunciados el inicio de dicho procedimiento. Al respecto, de acuerdo con el artículo 35 del referido reglamento, una vez iniciado el procedimiento oficioso la UTF, emplazará al sujeto señalado como probable responsable para que en un lapso improrrogable de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se realice la notificación, conteste por escrito lo a su derecho convenga y aporte pruebas que estime procedentes.

Ante todo lo anterior, la UTF contará con noventa días para presentar los proyectos de resolución de los procedimientos de quejas ante la Comisión de Fiscalización, contados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio o admisión del procedimiento; no obstante, en caso de que, por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se realicen, sea necesario un plazo adicional al señalado antes, la UTF podrá, de manera plenamente justificada, ampliar el plazo dando aviso a la Comisión de Fiscalización. Con relación a lo anterior, es importante mencionar que, de acuerdo con el artículo 35 bis, si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos, pruebas o indicios distintos a los inicialmente investigados, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los investigados, la UTF podrá ampliar el objeto de la investigación o abrir un nuevo procedimiento para su investigación.

Finalmente, en cuanto a la sustanciación, el mismo artículo 34 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización señala que la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión. Por su parte, el plazo con el que cuenta la autoridad electoral para fincar responsabilidades a los partidos políticos en caso de violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, ha sido objeto de discusiones debido, especialmente, a que se considera que el plazo es muy reducido para casos en los que, por la naturaleza de las pruebas o de las investigaciones realizadas por la autoridad electoral, son necesarios plazos muy extensos, tal como sucedió en los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*.⁴⁶¹

La discusión sobre el corto plazo para fincar responsabilidad en materia de fiscalización ha adquirido mayor relevancia en los últimos años debido a investigaciones periodísticas que apuntan a la probable financiación ilícita de campañas electorales de 2012 en México por parte de funciona-

⁴⁶¹ Véase Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op cit*.

rios de la empresa Odebrecht. No obstante, a pesar de la probable financiación ilícita en las campañas federales de 2012, no se podrían imponer sanciones debido a que la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidad en materia de fiscalización prescribe en cinco años. Así, el hecho de que la prescripción de responsabilidades en materia de fiscalización no pueda sancionar conductas ilícitas realizadas durante las campañas electorales de los sexenios inmediatamente anteriores, constituye un incentivo para que una vez en el poder, el partido político obstruya cualquier tipo de investigaciones a lo largo del sexenio, pues una vez terminado éste, cualquier ilícito cometido durante las campañas electorales en las que resultó ganador, habrá prescrito.⁴⁶²

Por otra parte, en cuanto a las facultades de la autoridad electoral para la investigación de probable ilícitos en materia de fiscalización es importante mencionar que la UTF puede solicitar información y documentación a cualquier órgano dentro del instituto electoral, así como solicitarles llevar a cabo las diligencias probatorias, recabar pruebas y proveer información dentro de su ámbito de competencia. Asimismo, cualquier órgano gubernamental, hacendario, bancario, autoridades y organismos públicos autónomos, así como a las personas físicas y morales, están obligadas a responder los requerimientos de información y documentación de la autoridad electoral en un plazo máximo de cinco días contados a partir de la notificación. Cabe señalar que el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización de 2011, además de establecer un plazo máximo de entrega de información y documentación de quince días, a los sujetos obligados, por causa justificada, dicho plazo podía ampliarse por cinco días más; no obstante, el reglamento vigente, además de recortar el plazo a cinco días para la entrega de información y documentación, no prevé la posibilidad de extender dicho plazo. Todo ello con el propósito de resolver los procedimientos de manera expedita, característica que a través de la reforma electoral de 2014 se trató de implementar, dado los plazos tan extensos previstos en la legislación anterior. No obstante, fue la resolución de queja durante los procesos electorales donde el carácter expedito que se buscaba con la reforma de 2014 se trató de aplicar con mayor rigor, como se observará a continuación.

Como se señaló anteriormente, fue a partir de la reforma electoral de 2014 que en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización previó la necesidad de establecer la clasificación de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización en dos tipos: procedimientos llevados a cabo en periodos no electorales y procedimientos durante periodos electorales. A propósito del inicio de procedimientos sancionadores llevados a cabo durante los procesos electorales, en el Capítulo III del Título Segundo del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se estableció que el Consejo General del INE resolverá, antes o a más tardar en la sesión en la que se apruebe el dictamen y la resolución correspondiente a los in-

⁴⁶² Sobre el caso véase Ahmen, Azam, “El estancamiento del caso Odebrecht en México y las elecciones”, *The New York Times*, 11 de junio de 2018; Olmos, Raúl, “Delator revela que filial de Odebrecht acompañó la campaña de Peña Nieto en 2012”, *Animal Político*, 23 de octubre de 2017; Lafuente, Javier, “Una filial de Odebrecht ingreso 1,5 millones en una cuenta vinculada a Emilio Lozoya durante la campaña de Peña Nieto”, *El país*, 23 de octubre de 2017.

formes de precampaña y campaña, las quejas relacionadas con dichas etapas, que contengan hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización. Para el caso de las quejas durante la etapa de precampañas, éstas deberán ser presentadas a la autoridad electoral a más tardar siete días después de concluidos tales periodos. Por su parte, para el caso de las quejas durante la etapa de campañas, éstas deberán ser presentadas hasta quince días antes de la aprobación de los mismos.

Por consiguiente, en caso de que las quejas sean presentadas fuera de los plazos antes señalados, serán sustanciadas y resueltas conforme a las reglas y plazos previstos para el procedimiento de quejas fuera del proceso electoral, previsto en el Capítulo I del Título Segundo del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Hay que apuntar que la necesidad de resolver procedimientos que quejas antes o a más tardar en la sesión en la que se aprueben el dictamen y resolución correspondiente a los informes de precampaña y campaña responde, como lo menciona Díaz Domínguez, “a las controversias acaecidas durante la elección presidencial anterior, en la cual la coalición que a la postre obtuvo el segundo lugar interpuso tres quejas en abril de 2012 por rebase de topes de campaña en contra de la coalición que resultó finalmente ganadora”.⁴⁶³ No obstante, a pesar de la queja interpuesta, “La sentencia del TEPJF señaló que al no contar con mecanismos legales expeditos para su resolución, dichas quejas no podían ser sustanciadas antes de la toma de posesión respectiva, además [...] en 2012 el rebase a los topes de gasto de campaña no era considerada como causal de nulidad en las elecciones federales”.⁴⁶⁴

Debido principalmente que a partir de la reforma electoral de 2014 el rebase a los topes de gastos de campaña y la recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita, se establecieron como causales de nulidad de las elecciones, la necesidad de resolver los procedimientos de quejas antes de la aprobación del dictamen y la resolución correspondientes a la revisión de los informes financieros adquirió mayor relevancia en tanto que en la resolución de las quejas se podría comprobar si un partido político había rebasado el tope de gastos y/o manejado recursos de procedencia ilícita.

De lo anterior deriva que en el artículo 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se señale que, en todo caso, se dará vista al TEPJF, cuando las quejas resulten infundadas o fundadas por la actualización del rebase al tope de gastos de campaña respectivo, así como por la utilización de recursos de procedencia ilícita durante las campañas.

Así, con el objetivo de asegurarse de que los partidos políticos no incurrieran en las causas de nulidad de elección establecidas a partir de la reforma electoral de 2014, fue necesario la instauración de un procedimiento expedito de las quejas relacionadas con los procesos electorales; con

⁴⁶³ Díaz Domínguez, Alejandro, “Nuevas facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral. La sentencia SUP-RAP-277/2015 y acumuladas”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CIDE, p. 53.

⁴⁶⁴ *Idem*.

esto, se podrían fincar responsabilidades a los partidos políticos antes de que sus candidatos tomaran posesión del cargo público por el que compitieron en las elecciones, en caso de que resultaran ganadores.

De acuerdo con el artículo 41 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, para la tramitación de las quejas durante los procesos electorales, se estará a lo establecido, entre otros aspectos, a los requisitos del escrito de denuncias previstos en el artículo 29 y a las causales de improcedencia previstas en el artículo 30, disposiciones sobre las cuales se hizo referencia anteriormente. No obstante, para las quejas de este periodo en particular, además, se estará a lo establecido en las siguientes reglas previstas en el mismo artículo 41 de la Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización:

- a) En caso de que algún órgano del instituto electoral reciba la queja deberá remitirla de forma inmediata a la UTF;
- b) Las personas físicas, morales y autoridades públicas, están obligadas a responder a los requerimientos de la autoridad electoral en un plazo máximo de 48 horas, contadas a partir del momento de la notificación;
- c) Además de los requisitos previstos en el artículo 29 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, los escritos de queja por hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización dentro de los procesos electorales deberán estar acompañados por las pruebas que permitan acreditar la veracidad de los hechos denunciados;
- d) El denunciado deberá dar contestación por escrito al emplazamiento en un plazo improrrogable de cinco días naturales contados a partir del momento en que se realice la notificación, manifestando lo que a su derecho convenga, aporte pruebas y presente alegatos;
- e) En casos de que la UTF amplíe el objeto de la investigación o abra un nuevo procedimiento derivado de la existencia de elementos de prueba, indicios sobre conductas o sujetos distintos a los inicialmente investigados, la autoridad electoral deberá notificar a las partes y dar garantía de audiencia a los denunciados durante un plazo improrrogable de cinco días naturales, contados a partir de la fecha de notificación, para que manifiesten lo que a su derecho convenga, aporten pruebas y presenten alegatos, y
- f) Concluida la investigación se deberá notificar a las partes involucradas para que en un plazo de 72 horas manifiesten los alegatos que consideren convenientes.

Como se puede advertir, la mayor diferencia entre la sustanciación de los procedimientos de queja realizados durante los procesos electorales, en comparación con los procedimientos de queja fuera de los procesos electorales, es el tiempo con que se cuenta para la resolución de dichas quejas.

Así, por ejemplo, los procedimientos de queja fuera de los procesos electorales, además de que la UTF cuenta con noventa días para presentar los proyectos de resolución de los procedimientos ante la Comisión, se puede ampliar el plazo sin que la normatividad electoral establezca un límite, tal como lo sugiere el párrafo 5 del artículo 34 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en el cual se establece que en caso de que por naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se realicen, sea necesario un plazo adicional a los noventa días previstos en el párrafo 3 del artículo 34, la UTF podrá, mediante acuerdo debidamente motivado, ampliar el plazo dando aviso al Secretario y Presidente de la Comisión de Fiscalización. Por otra parte, para el caso de la resolución de procedimientos durante los procesos electorales, además de recortar periodos, tal como la entrega de documentación e información por parte de entes públicos, personas físicas y morales, que se reduce de cinco a dos días, la ley es determinante cuando establece que el Consejo General del INE deberá de resolver, antes o a más tardar en la sesión en la que se apruebe el dictamen y la resolución recaída sobre los informes de precampaña y campaña, según sea el caso, las quejas interpuestas durante los procesos electorales, que contengan hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización.

En este sentido, la diferenciación de procedimiento, como señala Díaz Domínguez, implicó que “para conocer si en efecto existió un rebase, resulta necesario revisar el informe de gastos de campaña y, en su caso, las quejas interpuestas que se relacionen con dicha campaña, de modo tal que se consolide un dictamen final que integre todas las fuentes de fiscalización”.⁴⁶⁵ Aunque comúnmente se pone el énfasis en el rebase de tope de gastos como causal de nulidad, es importante recordar que entre otro de los propósitos por el cual se instauró un procedimientos de resolución de quejas expedito fue conocer si los partidos recibían o utilizaban recursos de procedencia ilícita, lo cual también constituye una causa de nulidad de elecciones, y que mediante la denuncia de partidos, organizaciones o cualquier ciudadano interesado es factible detectar. Asimismo, hay que considerar que, aunque si bien se pone el énfasis en las ilicitudes cometidas por partidos y candidatos, es importante poner el énfasis en las precampañas, donde el rebase de tope de gastos de campaña conlleva a la cancelación del registro del precandidato. Por consiguiente, la instauración de un procedimiento de resolución de quejas expedito durante el periodo de precampaña coadyuva a detectar posibles ingresos y gastos no reportados por los precandidatos, lo que a su vez puede conllevar, como se mencionó antes, a la sanción prevista en el párrafo 4 del artículo 229 de la LGIPE, en el cual se establece que los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña serán sancionados con la cancelación del registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido.

A pesar de las diferencias entre uno y otro procedimiento, es decir, los procedimientos llevados a cabo afuera y dentro de los procesos electorales, cabe señalar que estos no se excluyen, sino que se complementan en tanto que ambos procedimientos persiguen un propósito común: detectar transgresiones a la normatividad electoral en materia de fiscalización. Otra característica

⁴⁶⁵ *Ibidem*, p. 54.

en común, es el contenido de la resolución, el cual, independientemente de si son procedimientos fuera o dentro de los procesos electorales, deberán contener lo establecido en el artículo 42 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en el cual destacan, entre otros aspectos, los siguientes:

I. Preámbulo:

- a) Datos que identifiquen al expediente, al denunciado y, en su caso, al quejoso.
- b) Órgano que emite la resolución.
- c) Lugar y fecha.

II. Antecedentes que refieran:

- a) Las actuaciones de la UTF.
- b) En los procedimientos de queja, la transcripción de los hechos objeto de la queja; en los procedimientos oficiosos, los elementos que motivaron su inicio.
- c) La relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por el quejoso.
- d) Las actuaciones del probable responsable y del quejoso.
- e) Relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por los probables responsables.
- f) La fecha de sesión en que se aprobó el proyecto de resolución por parte de la Comisión de Fiscalización.
- g) El engrose y las consideraciones vertidas por los consejeros electorales en la sesión del Consejo General del INE en la que se haya aprobado la resolución.

III. Considerandos que establezcan:

- a) Los preceptos que fundamenten la competencia.
- b) La normatividad aplicable, así como los preceptos legales relacionados con los hechos.
- c) La acreditación de los hechos investigados, y los preceptos legales violados.
- d) Las causas, razonamientos y fundamentos legales que sustenten el sentido de la resolución.
- e) La consideración sobre las circunstancias y la gravedad de la falta, calificación de la conducta e individualización de la sanción.

IV. Puntos resolutivos que contengan

- a) El sentido de la resolución.
- b) La determinación de la sanción correspondiente.
- c) Der ser procedente, el inicio de un procedimiento oficioso.
- d) La mención de que dicha resolución puede ser impugnada.

Aunque aquí se mencionan algunos de los apartados más relevantes de las resoluciones de los procedimientos oficiosos y de queja previstos en el artículo 42 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, ciertamente el aspecto fundamental de dichas resoluciones es el relacionado con la imposición de sanciones, pues finalmente uno de los principales propósitos de llevar a cabo procedimientos sancionadores oficiosos y de queja es inhibir conductas opacas o contrarias a la normatividad electoral en materia de fiscalización mediante la imposición de sanciones. Así, con respecto de la imposición de sanciones derivadas de los procedimientos oficiosos y de queja en materia de fiscalización, de acuerdo con el artículo 43 del referido reglamento, se establece que una vez acredita la existencia de una falta y su imputación, para la individualización de la sanción la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado.
- II. El dolo o culpa en su responsabilidad.
- III. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.
- IV. Las condiciones socioeconómicas del infractor.
- V. Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- VII. En su caso, el monto de beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

A diferencia del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización de 2011, el reglamento vigente sobre la materia ha aumentado considerablemente el número de criterios para la imposición del monto de sanciones determinado, toda vez que el reglamento anterior establecía que para fijar la sanción la autoridad electoral tendría que tomar en cuenta únicamente las circunstancias del caso, la gravedad de la falta, y la reincidencia.⁴⁶⁶ No obstante, ahora la autoridad electoral debe acreditar cada uno de los elementos previstos en el referido artículo 43 del reglamento vigente, y en este sentido, como bien menciona Espinosa Silis, “Al ser tantos los requisitos que se deben considerar para individualizar la sanción, mediante una impugnación es fácilmente modificable el monto determinado, pues casi siempre habrá algún error en los elementos que se consideraron, o la valoración de los mismos puede llegar a ser tan subjetiva que siempre habrá motivos para ordenar un nueva individualización”.⁴⁶⁷

Otra de las problemáticas derivadas del nuevo modelo de fiscalización es la multiplicidad de funciones que la autoridad electoral tiene que llevar a cabo, muchas de ellas, de manera simultánea. Así, como apunta Díaz Domínguez:

⁴⁶⁶ Entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar de la falta; mientras que para determinar la gravedad de la falta se debía analizar la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, todo esto de acuerdo con el artículo 35 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización de 2011.

⁴⁶⁷ Espinosa Silis, Arturo, *op. cit.*, p. 64.

Las implicaciones de la reforma electoral 2014 en materia de fiscalización, aunque parecen obvias, sí resultaban difíciles de advertir en su integralidad, pues conjuntaban una serie de mandatos que en varios casos debían ocurrir en paralelo:

- a) El sistema de fiscalización en línea.
- b) La necesidad de conjuntar la escasa evidencia sistemática sobre dictámenes y quejas en caso de eventuales rebases de topes de gastos de campaña.
- c) El establecimiento de una nueva red nacional con alcance y relativa representatividad estatal por parte del INE, conjuntando equipos de auditores y abogados.
- d) Las reformas reglamentarias para revisar informes de gastos [...] y para la sustanciación y resolución de quejas.
- e) La revisión de precampañas y periodos de obtención del apoyo ciudadano en todas las entidades federativas y en el ámbito federal.
- f) La revisión de informes de campaña.
- g) La resolución de quejas relacionadas con las campañas.⁴⁶⁸

Debido al incremento en las facultades y en las labores de la autoridad electoral en materia de fiscalización es que ha surgido una de las principales críticas al nuevo modelo de fiscalización y que tiene que ver con que, como lo advierte Saavedra Herrera, “el modelo [...] que se generó en 2014 es particularmente complejo y dicha complejidad ha redundado en serias dificultades de implementación y eficacia”.⁴⁶⁹ Aunado a lo anterior debemos tomar en cuenta que los procedimientos de quejas han aumentado considerablemente con el paso del tiempo. Así, por ejemplo, con motivo de los procesos electoral federales de 2015, la autoridad electoral resolvió 77 quejas en materia de fiscalización, de las cuales 32 fueron desechadas, 39 infundadas, seis parcialmente fundadas y únicamente una fundada. Por su parte, en cuanto a las quejas relacionadas con el proceso electoral federal de 2018, la autoridad sustanció y resolvió 207 procedimientos sancionadores, de los cuales 19 fueron desechados, 120 infundados, 28 parcialmente fundados, 10 sobreseídos, siete sobreseídos e infundados y 22 fundados.^{470,471}

Asimismo cabe resaltar que si bien las facultades y labores de la autoridad electoral en materia de fiscalización se han incrementado notablemente, las sanciones impuestas derivadas de la revisión de los informes financieros de los partidos políticos, han aumentado, precisamente, a partir de las modificaciones al modelo de financiamientos y fiscalización de la reforma electoral de 2014, esto a pesar de que también el número de informes que la autoridad electoral revisa ha incrementado notablemente, llegando a su máximo histórico en 2018, año en el que, derivado del proceso

⁴⁶⁸ Díaz Domínguez, Alejandro, “Nuevas facultades de fiscalización...”, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁶⁹ Saavedra Herrera, Camilo Emiliano, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁷⁰ Con relación al desechamiento y sobreseimiento de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización véanse artículos 31 y 32, respectivamente. En todo caso, el desechamiento, sobreseimiento, así como los procedimientos infundados, no tienen repercusión jurídica sobre los sujetos denunciados.

⁴⁷¹ Véase Instituto Nacional Electoral, *Memoria del Proceso Electoral Federal 2014-2015*, México, INE, 2015, p. 364; Instituto Nacional Electoral, *Memoria del Proceso Electoral Federal 2017-2018, tomo II*, México, INE, 2015, pp. 281-282.

electoral federal de 2018, se revisaron 57 mil 563 informes de campaña, mientras que derivado del proceso electoral federal de 2012 la autoridad revisó únicamente mil 605 informes de campaña.

No obstante, por otra parte, debemos considerar que si bien el modelo de fiscalización electoral instaurado en 2014, es susceptible a errores o fallas por la complejidad y la cantidad de las facultades y labores que lleva a cabo, vale la pena destacar la labor de la autoridad electoral en materia de divulgación de la información referente a las finanzas partidistas. En este sentido, aunque tanto la normatividad como los mecanismos en materia de fiscalización se han robustecido, haciendo del sistema de fiscalización uno más complejo y costoso, tales modificaciones han tratado de responder a deficiencias y fallas que en procesos electorales previos se han presentado, y en ello hay que reconocer al instituto electoral que, haciendo valer su autonomía, ha propuesto y operado disposiciones reglamentarias cada vez más eficaces para controlar y transparentar los recursos financieros de los partidos políticos, contando, a la vez, con más y mejores mecanismos para detectar y sancionar conductas contrarias a la normatividad electoral.

Así, en el siguiente apartado, con el objetivo de evaluar la aplicación del nuevo régimen de sanciones de partidos políticos abordado en este apartado, se analizarán los montos de sanciones impuestas derivadas de las revisiones de los informes financieros en comparación con periodos anteriores, así como algunas otras problemáticas en torno a la aplicación de sanciones.

4.6. Sanciones a partidos políticos

Como resultado de las modificaciones al modelo de fiscalización de la reforma electoral de 2014, el actual sistema de fiscalización es uno más robusto y restrictivo; no obstante, a diferencia de los modelos de fiscalización anteriores, es la robustez y restricción del nuevo sistema de fiscalización lo que, de acuerdo con diversos especialistas en el tema, genera algunas deficiencias en su implementación. En este sentido, Gilas y Christiansson señalan que “El nuevo procedimiento de fiscalización, debido a su diseño y plazos tan cortos, no permite a la autoridad realizar investigaciones exhaustivas y, por tanto, no mejoró su capacidad de detectar irregularidades graves”.⁴⁷²

En este sentido, una manera de evaluar la eficiencia del sistema de fiscalización ha sido precisamente a través de la imposición de sanciones a los partidos políticos por parte de la autoridad electoral. Al respecto, a pesar de que han aumentado considerablemente el número de candidatos y de informes a revisar, podemos observar que las sanciones a nivel federal se han mantenido prácticamente en los mismos niveles de lo mostrado en años anteriores; es decir, a pesar del incremento de facultades y labores en materia de fiscalización a raíz de la reforma electoral de 2014, las irregularidades detectadas y sancionadas a nivel federal no han disminuido, incluso en algunos años podemos apreciar que han aumentado en relación con años anteriores.

Así, por ejemplo, derivado de la revisión de informes anuales de los partidos políticos, en 2015, 2016 y 2018, se puede observar una tendencia ascendente en el monto de multas impuestas en comparación con las impuestas en años previos. Por otra parte, contrario a lo mostrado en los periodos 1997-2007 y 2008-2014, donde sistemáticamente el PRI era el partido más multado, en el periodo comprendido entre 2015-2018 sobresale por ser el PRI el partido con menos multas, ello a pesar de que haber sido el partido político con más recursos federales durante dicho periodo. Tan sólo en 2015, el PRI contó con un monto de financiamiento público doce veces superior al de MORENA; no obstante, gracias a los buenos resultados electorales de MORENA en las campañas federales de 2015, para 2018 el financiamiento público de MORENA fue 2.6 veces superior al del PRI. En este mismo sentido, destaca que el partido MORENA haya sido el partido más multado, pues tan sólo en el periodo comprendido entre 2015-2018 recibió multas con valor de 214 millones de pesos, monto que representa el 59.6% del total de multas impuestas por irregularidades encontradas en los informes anuales de todos los partidos durante el periodo 2015-2018 (Cuadro 4.16).

Cuadro 4.16. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Nacional Electoral, derivadas de la revisión de informes anuales, 2014-2018 (millones de pesos)

<i>Partido</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Total</i>
PAN	10.66	14.08	0.15	2.41	27.30
PRI	2.11	2.84	0.33	0.21	5.49

⁴⁷² Gilas, Karolina M. y Christiansson, Mikaela J. K., “Sanciones por irregularidades financieras...”, *cit.*, p. 71.

Continuación.

Partido	2015	2016	2017	2018	Total
PRD	73.25	13.32	0.87	0.58	88.03
PT	0.29	52.78	17.88	7.57	78.51
PVEM	8.01	0.13	0.48	0.00	8.62
MC	1.92	0.98	1.02	14.23	18.15
PANAL	0.14	7.54	-	-	7.68
MORENA	16.70	58.19	14.16	124.96	214.01
PES	15.53	17.96	6.24	-	39.72
Total	128.60	167.83	41.14	149.95	487.51

Nota: Para los años 2019 y 2020, la autoridad electoral no ha reportado las multas derivadas de la revisión de los informes anuales.

Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al periodo comprendido entre 2015 a 2018.

En cuanto a las multas impuestas en años de elecciones intermedias, la cifra de 2015 sólo es rebasada por las multas impuestas en 2003, año en que se impusieron multas con un valor de 418 millones de pesos;⁴⁷³ no obstante, esta cifra se debió en gran parte a las irregularidades cometidas por el PSN, partido que recibió una multa de 203 millones 571 mil pesos, lo que representó el 48.6% del total de multas impuestas por irregularidades detectadas en los informes de campaña de todos los partidos políticos en 2003.

Por su parte, aunque las sanciones impuestas por irregularidades detectadas en los informes de campañas de 2018 son elevadas, éstas sólo son inferiores a las sanciones impuestas en las elecciones de 2012, año en el que se impusieron multas con un valor de 341 millones de pesos; no obstante, cabe señalar que, derivado de las impugnaciones realizadas por los partidos políticos ante el TEPJF, éste decidió disminuir las multas a un total de 261 millones de pesos.

Otro aspecto relevante es que, caso contrario a lo mostrado en las sanciones impuestas por irregularidades en los informes anuales de los partidos políticos, para el caso de las sanciones impuestas por irregularidades en los informes de campaña, destaca que haya sido el PRI el partido con el monto de sanciones más alto en el periodo 2015-2018, con un monto total de multas equivalente a 113 millones de pesos. Por su parte, aunque MORENA obtuvo el segundo monto de sanciones más elevado, dicho monto representa menos de la mitad en comparación con las multas impuestas al PRI. Con montos de sanciones también elevados se encuentran el PT, PVEM y PRD, partidos a los que se les impusieron multas por 46, 38 y 37 millones de pesos, respectivamente (Cuadro 4.17).

⁴⁷³ No obstante, después de las impugnaciones realizadas por los partidos políticos ante el TEPJF, éste decidió disminuir las multas a un total de 261 millones de pesos.

Cuadro 4.17. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Nacional Electoral, derivadas de la revisión de informes de campaña, 2015-2018

<i>Partido</i>	<i>2015</i>	<i>2018</i>	<i>Total</i>
PAN	3,336,671	16,768,941	20,105,612
PRI	3,096,697	110,271,991	113,368,688
PRD	7,490,557	29,814,571	37,305,128
PVEM	31,762,170	7,206,493	38,968,663
PT	12,479,067	33,675,016	46,154,083
MC	10,403,074	18,172,033	28,575,107
PANAL	523,787	4,729,798	5,253,585
MORENA	10,261,343	41,829,038	52,090,381
PH	12,675,930	-	12,675,930
PES	3,694,310	25,443,349	29,137,659
Total	95,723,606	287,911,230	383,634,836

Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones del Instituto Nacionales Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al periodo comprendido entre 2015 a 2018.

Otra manera de observar los montos de sanciones impuestas a los partidos por irregularidades financieras cometidas durante los procesos electorales es a través de las multas impuestas por coalición. Así, por ejemplo, podemos observar que, derivado de la revisión de los informes de campaña de 2015, la coalición Izquierda Progresista, integrada por el PRD y el PT, le fue impuesta una multa total de 5 millones 362 mil pesos; mientras que la coalición PRI-PVEM fue acreedora a una multa total de 3 millones 975 mil pesos (Cuadro 4.18).

Cuadro 4.18. Sanciones impuestas a las coaliciones por el Instituto Nacional Electoral, derivadas de la revisión de los informes de campaña de 2015

<i>Coalición</i>	<i>Sujeto obligado en coalición</i>	<i>Monto de la sanción</i>
Coalición de Izquierda Progresista	PRD	3,748,556
	PT	1,614,185
Coalición PRI-PVEM	PRI	2,209,201.5
	PVEM	1,766,029.3

Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución del Consejo General de INE respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de diputados federales correspondientes al proceso electoral federal de 2015.

En cuanto a las sanciones impuestas por las irregularidades detectadas en los informes de campaña de 2018, la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por MORENA, PT y PES, fue acreedora a una multa total de 83 millones 384 mil pesos; la coalición Todos por México, integrada por el PRI, PVEM, y PANAL, por un monto total de 80 millones 390 mil pesos, y finalmente, la coalición Por México al Frente, integrada por PAN, PRD y MC, por un monto total de 62 millones 224 mil pesos (Cuadro 4.19).

Cuadro 4.19. Sanciones impuestas a las coaliciones por el Instituto Nacional Electoral, derivadas de la revisión de los informes de campaña de 2018

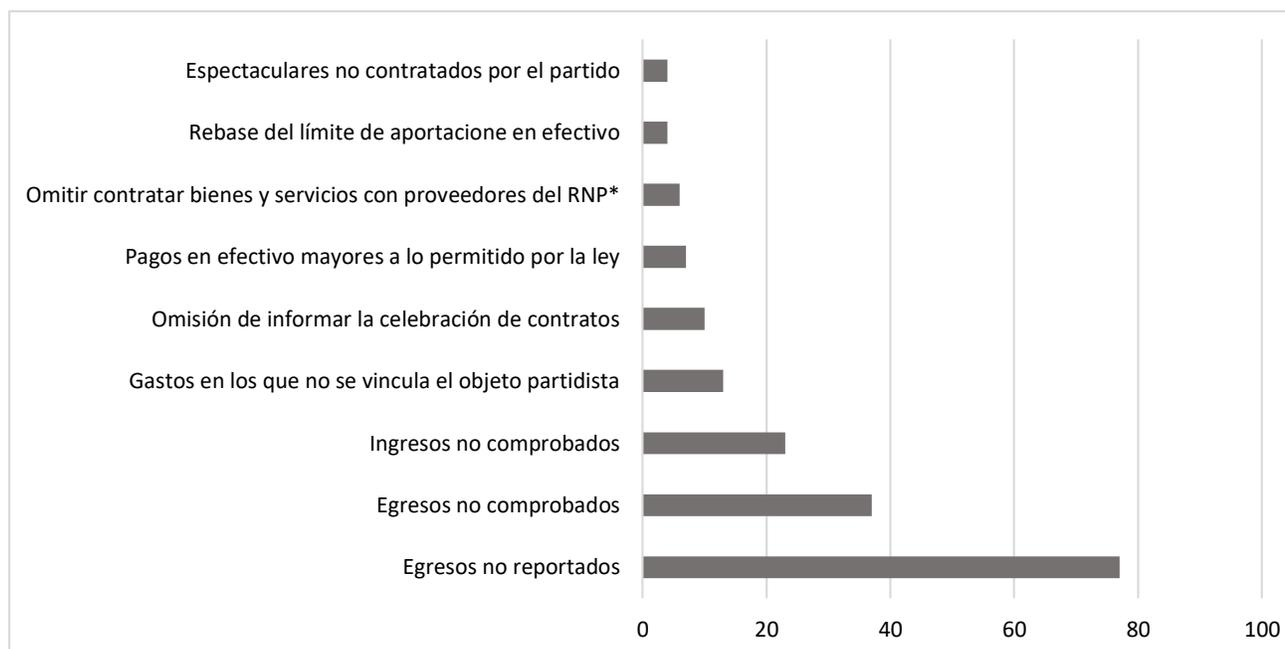
<i>Coalición</i>	<i>Sujeto obligado en coalición</i>	<i>Monto de la sanción</i>
Por México al Frente	PAN	14,924,492
	PRD	29,417,696
	MC	17,882,034
Todos por México	PRI	71,585,027
	PVEM	6,374,459
	PANAL	2,431,458
Juntos Haremos Historia	MORENA	40,750,448
	PT	20,701,772
	PES	21,932,501

Fuente: Murayama, Ciro, "La fiscalización es exhaustiva", *op. cit.*, p. 280.

Con el propósito de entender mejor la causa por la cual se imponen multas más elevadas a ciertos partidos políticos, es importante referirnos al número y tipo de irregularidades cometidas durante las campañas políticas. En virtud de lo anterior, derivado de la revisión de los informes de campaña de 2015, el Consejo General del INE determinó sancionar 190 irregularidades cometidas por los partidos políticos, de las cuales 186 fueron sustanciales, o graves, y tan sólo cuatro fueron de carácter formal.⁴⁷⁴ De acuerdo con la información generada por la propia autoridad electoral, la irregularidad más recurrente fue el no reporte de gastos, los cuales, en suma, representaron el 36% del total de las irregularidades; le sigue la falta de comprobación de egresos, como la segunda falta más recurrente, con 37 casos, y en tercer lugar se encuentra el no reporte de ingresos, con 23 casos (Gráfica 4.5).

⁴⁷⁴ Se consideraron como faltas formales: la omisión de presentar en tiempo los informes de campaña; la omisión de presentar los informes de campaña mediante el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), y la omisión de presentar informes respecto algún periodo.

Gráfica 4.5. Número de casos de las irregularidades sustanciales más frecuentes durante el proceso electoral federal de 2015



*Registro Nacional de Proveedores.

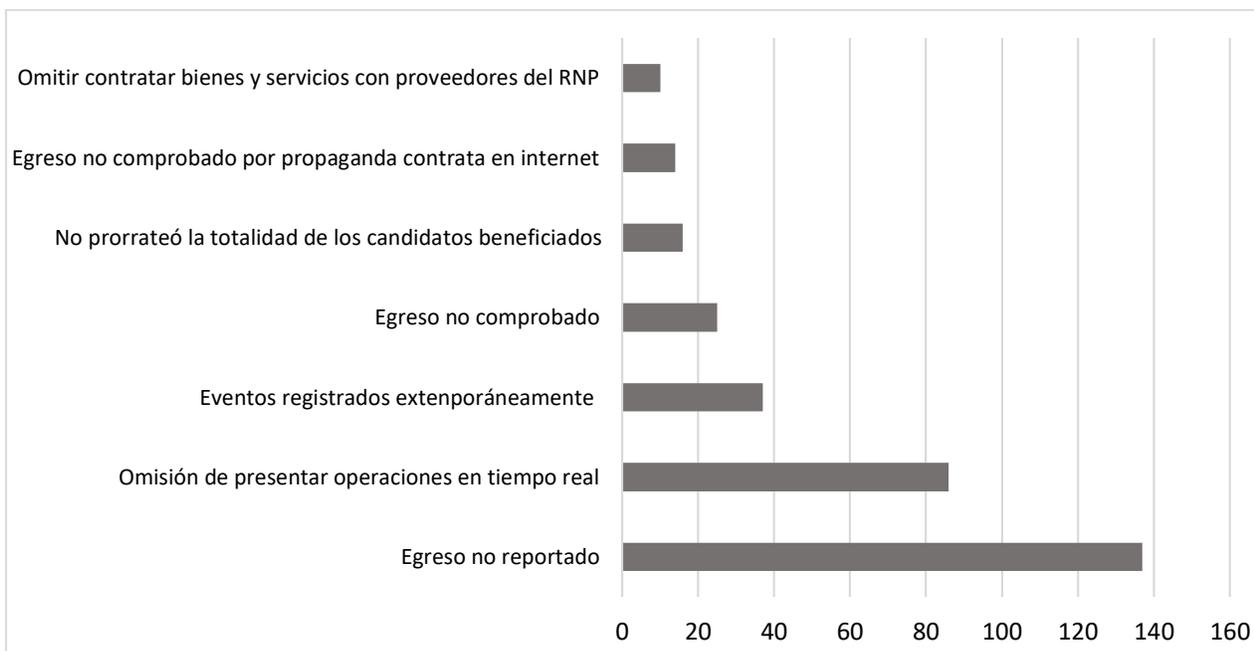
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Federal Electoral, "Fiscalización Nacional", *op. cit.*, p 361.

No obstante, el monto de sanciones impuestas no es directamente proporcionalidad al número de irregularidades por cada uno de los partidos políticos, pues cada irregularidad es sancionada de manera distinta. Así, por ejemplo, aunque Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional fueron los partidos con el mayor número de irregularidades, 34 y 25, respectivamente, eso no se tradujo en los montos de sanciones más altos. Caso contrario, el PVEM, que le fueron registradas únicamente cinco irregularidades, fue el partido con el monto de sanciones más elevado, y ello se debió en gran parte a que fue el único partido que rebasó el tope de gastos de campaña en 2015.⁴⁷⁵

Por otra parte, en el caso de las campañas electorales de 2018, la autoridad electoral logró detectar y sancionar 611 irregularidades, de las cuales 366 fueron faltas sustanciales o graves y 250 fueron de forma. Al igual que lo mostrado en las campañas federales de 2015, en 2018 la falta sustancial más frecuente fue el no reporte de gastos, con un total de 137 casos, seguido de la omisión de reportar operaciones en tiempo real, con un total de 86 casos (Gráfica 4.6).

⁴⁷⁵ Para ver el número y tipo de irregularidades en las que incurrió cada uno de los partidos políticos, véase Instituto Federal Electoral, "Fiscalización Nacional", *op. cit.*, p. 361.

Gráfica 4.6. Número de casos de las irregularidades sustanciales más frecuentes durante el proceso electoral federal de 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Murayama, Ciro, “La fiscalización es exhaustiva”, *op. cit.*, p 277-280.

Finalmente, en cuanto a las irregularidades y sanciones en el periodo de precampaña es importante destacar que, con motivo de la revisión de los informes de precampaña del proceso electoral federal de 2015, la autoridad electoral logró detectar y sancionar 89 irregularidades, de las cuales 31 fueron sustanciales y 58 fueron de forma, y por las que se impusieron multas equivalentes a 1 millón 658 mil 788 pesos. Al respecto de lo anterior, destaca que el PRD haya sido multado con 1 millón 147 mil pesos, lo que representó casi el 70% del total de la multa impuesta a todos los partidos políticos por las irregularidades presentadas en los informes de precampaña. Por su parte, para el caso de las precampañas en torno al proceso electoral federal de 2018, la autoridad electoral logró detectar y sancionar 103 irregularidades, de las cuales 95 fueron sustanciales y ocho formales, imponiendo multas con un valor de 19 millones 363 mil pesos. Cabe destacar que, con relación a las multas impuestas con motivo de la revisión de los informes de precampaña en torno al proceso electoral federal de 2012, en el que las multas fueron de 9 millones 406 mil pesos, las multas impuestas en 2018 representan prácticamente el doble de las impuestas en 2012.

Un aspecto que es importante considerar al hacer comparaciones entre el periodo 2015-2018, con respecto de años anteriores, es tomar en consideración las diferencias entre las sanciones impuestas derivadas de la revisión de informes de campañas federales y las impuestas a nivel local, esto porque, como se ha apuntado anteriormente, a raíz de la reforma electoral de 2014, el otrora

Instituto Federal Electoral, ahora INE, es el encargado de fiscalizar y, por tanto, de imponer sanciones, tanto en el ámbito federal como en el local.

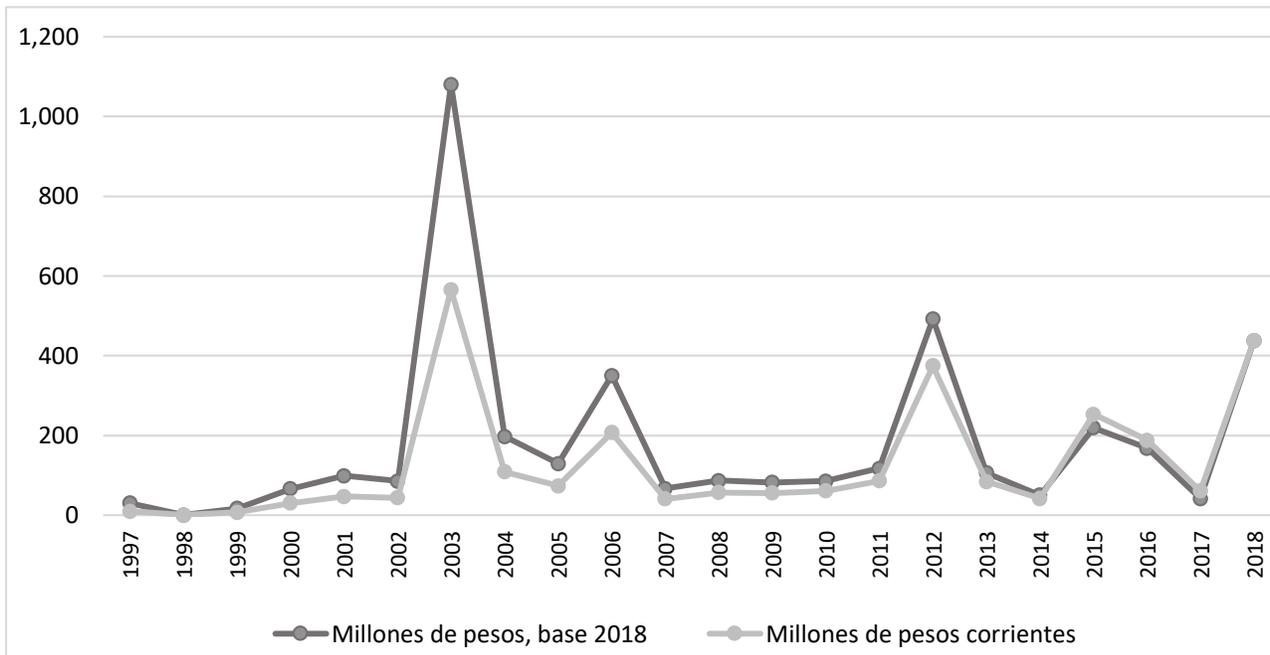
Al respecto, señalan Casar y Ugalde, “Con las nuevas facultades del INE, la fiscalización de los procesos electorales de 2016, 2017 y 2018 permitió establecer multas por 459, 704 y 872 millones de pesos reales de 2018, respectivamente”.⁴⁷⁶ Si comparamos estas dos últimas cifras, es decir, las multas impuestas en 2017 y 2018, estaríamos hablando del monto de multas más alto del que se tenga registro desde 1997, con excepción de 2003; sin embargo, las multas a las que se refieren los autores es el resultado de la suma de las sanciones tanto a nivel federal como a nivel local, y, por tanto, compararlas con periodos anteriores, donde el IFE fiscalizaba y sancionaba únicamente lo competente al ámbito federal, no es lo más adecuado. En esta comparación poco pertinente incurren Casar y Ugalde cuando presentan una gráfica donde claramente se observa que las sanciones a partir de 2015 aumentan considerablemente, llegando a máximos históricos en 2017 y 2018, con excepción de 2003. De esta comparación desprenden que “El total de multas impuesto a los partidos y candidatos entre 1999 y 2018 por el IFE/INE ha sido de 5 256 millones de pesos constantes de 2018, de las cuales las multas establecidas con el nuevo esquema de fiscalización (2016-2018) representan 38.8% del total”.⁴⁷⁷ En efecto, este último porcentaje resulta notablemente elevado, ello debido a que, como se mencionó, los autores de la cita anterior están añadiendo a la comparación los montos de multas impuestas por el INE a nivel federal y nivel local entre 2016-2018; no obstante, sólo están considerando los montos de multas impuestas por el IFE a nivel federal entre 1999 a 2014, dando como resultado una comparación desacertada.

Sin embargo, considerando únicamente las sanciones impuestas por la autoridad electoral a nivel federal durante 1997 a 2018 podremos observar que, en realidad, las multas durante el periodo en que ha operado el INE no han variado significativamente, pues aun cuando las sanciones impuestas en 2018 a nivel federal fueron considerablemente elevadas, éstas fueron inferiores, en términos constantes de 2018, a las impuestas en 2012 (Gráfica 4.7).

⁴⁷⁶ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁷⁷ *Idem.*

Gráfica 4.7. Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales por el IFE/INE, derivadas de la revisión de los informes anuales y de campaña, 1997-2018 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones del Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales.

Como puede observarse en la gráfica anterior, a excepción de las sanciones impuestas en 2003, las sanciones impuestas en 2018 mantuvieron niveles similares a los mostrados en 2006 y 2012, años que, al igual que 2018, fueron años electorales. Asimismo, destaca la cifra de sanciones impuestas en 2016, pues ha sido la cifra más alta en aquellos años en los que no se celebraron procesos electorales federales; no obstante, caso contrario a lo anterior, la cifra de sanciones impuesta en 2017 ha sido una de las más reducidas de las que se tenga registro desde 1997.

Por otra parte, cabe señalar que, derivado de las impugnaciones de los partidos políticos ante el TEPJF contra las multas impuestas por la autoridad electoral, ha generado importantes reducciones en las cifras de multas originalmente impuestas. Así, por ejemplo, las sanciones originalmente impuestas a los partidos políticos, derivado de la revisión de los informes de campañas de 2003, se redujeron de 418 millones a 360 millones de pesos. Otro caso destacado fue la disminución de las sanciones impuestas por el IFE derivado de la revisión de los informes de campaña de 2012, que pasó de 341 a 229 millones de pesos.

Al respecto, a pesar de la importancia de considerar las resoluciones del TEPJF, en tanto que la autoridad electoral está obligada a acatar lo que decreta el tribunal electoral, para el periodo

comprendido entre 2015-2018, aún no han sido resultas la totalidad de dichas impugnaciones y, por tanto, para ejercicios comparativos no resulta adecuado añadirlas; no obstante, es importante mencionar que, sobre todo en periodos de revisión de informes de campañas, el papel del TEPJF en materia de fiscalización de partidos políticos ha sido de tal injerencia e importancia que numerosos académicos y especialistas en el tema se han abocado a estudiar la relación entre los criterios del TEPJF en materia de fiscalización de partidos y el papel del INE en la imposición de sanciones.⁴⁷⁸ Y ello se debe, en gran medida a que, como lo han señalado Gilas y De la Cruz: “El proceso electoral de 2015 evidenció la complejidad del sistema de justicia electoral mexicano cuando el Tribunal [electoral] ha emitido sentencias que modificaron elementos importantes del modelo de fiscalización, lo que ha impactado sustantivamente en la operación”.⁴⁷⁹

La importancia de los criterios emitidos por el TEPJF en materia de fiscalización adquirió mayor relevancia en torno a la fiscalización de los informes de campaña del proceso electoral federal de 2015, esto después de que en agosto de 2015 la Sala Superior del TEPJF revocara, mediante la resolución de los recursos de apelación SUP-RAP-277/2015 y acumulados, la resolución del INE a través de la cual se establecían las sanciones impuestas a los partidos políticos por las irregularidades detectadas en dichos informes, las cuales ascendían a 369 millones de pesos, lo que representaba una cifra cuatro veces superior a la cifra de sanciones que se impuso finalmente (90 millones de pesos) después de haber impugnado la primera resolución del INE.

De acuerdo con Díaz Domínguez, la sentencia SUP-RAP-277/2015, mediante la cual se resolvieron las impugnaciones realizadas por parte de los partidos políticos hacia la primera resolución del INE, “agrupa en 14 temas los motivos de impugnación, de los cuales el TEPJF declaró ocho infundados o inoperantes, es decir, le dio la razón al INE, mientras que cinco los declaró infundados, esto es, le dio la razón a los partidos y uno fue declarado parcialmente fundado”.⁴⁸⁰

Con respecto a las impugnaciones declaradas como infundadas, se encuentran aquellos temas relacionados con la supuesta ausencia de leyes que regularan el nuevo sistema de fiscalización llevado a cabo a través de medios informáticos, tales como la fiscalización en línea y el padrón de proveedores, denominado Registro Nacional de Proveedores, por medio del cual todos aquellos proveedores que ofrecen bienes y servicios a los partidos políticos deben estar registrado. No obstante, al respecto, “El TEPJF declaró este agravio infundado, en consonancia con la ya larga tradición de reglas con matriz constitucional sobre las cuales se han basado las revisiones”.⁴⁸¹

⁴⁷⁸ Véase, Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, CIDE, 2016; Nieto Castillo, Santiago, “Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.) *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, 2008; Gilas, Karolina y De la Cruz, Omar, “Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México”, *Elecciones*, núm. 16, 2016, p. 77-94.

⁴⁷⁹ Gilas, Karolina y De la Cruz, Omar, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁸⁰ Díaz Domínguez, Alejandro, “Nuevas facultades de fiscalización...”, *op. cit.*, p. 57.

⁴⁸¹ *Ibidem*, p. 59.

Por otra parte, y en relación con lo anterior, es importante mencionar que otra de las impugnaciones presentadas ante el TEPJF por los partidos políticos derivó de que el sistema de fiscalización a través de medios informáticos, que había sido recién implementado para la fiscalización de las campañas federales de 2015, presentó fallas de carácter técnico que en algunas ocasiones impidió a los partidos y candidatos registrar sus operaciones. Ante ello, “el TEPJF determinó que la información que, por razones técnicas, no se puede presentar en línea, se puede entregar por oficio, [...] obligando al Instituto [electoral] a realizar su verificación”.⁴⁸² Así, aunque el hecho de tener que fiscalizar de la manera en que se hacía antes de la instauración del sistema de fiscalización en línea, en efecto, retrasaba las labores de fiscalización llevadas a cabo por parte de la autoridad, ésta tuvo que acatar lo emitido por el TEPJF y revisar toda aquella documentación en físico que le hicieran llegar los partidos políticos con motivo de la revisión de los informes de campaña de 2015. Lo anterior, por supuesto, se hizo en detrimento de la exhaustividad y efectividad de la fiscalización electoral; aunque por otra parte es entendible que, ante fallas técnicas del sistema de fiscalización, los partidos no tenían más opción que presentar documentación de forma física, en papel. No obstante de todo lo anterior, no deja de resultar cierto que, como señala Díaz Domínguez, la decisión del TEPJF de permitir entregar cuentas y documentación sobre ingresos y egresos de los partidos en formato físico, “puede ser interpretada como contradictoria porque en la misma sentencia el tribunal confirma la legalidad del sistema en línea”,⁴⁸³ aun y cuando “abrir estas vías colabora en el retraso de la fiscalización, la cual debiera ser expedita”.⁴⁸⁴

Otro aspecto en el que ha habido contradicciones de criterios en materia de fiscalización entre el INE y el TEPJF tiene que ver con la individualización de las sanciones. A partir de la reforma electoral de 2014, se obligó a la autoridad electoral a considerar más criterios al momento de individualizar la sanción. Así, de acuerdo con el párrafo 5 del artículo 458, para la individualización de las sanciones se deben considerar los siguientes criterios:

- a) La gravedad de la responsabilidad en la que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la LEGIPE, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- d) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- e) El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.⁴⁸⁵

⁴⁸² Gilas, Karolina y De la Cruz, Omar, *op. cit.*, p. 87.

⁴⁸³ Díaz Domínguez, Alejandro, “Nuevas facultades de fiscalización...”, *op. cit.*, p. 62.

⁴⁸⁴ *Idem.*

⁴⁸⁵ El párrafo 5 del artículo 458 de la LEGIPE en comparación con el artículo 43 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en el cual también se listan los criterios para la individualización de la sanción, suprime como criterio “El dolo o culpa en su responsabilidad”; no obstante, en las resoluciones del Consejo General del

Como se mencionaba en el apartado referente al régimen de sanciones en materia de fiscalización de partidos, la gran cantidad de criterios que la autoridad tiene que sustentar antes de imponer una sanción, genera que la impugnabilidad de las resoluciones incremente, ya que ahora los partidos políticos cuentan con más elementos para “justificar la reducción de las sanciones, pues a efecto de poder determinar el monto idóneo de una sanción es necesario acreditar cada uno de los elementos citados”.⁴⁸⁶ Lo anterior no sólo se vuelve más complejo para la autoridad electoral en tanto que representa una carga laboral mayor, sino que, como bien apuntan Oswaldo Chacón *et al.*, “en diversas ocasiones el TEPJF ha asumido una posición legalista en los procesos de individualización de sanciones, [y] una actitud estricta en la carga probatoria que se exige para corroborar la infracción”.⁴⁸⁷

Como se ha observado en apartados anteriores donde se aborda el tema de los montos de las sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes financieros, una herramienta más que frecuente para minimizar el impacto de las sanciones, que de por sí son reducidas en comparación con el financiamiento público que reciben los partidos, ha sido la impugnación de las resoluciones de la autoridad electoral ante el TEPJF. De acuerdo con Gilas y De la Cruz, tan sólo en lo referente a los procesos electorales de 2015 y 2016, el TEPJF resolvió más de 400 asuntos relativos a la fiscalización de los gastos de campañas y precampañas.⁴⁸⁸ Así, la sistemática recurrencia de los partidos a la impugnación de las sanciones impuestas por la autoridad electoral ha provocado no sólo importantes reducciones a las sanciones, sino también que las labores fiscalizadoras se extiendan y se vuelvan más complejas. Lo anterior se debe, en gran parte, a que, como señala Espinosa Silis, el TEPJF

[...] ha ido estableciendo una línea jurisprudencial favorable a los partidos políticos, a través de la cual sistemáticamente ha protegido los recursos que reciben los partidos políticos, blindándolos de tal manera que, a pesar de incurrir constantemente en conductas contrarias a la legislación electoral que los hacen acreedores de sanciones, los criterios del máximo órgano de justicia electoral sirven de control de daños a efecto de minimizar lo más posible las consecuencias de los ilícitos de los partidos políticos.⁴⁸⁹

Además, cabe resaltar que, como se ha mencionado en apartados anteriores, el monto de multas con relación al financiamiento público total que reciben los partidos políticos es poco significativo. Y si a eso añadimos que las multas pueden ser impugnadas y, por tanto, disminuidas, el impacto de las sanciones para inhibir conductas contrarias a la ley se minimiza aún más.

INE respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos, se toma en cuenta dicho criterio.

⁴⁸⁶ Espinosa Silis, Arturo, *op. cit.*, p. 41.

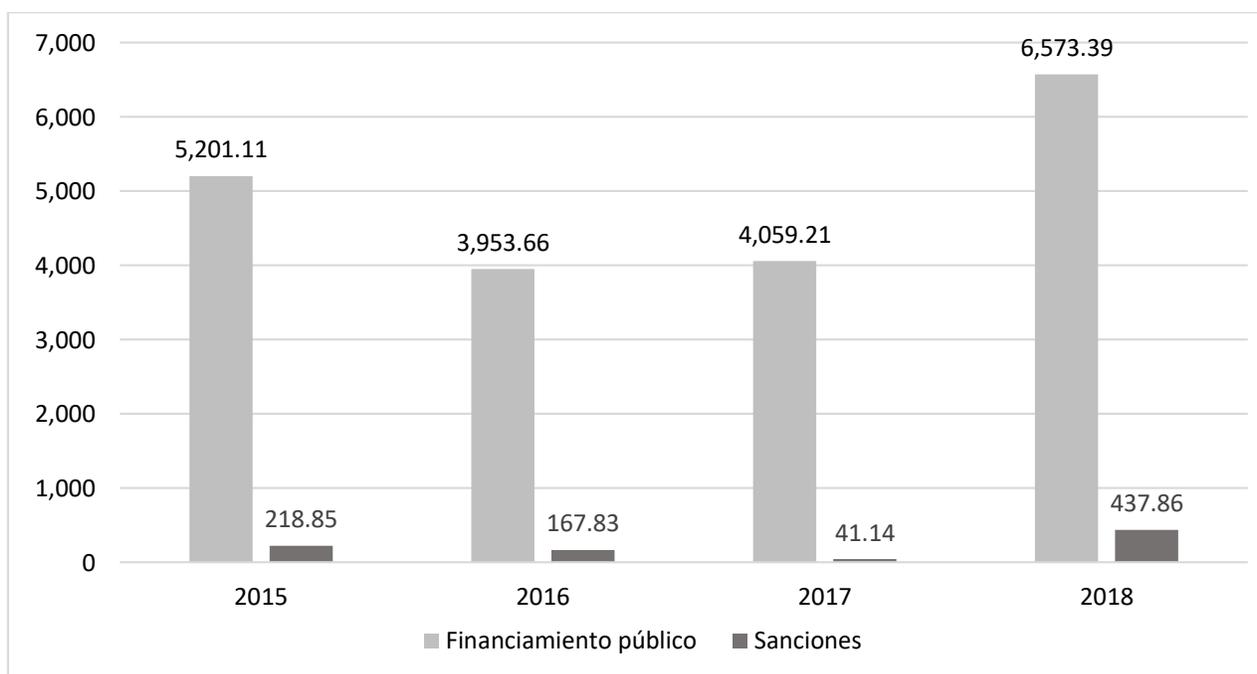
⁴⁸⁷ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, 251.

⁴⁸⁸ Véase Gilas, Karolina y De la Cruz, Omar, *op. cit.*

⁴⁸⁹ Espinosa Silis, Arturo, *op. cit.*, p. 47.

Si contrastamos el total de multas impuestas a los partidos políticos en el ámbito federal en el periodo 2015-2018 con el financiamiento público total otorgado a los partidos políticos durante el mismo periodo, podremos observar que, en promedio, las multas representaron apenas el 4.34% de dicho financiamiento (Gráfica 4.8).

Gráfica 4.8. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campañas y actividades específicas vis à vis sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales por el Instituto Nacional Electoral, derivadas de la revisión de los informes anuales y de campaña, 2015-2018 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones del Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales.

Debido al reducido monto de sanciones con relación al financiamiento público que reciben los partidos es que la ciudadanía en general percibe al régimen sancionador y al sistema de fiscalización en su conjunto como poco eficiente para inhibir conductas ilícitas por parte de los partidos políticos. Como señalan Oswaldo Chacón *et al.*, “El centro de las críticas se encuentra en los señalamientos a la ineficacia sancionatoria del modelo, es decir, sanciones que no se aplican o que son inoportunas y que no tienen efecto en el resultado de la contienda”.⁴⁹⁰

⁴⁹⁰ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, 255.

Problema adicional directamente vinculado al reducido monto de sanciones con relación al financiamiento público de los partidos es, en palabras de Silis Espinosa, el *manto protector* alrededor del financiamiento público. Al respecto, este autor sostiene que “tanto la ley como las autoridades electorales han creado un manto que protege y blindo los recursos que reciben los partidos políticos, de manera que la afectación del financiamiento público con motivo de las sanciones económicas sea la menor posible”.⁴⁹¹ Entre los problemas que detecta Silis, destacan dos: el primero es que las multas impuestas a los partidos políticos, de acuerdo con la normatividad electoral, deben ser descontadas sobre el financiamiento público ordinario; es decir, nunca se descuentan del financiamiento público para campañas. Hay que recordar que el financiamiento público para campañas sexenales e intermedias corresponde al 50 y 30% del financiamiento público ordinario, respectivamente. En este sentido, el monto de recursos que los partidos tienen para periodos ordinarios es mucho mayor que aquél otorgado para campañas. A pesar de ello, podemos observar que el mayor número de irregularidades y de multas derivan de la revisión de informes de campañas; no obstante, independientemente de si las faltas son cometidas en periodos de campañas u ordinarios, las multas son descontadas del financiamiento público ordinario. En este sentido, Silis Espinosa señala que

[...] debe repensarse si no sería más efectivo y disuasorio para evitar violaciones a la ley, que las multas se aplicaran al financiamiento de campaña. O bien un esquema mixto, si las fracciones se cometieron con motivo de actos ajenos a los procesos electorales, las multas se aplican al financiamiento ordinario, por el contrario, si las infracciones se cometieron durante los procesos electorales, se deben descontar del financiamiento destinado a tal fin.⁴⁹²

En primera instancia se podría argüir que la propuesta anterior podría repercutir en las condiciones de equidad y competencia partidista en periodos electorales en tanto que los partidos multados tendrían menos recursos para competir; sin embargo, si consideramos que las sanciones representan un porcentaje muy reducido del financiamiento público que reciben los partidos, más que comprometer la equidad y competencia de los partidos, podría ser un eficaz inhibidor de conducta ilícitas por parte de los partidos.

El segundo factor que genera que las multas sean un mecanismo que inhiba conductas ilícitas por parte de los partidos políticos es que permite que el pago de dichas multas, de acuerdo con la propia normatividad electoral, se realice en plazos, con lo cual, de nuevo, se minimiza el impacto que las multas podrían tener sobre los partidos políticos; además de lo anterior, hay que considerar que, de acuerdo con una resolución del TEPJF (SUP-RAP-714/2915), “la autoridad electoral no puede cobrar inmediatamente una sanción económica a un partido político, pues tiene que esperar a que se resuelvan todas las impugnaciones presentadas con motivo de la misma [...] lo cual puede tomar

⁴⁹¹ Espinosa Silis, Arturo, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁹² *Ibidem*, p. 39.

cientos de días”.⁴⁹³ En este sentido, los plazos de las sanciones no sólo son complacientes con los partidos políticos, sino que debido a las numerosas impugnaciones que realizan los partidos políticos sobre las sanciones, la función fiscalizadora del INE se vuelve más compleja y retardada, tal como sucedió con la imposición de sanciones derivadas de la revisión de los informes de gastos de campaña de 2012, las cuales fueron finalmente aprobadas en septiembre de 2017 y se comenzaron a cobrar hasta el 2018. Otro caso aún más extremo fue el de las sanciones derivadas de la revisión de informes anuales de 2012, las cuales fueron confirmadas por el TEPJF en febrero de 2019, es decir, siete años después de haberse detectado los ilícitos. En este último caso, aunque si bien es cierto que la imposición de sanciones prescribe en cinco años, como se ha mencionado anteriormente, los magistrados del TEPJF determinaron “que al momento en que fueron aplicadas las respectivas sanciones no había caducado el plazo de cinco años para que el INE determinara las multas”.⁴⁹⁴

A pesar de las problemáticas en torno a la aplicación de sanciones a los partidos políticos, como el monto reducido de éstas y plazos generosos para liquidarlas, debemos considerar que la alta regulación y restricción del sistema de fiscalización en su conjunto ha sido un factor que no sólo ha permitido evitar conductas ilícitas, sino que también ha propiciado mayor transparencia y rendición de cuentas de los recursos partidistas. Derivado de que han incrementado los mecanismos normativos e institucionales para detectar irregularidades cometidas, las oportunidades e incentivos de los partidos políticos para violar la ley han disminuido, sobre todo si consideramos que, a partir de 2014, la validez de las elecciones está condicionada al cumplimiento de la normatividad electoral en materia de financiamiento y fiscalización, pues ahora el rebase de tope de gastos de campaña, la recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita y la contratación de tiempos para la transmisión de propaganda en radio y televisión, se consideran como causales de nulidad de elecciones, lo cual ha favorecido a mitigar e inhibir conductas contrarias a la ley por parte de los partidos políticos.

En efecto, un sistema de regulación complejo y restrictivo genera riesgos tales como la sobrecarga de facultades y labores a cargo de la autoridad electoral para cumplir y hacer valer el complejo andamiaje normativo lo que, a su vez, puede conllevar a fallas y dificultades durante su implementación. Sin embargo, dadas las recurrentes denuncias y controversias en torno a las irregularidades en materia de financiamiento y fiscalización es que se ha optado por un sistema con un andamiaje normativo e institucional complejo y restrictivo, que, de manera simultánea, permita transparentar y rendir cuentas de los recursos partidistas.

A pesar de ello es importante recalcar las áreas de oportunidad que existen para mejorar el régimen de sanciones en materia electoral, tales como: la falta de concordancia entre los criterios

⁴⁹³ *Idem.*

⁴⁹⁴ Heraldo de México, “TEPJF confirma multas por más de 21 mdp a PRI, PRD, PT y MC”, *Heraldo de México*, 14 de febrero de 2019.

del INE y del TEPJF en torno a la fiscalización electoral, lo que ha generado que el sistema de fiscalización electoral en su conjunto se vuelva más complejo y retardado; la débil incidencia de las sanciones impuestas a los partidos políticos dado el reducido monto de éstas con relación al financiamiento público que reciben; así como el hecho de que la creación de un sistema de fiscalización complejo y restrictivo, en la práctica puede ser contraproducente. Revisar el régimen de sanciones en materia electoral es apremiante en tanto que, como señalan Oswaldo Chacón *et al.*, “debemos reconocer que en México se sigue cuestionando la eficacia del régimen sancionatorio. Permea entre amplios sectores de la población la percepción de que la conducta durante las elecciones relacionadas con el financiamiento político, con mucha frecuencia, son pasadas por alto y no son debidamente sancionadas”.⁴⁹⁵ Son bien conocidas por los medios de comunicación y ciudadanía en general las problemáticas en torno al régimen de sanciones en materia electoral, y si a ello añadimos los numerosos escándalos de corrupción y opacidad, como *Pemexgate*, *Amigos de Fox* e incluso la más reciente investigación referente a la injerencia de financiamiento ilegal en la campaña presidencial del PRI en 2012 por parte de Odebrecht, en conjunto, genera que la percepción de la ciudadanía sea negativa no sólo con respecto de los partidos políticos, sino incluso del sistema electoral en su conjunto, incluyendo al sistema de fiscalización electoral. En este sentido, como mencionan Norris y Abel Van Es: “si la transparencia no es acompañada con rendición de cuentas, la divulgación de información permanecerá como un mecanismo débil. Por ejemplo, si los casos de corrupción son revelados sin ninguna sanción de por medio, esto podría erosionar la confianza pública en el proceso electoral”.⁴⁹⁶

Por otra parte, a partir de las modificaciones realizadas en la reforma electoral de 2014 existen indicios de que la fiscalización de partidos políticos es un medio eficaz para hacer que los actores políticos rindan y transparenten cuentas. Un ejemplo de ello es que, como se mostrará en el siguiente apartado, para las elecciones de 2018, la ciudadanía tuvo conocimiento de la evolución diaria de ingresos y gastos de los candidatos, aspecto que hasta hace pocos años era prácticamente impensable, dado que la fiscalización de los partidos políticos era un ejercicio que se realizaba con posterioridad a las elecciones, lo cual era una de las principales desventajas del modelo de fiscalización electoral.

Por ende, es importante recalcar que, en adición a las modificaciones al régimen de las sanciones en materia electoral, cuyo propósito fue el establecimiento de medidas restrictivas que desincentivarán aún más las conductas contrarias a la normatividad electoral —como el establecimiento de causales de nulidad—, a raíz de la reforma electoral de 2014 también se instauraron mecanismos de fiscalización más efectivos para controlar y transparentar los recursos, tales como: el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), el cual permitiría fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos en tiempo real y de manera más exhaustiva, al realizarse a través de medios informáticos e incluir lineamientos homogéneos de contabilidad; el Registro Nacional de Proveedores

⁴⁹⁵ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, 223.

⁴⁹⁶ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance...”, *cit.*, p. 9.

(RNP), cuyo objetivo es identificar a los proveedores que presenten bienes y servicios a los partidos políticos, de manera que las operaciones entre estos sea controlada por la autoridad electoral; la reaparición de la Comisión de Fiscalización para ejercer las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de las labores de fiscalización electoral, así como el establecimiento de reglamentos más exhaustivos que permitan resarcir deficiencias presentadas en el pasado, tal como lo fue el establecimiento y modificación del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia, abordado anteriormente, y del Reglamento de Fiscalización, siendo este último el instrumento normativo propio de la autoridad electoral que le permite ejecutar los mecanismos para controlar y transparentar los recursos partidistas, como se abordará a continuación.

4.7. Reglamento de Fiscalización

El Reglamento de Fiscalización pasó de tener 23 artículos en 1993 a 406 artículos en el actual reglamento. Al optar por un sistema de regulación de financiamiento político restrictivo, es que el incremento en la normatividad ha sido considerable. El dato anterior explica, en gran parte, por qué el sistema de fiscalización electoral mexicano no sólo cuenta con uno de los marcos regulatorios en materia de financiamiento y fiscalización más complejos del mundo, sino que también “se encuentra entre los países con regulaciones [sobre financiamiento y fiscalización] más rígidas”.⁴⁹⁷

No obstante, antes de abordar el Reglamento de Fiscalización y las implicaciones que ha tenido en el sistema de fiscalización actual es pertinente, primero, referirnos a las reformas a las que hasta la fecha ha sufrido dicho reglamento, toda vez que, desde su emisión en noviembre de 2014, ha estado sujeto a siete reformas.

Como antecedente, vale recordar que el Consejo General del otrora IFE, en sesión celebrada el día 4 de julio de 2011, aprobó el Reglamento de Fiscalización, mismo que sería el antecedente inmediato del actual reglamento en la materia aprobado por el ahora Instituto Nacional Electoral el 19 de noviembre de 2014.⁴⁹⁸ Es importante mencionar este antecedente pues el reglamento aprobado en 2014 se constituyó prácticamente en su totalidad a partir de las bases del Reglamento de Fiscalización de 2011.

En este sentido, la diferencia de mayor trascendencia entre uno y otro reglamento fue el establecimiento de las reglas tendentes al funcionamiento del sistema de fiscalización a través de medios electrónicos. Lo anterior, derivado de que en el párrafo 2 del artículo 60 del actual Reglamento de Fiscalización se establece que el sistema de contabilidad que deberán usar los partidos políticos se desplegará a través de un sistema informático. Así, los partidos están obligados a realizar su registro contable en línea, mientras que la autoridad electoral podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización de los recursos partidistas. Aunque en el Capítulo I del Título Sexto de la LGPP se establecen las pautas y características generales del sistema de contabilidad de los partidos, es el Reglamento de Fiscalización emitido a raíz de la reforma electoral 2014 el que permite operacionalizar dicho sistema.

Lo anterior coadyuvó no sólo a acortar los plazos de fiscalización, necesario para sujetar la validez de las elecciones a las reglas de financiamiento y fiscalización electoral, sino que, al mismo tiempo, garantiza “el adecuado funcionamiento para el registro de operaciones, el resguardo de documentación comprobatoria y la generación de los informes, lo que hace posible que el proceso de rendición de cuentas y fiscalización se realice de manera ágil y ordenada”.⁴⁹⁹

⁴⁹⁷ Saavedra Herrera, Camilo Emiliano, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁹⁸ Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Reglamento de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG201/2011”, Instituto Nacional Electoral, 19 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3eMNdLV> (consultado el 22 de mayo de 2020).

⁴⁹⁹ *Ibidem*, p. 15.

Derivado, esencialmente, de la modificación del diseño para la ejecución de la fiscalización a través de medios electrónicos es que fue necesario adecuar el reglamento emitido en 2011. De acuerdo con los propios considerandos del acuerdo del Consejo General del INE por el que se emitió el Reglamento de Fiscalización en 2014, se establece que entre los temas que deben regularse a partir de la nueva reglamentación se encuentran:

[...] la creación de un sistema de fiscalización que contenga lineamientos homogéneos de contabilidad; [...] lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, [...] contar con un ordenamiento claro y sistemático que establezca las características y los requisitos relativos al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos; sobre la presentación de los informes del origen y destino de los recursos; su empleo y aplicación; los procedimientos de fiscalización; el procedimientos de liquidación y destino de los bienes que se deberá seguir cuando los partidos políticos pierdan o les sea cancelado su registro.⁵⁰⁰

Aunque con el paso del tiempo el Reglamento de Fiscalización inicialmente aprobado en noviembre de 2014 ha estado sujeto a considerables modificaciones, se ha tendido a preservar el sistema de fiscalización diseñado en la reforma de 2014. Al respecto podemos identificar que dicho reglamento ha estado sujeto a dos tipos de reformas: un tipo de reformas dan lugar cuando los partidos políticos interponen recursos de apelación ante el TEPJF sobre aspectos específicos del Reglamento de Fiscalización, y el otro tipo de reformas proviene de la propia autoridad electoral cuando busca resarcir fallas o mejorar los procedimientos en función de las experiencias o problemáticas experimentadas en ejercicios de fiscalización anteriores.

La primera reforma a que tuvo lugar el reglamento de fiscalización, a raíz de la reforma electoral de 2014, provino de la interposición de recursos de apelación ante el TEPJF por parte de PAN, PRI, PRD, PVEM, MC y MORENA.⁵⁰¹ Ante ello, el 18 de diciembre de 2014 el TEPJF resolvió las apelaciones de los partidos modificando el Reglamento de Fiscalización emitido en noviembre del mismo año, esencialmente en dos aspectos. El primero de ellos hace referencia al artículo 350 del Reglamento de Fiscalización, el cual estableció que los partidos podrán optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien, únicamente las erogaciones destinadas a propaganda colocada la vía pública durante el periodo de precampañas y campañas, por conducto de la Unidad Técnica de Fiscalización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64, párrafo 4 de la LGPP.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, p. 15-16.

⁵⁰¹ Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización y se abrogó el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General den entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG201/2011, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados”, Instituto Nacional Electoral, 23 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3fYbFLm> (consultado el 22 de mayo de 2020).

La anterior reglamentación constituye una de las innovaciones de la nueva reglamentación, en tanto que otorga la facultad a la autoridad electoral, si así lo desean los partidos políticos, de realizar los pagos en nombre de éstos, lo que permite tener mayor control sobre los recursos erogados por los partidos. A pesar de que la anterior reglamentación fue objeto de impugnación por parte de los partidos políticos, pues, de acuerdo con éstos, dicha disposición atentaba contra su autonomía, el TEPJF señaló que

Es infundado el referido motivo de agravio, en virtud de que, si bien es cierto, el artículo cuestionado únicamente refiere a la “totalidad de obligaciones contraídas para la campaña o en su caso únicamente la propaganda en la vía pública”, también lo es, que esa no es la única modalidad de la opción de pago a través de la Unidad Técnica que se establece en el Reglamento de Fiscalización, ya que las previstas en el mencionado artículo 64, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos, cuya omisión plantea el recurrente, se encuentran previstas en el artículo 350 del propio Reglamento, dado que el mismo establece “Los partidos podrán optar realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien, únicamente los relativos a propaganda en la vía pública durante el periodo de precampaña y campaña”.⁵⁰²

No obstante de ser válido lo establecido por el artículo 350 del Reglamento de Fiscalización, que hasta la fecha sigue vigente, una de las alegaciones hacía referencia a la indebida fundamentación de lo previsto en dicho artículo, debido a que, en la versión del Reglamento de Fiscalización de noviembre de 2014, se hacía referencia al párrafo 4 del artículo 64 de la LGPP, cuando por principio debió haber hecho referencia al párrafo 1 del artículo 64, el cual establece que los partidos políticos pueden optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña, por conducto de la UTF.

En este sentido, aunque la reglamentación es válida, el TEPJF estableció que se trataba de un error, el cual debía ser corregido de manera que el artículo 350 del Reglamento de Fiscalización se fundamente, no en el párrafo 4, sino en el párrafo 1 del artículo 64 de la LGPP, tal como se encuentra en el Reglamento de Fiscalización vigente.

Aunque el anterior se puede tratar de un cambio menor, sirva de ejemplo para entender una de las nuevas modificaciones del Reglamento de Fiscalización a partir de 2014, que es precisamente la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE para realizar todos los pagos durante los periodos electorales en nombre de los partidos, aunque con el previo consentimiento de éstos. Con ello se busca tener un mayor control sobre los egresos de los partidos políticos, y aunque si bien esto representa un incremento en las labores de la autoridad electoral en materia de fiscalización, asegura que los recursos estén siendo utilizados debidamente, lo que podría traducirse en menos irregularidades cometidas por parte de los partidos políticos.

⁵⁰² *Ibidem*, p. 3-4.

El segundo motivo de impugnación al Reglamento de Fiscalización emitido en noviembre de 2014 fue el relativo al plazo con el que cuentan los partidos políticos para resolver sobre el deslinde de gastos no reconocidos. El problema radicaba en que los partidos políticos tenían sólo 48 horas para realizar el escrito a través del cual se deslindaban del gasto no reconocido. En este sentido, el TEPJF señaló que “a fin de maximizar el derecho a una efectiva garantía de audiencia”,⁵⁰³ era necesario modificar el artículo 212 a fin de que “el deslinde referido pueda presentarse en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones”;⁵⁰⁴ con ello se trataba de otorgar mayor oportunidad a los partidos políticos de deslindarse de aquellos gastos que presuntamente no hubieren realizado.

Lo anterior constituyó la primera reforma al Reglamento de Fiscalización emitido en 2014, no obstante, las modificaciones de mayor calado fueron presentadas después de la fiscalización de los procesos electorales de 2015, año en que por primera vez se ejercieron las nuevas atribuciones de la autoridad electoral en materia de fiscalización, con lo cual, a nivel federal, logró captar y analizar información de 2 mil 667 candidatos, lo que conllevó a la revisión de 5 mil 333 informes de campañas. Lo anterior sin contar con la revisión de 18 mil 897 informes de campañas de elecciones locales en 2015. De todo lo anterior, la UTF identificó ingresos por mil 57 millones de pesos en las campañas electorales federales de 2015; mientras que por la parte de los egresos se logró detectar mil 50 millones de pesos.

Así, derivado de que la fiscalización de los procesos electorales de 2015, constituyéndose como el primer ejercicio fiscalizador en el que se llevaron a cabo las nuevas atribuciones conferidas por la reforma electoral de 2014, la autoridad electoral consideró pertinente realizar adecuaciones por medio de las cuales se pudieran resarcir las deficiencias o problemáticas presentadas en el proceso de fiscalización de 2015.

Para ello, mediante Acuerdo del Consejo General del INE, INE/CG1047/2015, se realizaron modificaciones a 57 artículos del Reglamento de Fiscalización de 2014, de los cuales destacan, entre otros, temas relacionados con el registro de operaciones; precisiones a los conceptos de prorrateo; control de gastos en propaganda por medio de internet; adecuaciones al sistema de fiscalización y la adición de nuevos sistemas; restricciones de aportaciones por medio de descuentos de nómina, y reglamentación en torno al reintegro de remanentes.⁵⁰⁵

⁵⁰³ Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización y se abrogó el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General den entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG201/2011, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados”, Instituto Nacional Electoral, 23 de diciembre de 2014, p. 4. Disponible en: <https://bit.ly/3fYbFLm> (consultado el 22 de mayo de 2020).

⁵⁰⁴ *Idem.*

⁵⁰⁵ Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo

La necesidad de realizar modificaciones relacionadas al registro de operaciones surgió esencialmente al observar que, durante los procesos electorales de 2015, de acuerdo con la propia autoridad electoral:

[...] los partidos políticos [...] registraron la mayor parte de sus operaciones de ingresos y egresos en el sistema en línea de contabilidad durante los últimos días de las etapas de precampaña y campaña, situación que, además de contravenir las disposiciones normativas aplicables, obligó a las áreas de auditoría a realizar el análisis y confronta de información en plazos reducidos, lo que consecuentemente, [...] limitó el alcance y profundidad del análisis.⁵⁰⁶

Por consiguiente, se consideró necesario obligar a los partidos políticos a registrar sus operaciones por medio del sistema de contabilidad en un plazo máximo de tres días. Aunque si bien es cierto que el plazo estaba establecido desde el Reglamento de Fiscalización emitido en noviembre de 2014, la reforma a dicho reglamento en 2015 añadió el párrafo 5 del artículo 38 para establecer que el registro de operaciones fuera del plazo considerado sería sancionado como una falta sustantiva (grave). En este mismo sentido, se estableció la obligación de corregir e incorporar, a través del sistema de contabilidad en línea, la información y documentación solicitada por la autoridad electoral por medio del oficio de errores y omisiones, así como la obligación de incorporar al sistema informático la documentación soporte de cada operación realizada por los partidos políticos, por lo que, a diferencia de lo que ocurrió en el proceso de fiscalización de los procesos electorales de 2015, en ningún caso se aceptará información por medios físicos, a menos que lo establezca expresamente el reglamento de fiscalización.

En lo que respecta al prorrateo, aunque si bien es cierto que derivado de las modificaciones a la normatividad electoral en 2014 mejoraron sustancialmente los criterios y procedimientos en torno al prorrateo de gastos de campañas, en los procesos electorales de 2015 existieron casos en donde se realizaron gastos que beneficiaron a un conjunto de precampañas, por lo que fue necesario adicionar reglamentación específica en torno al prorrateo de precampañas. De igual forma se establecieron precisiones referente al prorrateo en el caso de coaliciones, estableciendo que en caso de existir propaganda genérica, es decir, aquella propaganda que beneficia a dos o más candidatos de manera simultánea, a favor de un partido político que haya conformado coalición, ya sea en ámbito federal o local, se entenderá que beneficia a todos los candidatos contemplados en dichas coaliciones.⁵⁰⁷

INE/CG263/2014, modificado a su vez mediante Acuerdo INE/CG350/2014", Instituto Nacional Electoral, 16 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2UnDSLs> (consultado el 22 de mayo de 2020).

⁵⁰⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁰⁷ De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 29 del Reglamento de Fiscalización de 2014, los gastos genéricos de campaña se pueden identificar como: a) Los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña; b) En los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y c) En los casos en que se publique, difunda o mencione el emblema o lema con los

En lo que respecta al control de gastos destinados a propaganda en internet, la reforma al Reglamento de Fiscalización en 2015 adicionó el inciso e) del párrafo 4 del artículo 199, el cual establece que serán considerados gastos de anuncios pagados en internet los realizados en inserciones, *banners*, *tweets*, anuncios, cuentas de redes sociales, páginas de internet y otros similares que tengan como finalidad promover la campaña de un partido o candidato. Lo anterior fue necesario en tanto que, como se indica en el acuerdo por el cual se modificó en Reglamento de Fiscalización en 2015, la autoridad electoral “no puede ser ajena a las nuevas modalidades de precampaña y campaña que los partidos políticos y candidatos independientes emplean, pues se tiene conciencia de que hay una cantidad importante de gasto que se ejerce en los conceptos señalados”.⁵⁰⁸ Por su parte, *Ciro Murayama* ha señalado que

A propósito de dinero inyectado a redes sociales en campañas electorales, el INE ha sido autoridad pionera en el mundo al fiscalizar ese gasto y sancionarlo cuando no se declara, pues es una erogación válida si se reporta. Baste decir que entre 2016 y 2017, gracias a información proporcionada por la empresa Facebook, se acreditó el pago por 53.2 millones de pesos de candidatos locales a esa plataforma de comunicación.⁵⁰⁹

Otra de las modificaciones relevantes de la reforma al Reglamento de Fiscalización en 2015 fue la relacionada con las adecuaciones y adiciones al sistema de fiscalización.

Con el propósito de contar con información más precisa con respecto de las operaciones registradas por todos y cada uno de los candidatos, tanto a nivel federal como a nivel local, fue necesario implementar el Sistema de Registro Nacional de Candidatos. Tan sólo en los procesos electorales de 2018, el INE se encargó de registrar y fiscalizar a 17 mil 699 candidatos; mientras que, en los procesos electorales de 2012, el entonces IFE registró y fiscalizó a mil 605 candidatos. El sustancial incremento se debe principalmente a que, con motivo de la reforma electoral de 2014, la autoridad electoral se hizo cargo de la fiscalización tanto a nivel federal como a nivel local. En este sentido, el Sistema Nacional de Registro de Candidatos se constituye como “la base para generar el acceso al Sistema de Contabilidad en Línea para que los sujetos obligados registren las operaciones que efectúen”.⁵¹⁰

que se identifique al partido, coalición o sus candidatos en conjunto o los contenidos de sus plataformas electorales, sin que se identifique algún candidato en particular.

⁵⁰⁸ Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG263/2014, modificado a su vez mediante Acuerdo INE/CG350/2014”, Instituto Nacional Electoral, 16 de diciembre de 2015, p. 23. Disponible en: <https://bit.ly/2UnDSLs> (consultado el 22 de mayo de 2020).

⁵⁰⁹ *Murayama, Ciro*, “Dinero y campañas...”, *cit.*

⁵¹⁰ Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG263/2014,

Por otra parte, con el propósito de incrementar el acceso a la información financiera generada por los partidos políticos y que debe ser proporcionada a la ciudadanía, se adicionó la fracción VI del párrafo 1 del artículo 404 del Reglamento de Fiscalización, el cual adiciona al conjunto de información financiera, la generación de un reporte final de ingresos y egresos a nivel candidatura de los periodos de precampaña y campaña, así como el detalle de las operaciones registradas por dichos candidatos, lo que a partir de entonces ha permitido, a través del portal de “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización” del INE, consultar y analizar información relativa a los ingresos y gastos de cada uno de los candidatos que compitieron a cargos de elección popular.

En cuanto al control de aportaciones privadas destinadas a los partidos políticos, la reforma al Reglamento de Fiscalización de 2015, reguló dos aspectos que antes no estaban considerados. La primera modificación fue la regulación de las aportaciones en especie de los precandidatos y candidatos a sus propias campañas mediante la obligación de realizarlas a través de cheques o transferencias provenientes de cuentas a nombre de los propios precandidatos y candidatos; lo anterior con el propósito de “evitar que existan operaciones que no queden registradas en el sistema financiero mexicano y que las aportaciones en especie se conviertan en un mecanismo para ingresar bienes o servicios pagados en efectivos a las campañas electorales”.⁵¹¹ Por su parte, la segunda modificación relacionada al control de aportaciones privadas destinadas a los partidos políticos se refiere a la restricción de aportaciones vía nómina. Esto fue necesario toda vez que con motivo de una queja se detectó la retención de salarios de los trabajadores de un municipio, mismos que eran transferidos a la cuenta bancaria de la fundación de un partido político. Ante ello se consideró necesario añadir el párrafo 2 del artículo 104 bis del Reglamento de Fiscalización con el propósito de prohibir, en definitiva, las aportaciones vía nómina por parte de simpatizantes o militantes a los partidos políticos.

Finalmente, otro aspecto trascendente de la reforma realizada al Reglamento de Fiscalización en 2015 fue la relacionada al reintegro de remanentes del financiamiento público destinado a campañas electorales. En este sentido, se adicionó el artículo 222 bis del Reglamento de Fiscalización para establecer que los partidos políticos deberán devolver al INE o, en su caso, al Organismo Público Local correspondiente, el monto total del financiamiento público para campaña que hubieran recibido y que no hubieran utilizado en los procesos electorales correspondientes. Con relación a esta última disposición cabe apuntar que, desafortunadamente, los recursos de campaña en la mayoría de los casos son erogados prácticamente en su totalidad. Así, por ejemplo, con motivo de las elecciones federales de 2015 y 2018, los partidos políticos erogaron mil 47 millones y 2 mil 809 millones de pesos, respectivamente, mientras que sus ingresos ascendieron a mil 57 millones y 2 mil 686 millones de pesos. Es decir, en 2015 erogaron el 99% de los ingresos que recibieron para conceptos de gastos de campaña, mientras que en 2018 no sólo gastaron el cien por ciento de sus

modificado a su vez mediante Acuerdo INE/CG350/2014”, Instituto Nacional Electoral, 16 de diciembre de 2015, p. 25. Disponible en: <https://bit.ly/2UnDSIs> (consultado el 22 de mayo de 2020).

⁵¹¹ *Ibidem*, p. 30.

ingresos de campaña, sino que incluso los gastos superaron a los ingresos en más de 120 millones de pesos. En ese sentido, a pesar de que gran parte de la ciudadanía está en contra de los altos ingresos y gastos de los partidos políticos, especialmente en periodos electorales donde las erogaciones realizadas por estos son más visibles, podemos observar que elección tras elección se siguen utilizando grandes sumas de dinero, especialmente de origen público.

La cuarta reforma al Reglamento de Fiscalización provino de un recurso de apelación presentado por parte de un partido político ante el TEPJF en diciembre de 2015, misma que fue resuelta a favor del partido en abril de 2016.⁵¹² La petición del partido que había interpuesto el recurso de apelación era considerar la posibilidad de incorporar la notificación electrónica de los oficios de errores y omisiones detectadas por la autoridad electoral en los informes financieros. Aunque si bien ésta fue incorporada en la reforma al Reglamento de Fiscalización en 2015, la disposición establecía que tales notificaciones electrónicas de errores y omisiones serían enviadas a los precandidatos o candidatos a cargos de elección local, quedando excluidos los partidos políticos; ante lo cual el TEPJF consideró pertinente “incluir la notificación electrónica también para los partidos políticos, quienes a su vez podrán notificar a sus respectivos aspirantes, candidatos y precandidatos”.⁵¹³ Lo anterior abonaba a la realización de los procedimientos de fiscalización más ágiles y expeditos, toda vez que la notificación electrónica permitía generar ahorros tanto materiales como humanos, “pues con esta nueva modalidad se evita que un grupo considerable de funcionarios vaya a notificar personalmente a las partes”.⁵¹⁴

También en 2016 se llevaría a cabo una reforma al Reglamento de Fiscalización impulsada por la propia autoridad electoral. Así, mediante el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE/CG875/2016, se aprobaron las reformas y adiciones al Reglamento de Fiscalización.⁵¹⁵ Aunque si bien dicha reforma implicó la modificación de 31 artículos del Reglamento de Fiscalización, destacan las mejoras a temas relacionados con la comprobación de las operaciones de los partidos políticos, el control de ingresos en efectivo, la creación de concentradoras de ingresos y egresos, así como las modificaciones relacionadas con el Sistema Integral de Fiscalización.

En lo referente a los comprobantes de operaciones, la reforma al Reglamento de Fiscalización de diciembre de 2016 incluyó en el numeral 1 del artículo 47 que las aportaciones provenientes de militantes y simpatizantes, además de apegarse a los límites establecidos, se soportarán con los

⁵¹² Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el artículo 9, numeral 1, inciso f), fracción IX y se adiciona la fracción X del Reglamento de Fiscalización, aprobado el dieciséis de diciembre de dos mil quince, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG1047/2015, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-19/2016”, Instituto Nacional Electoral, 4 de mayo de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2UbaAYp> (consultado el 22 de mayo de 2020).

⁵¹³ *Ibidem*, p. 3.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p. 2.

⁵¹⁵ Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante Acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los Acuerdos INE/CG350/2014 e INE/CG1047/2015”, Instituto Nacional Electoral, 21 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2UHquJd> (consultado el 22 de mayo de 2020).

recibos emitidos mediante el Módulo de Generación de Recibos Electrónicos del Sistema de Contabilidad en Línea que la autoridad electoral ponga a disposición de los partidos políticos. Lo anterior permite no sólo agilizar y normalizar a través de medios electrónicos las aportaciones de militantes y simpatizantes, las cuales, en la mayoría de los partidos, representan el mayor monto de recursos de origen privado, sino que también permite tener un mejor control en el registro de este tipo de aportaciones, toda vez que permite “realizar cruces de la información que registre y reporte el propio sujeto obligado en su contabilidad”.⁵¹⁶

Relacionado con lo anterior, se realizaron modificaciones al control de los ingresos en efectivo, con el objetivo de obtener mayor certeza sobre el monto total de los ingresos en efectivo que reciban los partidos políticos. En este sentido, se hizo obligatorio no sólo aclarar que el depósito o transferencia debe realizarse a nombre de los partidos políticos, sino también aclarar el periodo para el cual se otorgan dichos recursos; todo lo anterior con el “fin de contar con mayor control de los recursos y, en su caso, evitar que se acumulen recursos que no se debieran destinar a los mismos fines”.⁵¹⁷

Por otra parte, se adicionó el artículo 150 bis, mismo que obliga a los partidos políticos y coaliciones a contar, tanto en periodos de precampaña como de campaña, con una concentradora, la cual se encargara de la “Contabilidad generada para cada partido político o coalición en el Sistema de Contabilidad en Línea para realizar la dispersión de ingresos y gastos; así como el prorrateo de los gastos para los sujetos obligados beneficiados durante los procesos de precampaña y campaña”.⁵¹⁸ En este sentido, de acuerdo con el artículo 150 bis, adicionado a partir de la reforma al Reglamento de Fiscalización en diciembre de 2016, entre las responsabilidades de las concentradoras de cada partido político se encuentran las siguientes:

- a) Distribuir los gastos entre los candidatos considerando las reglas de prorrateo.
- b) Realizar transferencias en especie o en efectivo a las coaliciones, precandidatos y candidatos.
- c) Distribuir los gastos para coalición, precandidatos y candidatos.
- d) Realizar la asignación directa de un prorrateo mediante el Sistema de Contabilidad en Línea a los precandidatos y candidatos beneficiados del gasto de precampañas o campañas.
- e) Devolver el remanente en caso de existir.

Lo anterior no sólo contribuye a un mejor control y vigilancia de los recursos partidistas por parte de la autoridad electoral, sino que de manera simultánea apunta a fortalecer los mecanismos de control de los propios partidos políticos, lo cual puede contribuir a que incurran en menos irregularidades y errores al momento de realizar sus operaciones.

⁵¹⁶ *Ibidem*, p. 19.

⁵¹⁷ *Ibidem*, p. 21.

⁵¹⁸ Artículo 4o., párrafo 1, inciso u), del Reglamento de Fiscalización.

Relacionado con lo anterior, cabe mencionar que también se llevaron a cabo modificaciones al Sistema Integral de Fiscalización, tales como la obligación de los partidos políticos de aclarar registros y modificaciones de las mismas, en caso de que hubieran realizado correcciones o cancelaciones de registros mediante el sistema; esto debido a que la autoridad electoral había detectado que, en ocasiones, los partidos políticos “en el desahogo de los oficios de errores y omisiones realizan ajustes a la contabilidad en el Sistema Integral de Fiscalización, sin detallar las aclaraciones o movimientos realizados”, lo que provoca que la autoridad electoral tenga problemas para identificar todas las modificaciones o adiciones de información. Así, se consideró pertinente modificar el artículo 293 del Reglamento de Fiscalización para establecer que las correcciones y aclaraciones derivadas de lo señalado en el oficio de errores y omisiones, deberán reflejarse en el SIF y detallarse de manera pormenorizada, identificando los movimientos realizados, las pólizas y documentos involucrados, así como cualquier otro dato que permita a la autoridad electoral valorar la información.

La sexta reforma al Reglamento de Fiscalización derivó de la impugnación de varios partidos políticos resuelta en febrero de 2017 y cuya principal modificación estuvo relacionada con el cambio de referencia monetaria para el cumplimiento de determinadas obligaciones en la ley, como la imposición de sanciones, toda vez que con motivo de la reforma constitucional publicada en el DOF en enero de 2016 se estableció que el referente para efectos jurídicos que imponga obligaciones o sanciones, sería la Unidad de Medida y Actualización (UMA).⁵¹⁹

Debido a que en algunos apartados la normatividad electoral hacía referencia al salario mínimos y en otros a la Unidad de Medida de Actualización, fue necesario añadir un artículo transitorio tercero con el fin de establecer que toda disposición del Reglamento de Fiscalización que haga referencia a salarios mínimos, será alusiva a Unidades de Medida y Actualización.

Por otra parte, también en 2017, se llevó a cabo una reforma al Reglamento de Fiscalización impulsada por propia autoridad, aprobada mediante Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE/CG409/2017.⁵²⁰ Entre los temas que fueron objeto de las principales modificaciones se encuentran los relacionados con las modalidades de financiamiento y límites anuales, la prohibición de cierto tipo de gastos durante las campañas, los conceptos de gastos de campaña y jornada electoral, así como requisitos en las respuestas a oficios de errores y omisiones.

⁵¹⁹ Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Reglamento de Fiscalización, aprobado el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis mediante Acuerdo INE/CG875/2016, en cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-51/2017 y sus acumulados”, Instituto Nacional Electoral, 15 de marzo de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/32qtkaf> (consultado el 15 de mayo de 2020).

⁵²⁰ Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante Acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los Acuerdos INE/CG350/2012, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017”, Instituto Nacional Electoral, 8 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2CRlpbw> (consultado el 22 de mayo de 2020).

En cuanto al tema relacionado con las modalidades de financiamiento y límites anuales, fue necesario realizar modificaciones debido a que, derivado de un recurso de apelación, el TEPJF declaró la inaplicación de la fracción I, inciso c), párrafo 2 del artículo 95 del Reglamento de Fiscalización que establecía que las aportaciones de simpatizantes otorgadas a los partidos políticos se podían realizar únicamente durante los procesos electorales, lo cual limitaba el derecho de participación política de los ciudadanos. En este sentido, se modificó el artículo del Reglamento de Fiscalización antes referenciado con el propósito de permitir aportaciones de simpatizantes también en periodos ordinarios.

En lo referente a las modificaciones relacionadas con la prohibición de ciertos tipos de gastos durante las campañas, la autoridad electoral propuso adicionar el artículo 143 Quater con el propósito de prohibir la entrega, por parte de partidos o candidatos, de tarjetas, volantes, dípticos, plásticos o cualquier otro documento. Lo anterior se establecía en relación con el párrafo 5 del artículo 209 de la LGIPE, en el cual se señala que la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, está estrictamente prohibida a los partidos y candidatos. De acuerdo con la autoridad electoral, la adición del artículo 143 Quater del Reglamento de Fiscalización se hacía con “el fin de impedir la entrega de tarjetas u otro tipo de propaganda que en la percepción de la ciudadanía se dirija a un beneficio directo en un futuro inmediato”;⁵²¹ no obstante, como se abordará más adelante, dicha disposición establecida en el Reglamento de Fiscalización sería objeto de impugnación por parte de los partidos ante el TEPJF, por lo que finalmente la prohibición de la entrega de tarjetas, volantes, dípticos o plásticos por parte de los partidos políticos a la ciudadanía quedaría sin efectos.

Otra de las modificaciones relevantes al Reglamento de Fiscalización en 2017 fue la relacionada a la adición de conceptos en el rubro de gastos de campaña y jornada electoral. Así, con el propósito de brindar mayor certeza sobre lo que se constituye como gasto de campaña, se añadieron dos incisos al artículo 199 del Reglamento de Fiscalización, en los cuales se señala que los gastos destinados a estudios, sondeos y encuestas de preferencias electorales, así como los gastos realizados durante la jornada electoral, los cuales comprenden, entre otros, las aportaciones y los pagos en dinero y en especie que realicen los candidatos a sus representantes de casillas y generales, deberán ser computados como gastos de campaña en los informes respectivos.

Modificación también relevante fue la relacionada con los oficios de errores y omisiones, para lo cual se modificó el artículo 293 del Reglamento de Fiscalización con el propósito de habilitar el Módulo de Aclaraciones del Sistema de Contabilidad en Línea, a través del cual ahora los sujetos obligados deben presentar las correcciones o aclaraciones pertinentes en atención al oficio de errores y omisiones, con lo cual se agilizan aún más los procedimientos de fiscalización, pues cada vez más aspectos de ésta se realizan a través de medios informáticos.

Finalmente, es importante referirnos a las modificaciones de la última reforma al Reglamento de Fiscalización vigente, la cual fue aprobada por el Consejo General del INE en enero de

⁵²¹ *Ibidem*, p. 18.

2018, y que fue motivada por los partidos políticos quienes, inconformes, presentaron recursos de apelación ante el TEPJF con el propósito de presentar quejas con relación a la reforma al Reglamento de Fiscalización llevada a cabo en septiembre de 2017.⁵²²

Aunque fueron tres los temas sobre los que versaron las impugnaciones realizadas por los partidos políticos al Reglamento de Fiscalización, la modificación de mayor trascendencia fue la relacionada con lo dispuesto en el artículo 143 Quater, el cual establecía prohibiciones a cierto tipo de propaganda. Vale recordar que, con motivo de la reforma al Reglamento de Fiscalización en 2017, se añadió el artículo 143 Quater, el cual establecía que, en adición a las prohibiciones señaladas en el párrafo 5 del artículo 209 de la LGIPE, se impedía la entrega de tarjetas, volantes, dípticos, trípticos, plásticos o cualquier otro documento en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato a los ciudadanos. Asimismo, el artículo 143 Quater del Reglamento de Fiscalización estableció que, en caso de incurrir en dichos gastos, estos serían considerados como gastos sin objeto partidista, o bien, no vinculados a actividades para la obtención del voto, lo cual es considerado y sancionado como una falta grave. No obstante, el PRI y el PVEM controvirtieron la validez de lo dispuesto en dicho artículo, dando los siguientes argumentos:

- El INE se extralimitó en el ejercicio de su facultad reglamentaria, al haber emitido una prohibición que corresponde al legislador.
- Se incorporan los conceptos de “sin objeto partidista” y “no vinculados a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto”, que constituyen descripciones normativas prohibitivas que en todo caso deben estar incluidas en la ley y no en un reglamento.⁵²³

En cuanto al primer argumento, el TEPJF lo estimó como parcialmente fundado, es decir, les dio parcialmente la razón a los partidos políticos, debido, a que, como lo expresó el propio TEPJF:

[...] el precepto contenido en el párrafo 1, del artículo 143 Quater, que se adicionó mediante el acto controvertido, no se limita a establecer aspectos sobre la manera o el cómo la autoridad electoral ejercerá las atribuciones que le confiere la ley en materia de fiscalización respecto de una determinada conducta, sino que establece límites al actuar de diversos sujetos [...].

Dicha atribución corresponde al legislador, pues sólo a él compete determinar los supuestos normativos sobre qué pueden o no hacer los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y candidatos durante los procesos electorales, así como las consecuencias que se generarán en caso de inobservancia [...].

⁵²² Véase Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el diverso INE/CG409/2017, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados”, Instituto Nacional Electoral, 5 de enero de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3fM3Fgt> (consultado el 22 de mayo de 2020).

⁵²³ *Ibidem*, p. 9.

Es por ello que se considera que la responsable [INE] debía limitarse a lo que el legislador ordinario prohibió en el aludido artículo 209, párrafo 5, de la LGIPE, sin incorporar a dicha prohibición la propaganda en formato de tarjetas, volantes, dípticos, trípticos, plásticos o cualquier documento, por no haber sido contemplado por el legislador ordinario a quien le compete desarrollar este tipo de normas prohibitivas.⁵²⁴

En cuanto al segundo argumento del PRI y el PVEM, el TEPJF consideró modificar las consecuencias en caso de que se contravenga la disposición establecida en el párrafo 5 del artículo 209 de la LGIPE, por lo que se estimó que dicha propaganda debe considerarse como gasto prohibido, para cual deberá computarse como gasto de campaña, esto con el objetivo de determinar un eventual rebase al tope de gastos de campaña.

Considerando todo lo anterior, el TEPJF señaló que el artículo 143 Quater debería quedar de la siguiente forma:

Artículo 123 Quater. Prohibición de gastos durante las campañas.

1. Durante los procesos electorales, los partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos, candidatos independientes y los candidatos están impedidos para entregar por sí o por interpósita persona cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.
2. La contravención a esta disposición se considerará como un gasto prohibido y deberá computarse a los gastos de campañas.⁵²⁵

Lo resuelto por el TEPJF es importante considerarlo en tanto que nos advierte que, si bien es cierto que la autoridad electoral tiene la facultad de emitir reglamentación electoral, tal como el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y el Reglamento de Fiscalización, las leyes electorales, tales como la LGIPE y la LGPP, las cuales son emitidas por el legislativo, establece las pautas generales con base en las cuales los reglamentos emitidos por la autoridad electoral se deben constituir, y en ese sentido las leyes tienen una *jerarquía normativa* superior a la de los reglamentos. En este sentido, tal como lo ha señalado el propio TEPJF: “la jerarquía normativa, estriba en que el ejercicio de la facultad de emitir acuerdos o Reglamentos, no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los Reglamentos y acuerdos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan”.⁵²⁶

Aunque a lo largo de las reformas a las leyes en materia electoral, originadas desde el propio legislativo, han permitido mejorar la fiscalización de los partidos políticos, cabe recordar que la fa-

⁵²⁴ *Ibidem*, p. 11-13.

⁵²⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁵²⁶ *Ibidem*, p. 11.

cultad para mejorar o modificar la labor tendente a la fiscalización sigue recayendo, en buena medida, en los legisladores, quienes son los que elaboran y aprueban las leyes en materia electoral. Aunque si bien la ciudadanía puede exigir mecanismos de control de los recursos públicos utilizados por los partidos políticos, destaca que en la práctica sean los propios partidos políticos quienes, a través del legislativo, han tenido la necesidad y el deber de autoregularse.

Aunque si bien hasta ahora se ha hecho referencia sobre las disposiciones del Reglamento de Fiscalización que han sido reformadas, existen aspectos puntuales, adicionales a los cambios referentes a los procedimientos de presentación y revisión de los informes financieros, que fueron modificados a partir de la reforma electoral de 2014 y que fueron relevantes para la ejecución del nuevo sistema de fiscalización, tal como la instauración del Sistema de Contabilidad en Línea (SCL), prevista en el Título II, “Del Sistema de Contabilidad en Línea del Reglamento de Fiscalización”. De acuerdo con el párrafo 1 de artículo 35 del reglamento referido, se define al SCL como “el medio informático que cuenta con mecanismos seguros a través de los cuales los partidos realizarán en línea los registros contables y por el cual el Instituto [INE] podrá tener acceso irrestricto como parte de sus facultades de vigilancia y fiscalización”.⁵²⁷ Es por esto último que la autoridad electoral, de acuerdo con el artículo 36 del Reglamento de Fiscalización, tiene la facultad de verificar y auditar en todo momento la información que registren partidos políticos, precandidatos y candidatos sobre el origen, monto y destino de recursos, especialmente si consideramos que, gracias a las nuevas atribuciones fiscalizadoras del INE, ésta tiene la facultad de revisar los ingresos y gastos de precampaña y campaña en tiempo real. Por ende, los precandidatos, candidatos y partidos políticos, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 38 del referido reglamento, tienen la obligación de realizar los registros contables de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización; en caso de que el registro de operaciones se realice fuera del plazo establecido, será considerado como una falta grave y, por tanto, sancionada de igual manera.

También es importante mencionar que, de acuerdo con el párrafo 6 del artículo 35 del Reglamento de Fiscalización, se establece que la información reportada por precandidatos, candidatos y partidos políticos a través del Sistema de Contabilidad en Línea y auditada por el INE, será puesta a disposición de la ciudadanía.

Por lo que, en suma, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 39, el SCL permite la ejecución de al menos las siguientes funciones:

- a) El acceso seguro, registro y consulta en línea de operaciones por parte de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos y candidatos.

⁵²⁷ Asimismo, de acuerdo con el inciso bbb) del glosario del Reglamento de Fiscalización vigente, incluido en su artículo 4o., se define al SCL como “Sistema de contabilidad en línea de los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes que el Instituto [INE] ha denominado como Sistema Integral de Fiscalización”. Así, aunque ni en las leyes generales electorales —como la LGIPE y la LGPP— ni en el Reglamento de Fiscalización se menciona expresamente el concepto “Sistema Integral de Fiscalización”, en la práctica la autoridad electoral sí hace referencia a éste.

- b) El acceso, la configuración, administración y operación del Sistema de Contabilidad en Línea por parte de la UTF.
- c) La consulta de información pública por parte de la ciudadanía.

A su vez, para cumplir con las funciones que le asigna el artículo anterior, de acuerdo con la propia autoridad electoral, el sistema se integra por tres módulos:

- 1) *Captura y registro de ingresos y gastos.* Módulo que brinda la posibilidad para que los partidos políticos registren y presenten los informes correspondientes a sus ingresos y gastos; en este apartado pueden dar de alta a cada uno de sus candidatos y adjuntar a cada registro la documentación soporte o evidencia correspondiente.
- 2) *Administración de fuentes de información.* Módulo utilizado para registrar la información proporcionada por el SAT y la UIF, así como la generada por el INE con motivo de la fiscalización.
- 3) *Reportes para la fiscalización.* Módulo que genera los reportes para dar seguimiento a los gastos de campaña [...]. Se permite la consulta de operaciones, evidencia e informes presentados por los partidos políticos, coaliciones, candidatos y candidatos independientes, así como la captura de los ingresos o gastos determinados por la autoridad [electoral].⁵²⁸

En cuanto al primer módulo es importante recordar que además de ser obligatorio el registro de ingresos y egresos por medio del SCL, la generación de todos los informes, es decir, los informes anuales, trimestrales ordinarios, mensuales y finales de campaña y los de precampaña, debe realizarse por medio del SCL, de acuerdo con el artículo 232 del Reglamento de Fiscalización, por lo cual el uso del sistema se vuelve indispensable para el registro y presentación de la operaciones financieras de los partidos políticos.

Por su parte, en lo referente al segundo módulo, es importante recordar que además de que la autoridad electoral tiene acceso irrestricto a la contabilidad de los partidos políticos como parte de sus facultades de vigilancia y fiscalización, pues es quien lleva a cabo, esencialmente, la revisión de los informes financieros presentados por los partidos políticos, existen convenios para el intercambio de información con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Servicio de Administración Tributaria y la Unidad de Inteligencia Financiera.

De acuerdo con el artículo 345 del Reglamento de Fiscalización, la UTF remitirá a las autoridades antes señaladas, los listados de candidatos a cargos de elección popular, de dirigentes y de los titulares nacionales de los órganos de finanzas de los partidos políticos con el propósito de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran constituirse en un delito. Por otra parte, en el artículo 348 del mismo reglamento, se establece que la UIF podrá solicitar a la UTF informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos reportados por los partidos políticos. Asimismo, en dicho artículo se establece que, a su vez, la UTF podrá

⁵²⁸ Instituto Nacional Electoral, "Fiscalización Nacional", *cit.*, p. 340-341.

solicitar a la UIF informes respecto de disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios durante los procesos electorales, con el propósito de evitar, esencialmente, financiamiento ilícito proveniente de entes públicos hacia los partidos políticos. Relacionado con lo anterior, el párrafo 2 del artículo 361 señala que la UTF podrá solicitar a la UIF que le informe si los registros federales de contribuyentes de los proveedores de bienes y servicios de los partidos políticos han sido reportados bajo el estatuto de operaciones inusuales o relevantes o, en su caso, si existe algún proceso en curso por operaciones con recursos de procedencia ilícita. En el caso de que este último supuesto fuera confirmado, la UTF cancelará el registro del proveedor en el Registro Nacional de Proveedores, con lo cual ya no podrá sostener relaciones comerciales con los partidos políticos. Finalmente, en cuanto a la información intercambiada entre la UTF y la UIF, el artículo 344 establece que, a fin de verificar la procedencia de los recursos obtenidos por partidos y candidatos, la UTF remitirá al SAT y a la UIF, los nombres de los aportantes cuyas aportaciones a criterio de la propia UTF sean relevantes o inusuales.

Por otra parte, en cuanto a la información intercambiada entre la SHCP y la UTF, el artículo 53 del Reglamento de Fiscalización señala que la UTF deberá informar a la SHCP cuando los donativos otorgados a los partidos políticos sean por una cantidad igual o superior a tres mil doscientas veces el valor de la UMA. Asimismo, dicha disposición establece que la autoridad electoral informará a la SHCP sobre los montos totales de las aportaciones de militantes y simpatizantes otorgadas a los partidos políticos.

Por su parte, la injerencia del SAT en la fiscalización electoral se refleja especialmente en los aspectos relacionados con los proveedores de los partidos políticos, toda vez que, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 360 del Reglamento de Fiscalización, tales proveedores deben ser calificados por el SAT como contribuyentes con operaciones presuntamente existentes, así como contar con otros requisitos establecidos por el SAT previstos en el Reglamento de Fiscalización.

A su vez, la importancia entre la UTF y la CNBV radica en que, de acuerdo con el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización, con la finalidad de verificar la veracidad de los reportado por los partidos y candidatos, la autoridad electoral, a través de la UTF, podrá solicitar de manera fundada y motivada toda la información relativa a contratos de apertura, cuentas, depósitos, servicios, cancelación y cualquier otro tipo de operación que realicen o mantengan con cualquiera de las entidades del sector financiero. Es por lo anterior, que las cuentas bancarias, en ningún caso, estarán protegidas por los secretos bancario, fiduciario o fiscal ante las labores de fiscalización de recursos partidistas realizadas por la autoridad electoral.

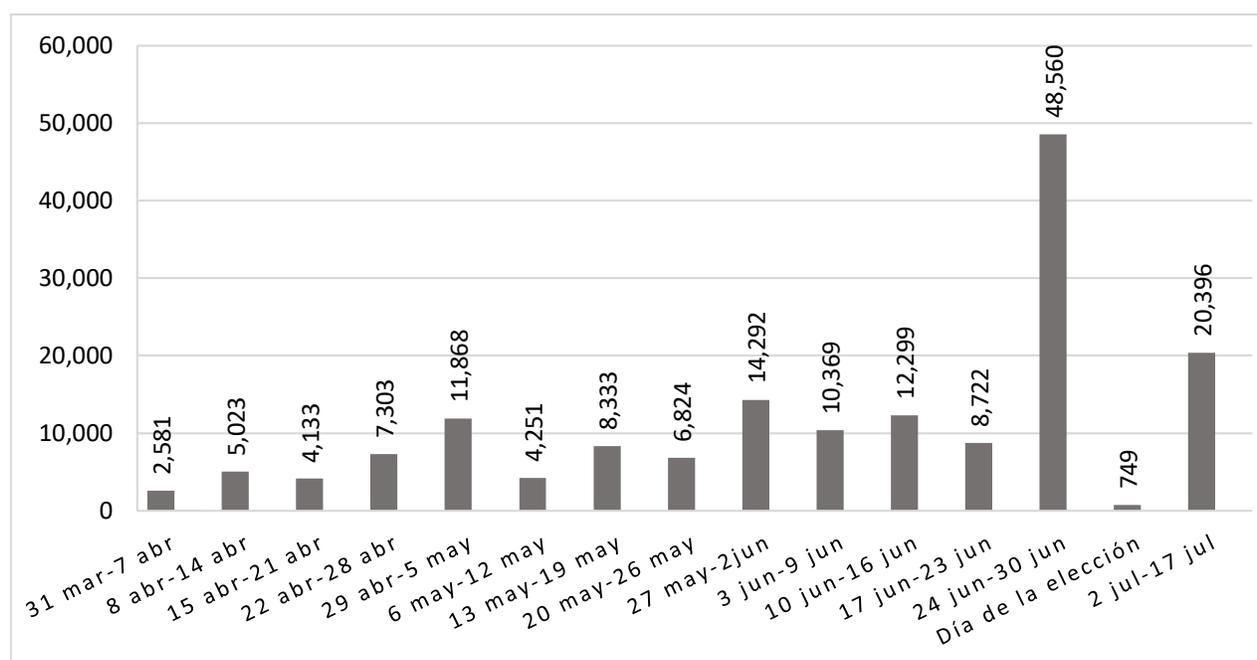
Finalmente, respecto del tercer módulo, el cual permite la consulta de las operaciones e informes de los ingresos y egresos de los partidos políticos tanto por parte de la autoridad electoral como de la ciudadanía, es importante destacar que precisamente uno de los objetivos principales de la reforma electoral de 2014 en materia de fiscalización fue la instauración de un sistema de fiscalización electoral que permitiera conocer en tiempo real, los ingresos y egresos de los partidos políticos de manera simultánea al desarrollo de los procesos electorales. Lo anterior era necesario no sólo para condicionar la validez de las elecciones a las reglas de financiamiento y fiscalización,

sino también con el propósito de otorgar información veraz y oportuna a la ciudadanía al momento de la votación, en tanto que la información financiera de los partidos políticos puede ser un elemento clave para votar o no por cierto partido o candidato.

Así, con las modificaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, se permitió que, en las elecciones federales de 2018, todos los precandidatos y candidatos registraran y proporcionaran comprobantes de todos los egresos e ingresos durante el desarrollo de los procesos electorales. Gracias a ello y a las nuevas facultades de fiscalización de la autoridad electoral, en las elecciones federales de 2018, la ciudadanía tuvo conocimiento de la evolución diaria de ingresos y gastos de los candidatos, aspecto que hasta hace pocos años era prácticamente impensable, dado que la fiscalización de los partidos políticos era un ejercicio que se realizaba con posterioridad a las elecciones, lo cual se constituía como una de las principales desventajas de la fiscalización electoral en México.

Dado que, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, los candidatos deben realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, se ha vuelto necesario evaluar dicho comportamiento a través del registro del número de operaciones realizadas por los candidatos de los partidos políticos durante el desarrollo de los procesos electorales (Gráfica 4.9).

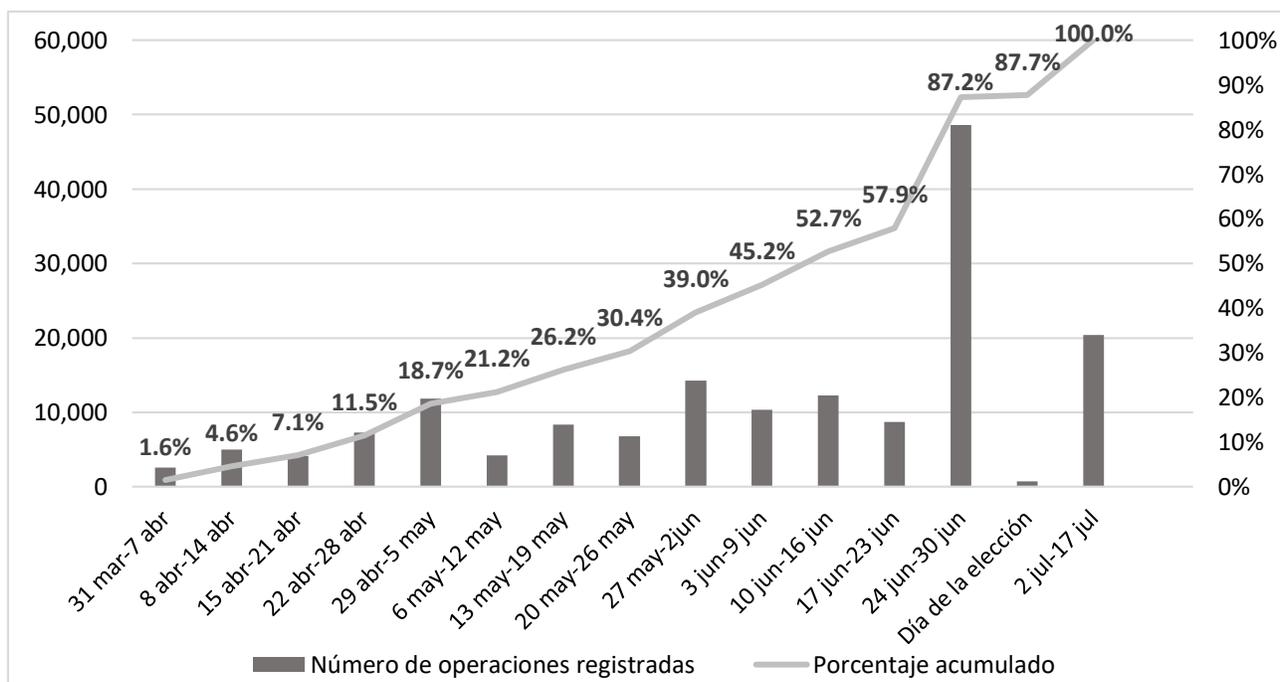
Gráfica 4.9. Operaciones registradas por los candidatos en el Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral durante el proceso electoral federal de 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información del portal "Rendición de cuentas y resultados de fiscalización" del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2wuy6l> (consultado el 22 de mayo de 2020).

Al observar la gráfica anterior, destaca la cifra de operaciones registradas tan sólo una semana antes de la jornada electoral, la cual asciende a más de 48 mil operaciones, lo que representa el 29% del total de operaciones registradas por el total de los candidatos en las campañas federales de 2018; mientras que, por otra parte, en las cuatro primeras semanas del proceso electoral, es decir, en las semanas que van del 31 de marzo al 28 de abril, los candidatos registraron únicamente 19 mil operaciones. Asimismo, destaca que incluso las operaciones realizadas después de la jornada electoral, las cuales fueron registradas del 2 al 17 de julio y ascendieron a más de 20 mil operaciones, superan a las cifras registradas en cualquiera de las semanas del proceso electoral, exceptuando la cifra registrada en la semana previa a la jornada electoral. Sobre esto último, cabe señalar que, durante los diez primeros días de las operaciones registradas después de la jornada electoral, que van del 2 al 11 de julio, únicamente se registraron 3 mil operaciones; no obstante, en los últimos seis días de registro de operaciones, es decir del 12 al 17 de julio, se registraron un total de 18 mil operaciones, cifra que sigue siendo muy superior a lo mostrado en días anteriores a la jornada electoral. En este sentido podemos observar que tan sólo las operaciones realizadas una semana antes de la jornada electoral y hasta el último día de registro de operaciones, que fue el 17 de julio, se acumularon el 42% del total de las operaciones realizadas durante toda la campaña (Gráfica 4.10).

Gráfica 4.10. Porcentaje acumulado de operaciones registradas por los candidatos en el Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral durante el proceso electoral federal de 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información del portal "Rendición de cuentas y resultados de fiscalización" del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2wuy6l> (consultado el 22 de mayo de 2020).

De igual forma, en la gráfica anterior, podemos observar que del 31 de marzo al 23 de junio se acumularon poco más de la mitad del total de las operaciones registradas, un porcentaje bastante reducido si lo volvemos a compararlo con el porcentaje acumulado mostrado del 24 de junio al 17 de julio. Derivado de todo lo anterior es que Ugalde y Casar advierten que:

Si los reportes de los candidatos fueran ciertos, la conclusión sería que semanas antes de las elecciones hay pocos gastos, que éstos se concentran unos días antes de la jornada electoral y que el día de la elección prácticamente no los hay. Esto no sólo es poco creíble, sino que, por el contrario, sugiere que los candidatos no están informando lo que realmente está sucediendo en las campañas.⁵²⁹

Adicionalmente, Casar y Ugalde señalan que es importante considerar que desde las elecciones locales llevadas a cabo en 2016 y 2017, se ha observado prácticamente el mismo patrón: para el caso de las elecciones locales de 2016 se observó que siete días antes de la elección se habían registrado únicamente el 31% de las operaciones; mientras que en las elecciones locales de 2017 se observó que una semana antes de la jornada electoral se habían declarado solamente el 54% de las operaciones realizadas durante todo el proceso electoral. Otro dato también relevante y que es sugerente de irregularidades o malas prácticas por parte de partidos y candidatos en materia de financiamiento y fiscalización es que “Para las elecciones de 2018 hubo 2 356 candidaturas (13% del total) que no reportaron ni una sola operación de ingreso ni gasto”.⁵³⁰

No obstante, todo lo anterior, me parece que no es fundamento o indicio suficiente para demostrar que los partidos y candidatos incurren en prácticas ilícitas o corruptas durante los procesos electorales, tal como lo parecen sugerir Ugalde y Casar. En todo caso, lo que parecen reflejar las gráficas es la deficiencia de los partidos y candidatos para administrar sus recursos financieros de manera adecuada. Sin embargo, hay diversas posibles razones que podrían ayudar a explicar por qué los candidatos y partidos políticos realizan gran cantidad de operaciones días previos a la jornada electoral e incluso al término de ésta. Una primera de ellas tiene que ver con razones estratégicas: erogar gran cantidad de recursos en propaganda y gastos operativos de campaña en la semana previa a la jornada electoral puede tener mayor impacto en la ciudadanía que hacerlo meses antes de la jornada. Lo más adecuado probablemente sería que cada partido político y candidato, como lo señala el párrafo 2 del artículo 242 de la LGIPE, propiciara mediante su propaganda “la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados” en sus plataformas electorales desde el inicio de las campañas electorales; no obstante, parece que la estrategia a seguir por parte de algunos partidos y candidatos ha sido concentrar gran parte de sus esfuerzos en repartir propaganda, muchas veces utensilios o propaganda utilitaria, en las semanas previas a la jornada electoral para llamar al voto; una estrategia, sobra decirlo, poco deseable, sobre todo si lo que se quiere es informar a la ciudadanía sobre las propuestas y opciones viables. No

⁵²⁹ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 61.

⁵³⁰ *Idem.*

obstante, a propósito de lo anterior, un aspecto que es importante tomar en cuenta es que la normatividad electoral, específicamente el artículo 210 de la LGIPE, establece que el retiro o fin de la distribución de la propaganda deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral. En este periodo, conocido popularmente como veda electoral, los partidos están imposibilitados para difundir u entregar propaganda; no obstante, resalta que en las pasadas elecciones federales de 2018 fue precisamente en este periodo de tres días previos a la jornada electoral cuando los candidatos realizaron más registros de operaciones, pues tan sólo en esos tres días los partidos registraron 33 mil operaciones, lo que representa el 19.9% del total de operaciones registradas en las campañas federales de 2018, cifra que, por cierto, supera al conjunto de operaciones realizadas del 31 de marzo al 5 de mayo, en el cual se realizaron un total de 30 mil 638 operaciones. Derivado, entonces, de la veda electoral, lo más probable es que las erogaciones realizadas durante la semana previa y después de la jornada electoral, periodo en el que, como se observó, se concentran la mayoría de las operaciones registradas, sean destinadas a gastos operativos de campaña, especialmente los destinados a la jornada electoral. Al respecto, es importante mencionar que el artículo 216 bis del Reglamento de Fiscalización establece que los gastos destinados al día de la jornada electoral, serán aquéllos erogados con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte, o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la jornada electoral.

Una segunda probable explicación del porqué existe gran concentración de operaciones registradas la semana previa y días posteriores a la jornada electoral, y que no es excluyente con la primera explicación antes expuesta, es que, al contar con recursos excedentes, los partidos políticos prefieren erogarlos que reintegrarlos o devolverlos al instituto electoral. Como se apuntó anteriormente, de acuerdo con el artículo 222 bis del Reglamento de Fiscalización, los partidos políticos están obligados a devolver al INE el monto total del financiamiento público para campañas que hubieran recibido y no hubieran utilizado en el proceso electoral correspondiente. En ese sentido, los partidos optan por erogar los recursos excedentes antes que reintegrarlos a la Federación.

Otra razón que es importante considerar, es que el número de registros de operaciones en el SIF durante el proceso electoral no es directamente proporcional al monto de recursos erogados por los candidatos. En las gráficas 4.9 y 4.10 podemos observar el total de operaciones registradas por parte del total de candidatos federales que compitieron en las campañas de 2018 de las cuales, de acuerdo con datos emitidos por la propia autoridad electoral, el 5.97% corresponden a operaciones registradas por los candidatos presidenciales; el 26.83%, por parte de candidatos a senadurías, y el 67.20%, por parte de candidatos a diputaciones federales. Si los datos anteriores los contrastamos con los porcentajes de recursos federales erogados en las campañas de 2018, también por tipo de candidaturas, podemos observar que el porcentaje de operaciones registradas por los candidatos a diputaciones, no corresponde con el porcentaje de recursos erogados, y lo mismo ocurre con las candidaturas presidenciales. Por ejemplo, las candidaturas a diputaciones representaron,

como ya se apuntó antes, el 67% del total de operaciones registradas por parte de todos los candidatos, empero tales candidaturas erogaron 682 millones 610 mil pesos, lo que representa únicamente el 26% del total de recursos erogados por todas las candidaturas federales; mientras que, por otra parte, las candidaturas presidenciales realizaron el 5.97% del total de operaciones registradas, a pesar de que efectuaron gastos por un total de 857 millones 774 mil pesos, lo que representa el 32% del total de erogaciones realizadas por todas las candidaturas. Finalmente, las candidaturas a senadurías registraron el 26.83% del total de operaciones, muy por debajo del número de operaciones registradas por los candidatos a diputaciones, pero erogaron mil 77 millones de pesos, lo que representa el 41% del total de gastos realizados por todos los candidatos. Incluso haciendo una comparación entre candidatos del mismo tipo de candidaturas, se sugiere que el número de operaciones registradas no es directamente proporcional al monto de recursos erogados. Por ejemplo, si comparamos las candidaturas presidenciales de los entonces candidatos presidenciales López Obrador y Anaya Cortés, podremos observar que realizaron 5 mil 43 y mil 648 registros, respectivamente; no obstante López Obrador realizó gastos por 156 millones de pesos, mientras que Anaya Cortes realizó gastos por 357 millones de pesos, a pesar de que este último realizó únicamente mil 648 registros.⁵³¹

Así, derivado de que el número de registro de operaciones no corresponde con los montos de recursos erogados durante las campañas, el argumento de que el registro discontinuo de las operaciones puede constituirse, como lo sugieren Casar y Ugalde, en un indicio de prácticas corruptas o ilegales por parte de candidatos y partidos pierde fuerza en tanto que, como se ha explicado, existen otras posibles variables que expliquen la discontinuidad de las operaciones registradas.

Otra de las modificaciones relevantes del Reglamento de Fiscalización a partir de la reforma electoral de 2014 fue lo referente a la regulación del prorrateo. Como se ha mencionado anteriormente, la regulación del prorrateo había permanecido sin cambios desde 1998, año en que se comenzó a regular a través del Reglamento de Fiscalización y bajo la cual se desprendían, principalmente dos problemáticas: “1) por un lado, los criterios para definir el beneficio de una campaña; y 2) por el otro, la facultad que tienen los partidos [...] para determinar el porcentaje del 50% del gasto que beneficie a más de una campaña”.⁵³²

El primer problema radicaba en que no existían criterios respecto a qué elementos eran considerados para determinar si un gasto beneficiaba o no a una campaña, y en ese sentido, al momento de prorratear los gastos por los cuales se benefician dos o más campañas, podían omitirse o agregarse gastos. Así, con el objetivo de evitar dicha problemática, el Reglamento de Fiscalización emitido a partir de 2014 definió, en su artículo 29, aquellos gastos susceptibles de ser prorrateados, los cuales son conjuntados en dos tipos:

⁵³¹ Los datos referentes al número de operaciones registradas y montos de erogaciones realizadas durante los procesos electorales de 2018 fueron extraídos del portal “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización” del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2wuy6l> (consultado el 15 de mayo de 2020).

⁵³² Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco...*, cit., p. 36.

1. Los gastos genéricos de campaña, los cuales se pueden identificar como:

- a) Los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular, siempre y cuando no se especifique el candidato o tipo de campaña.
- b) En los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política o propuesta del partido o coalición.
- c) En los casos en los que se publique, difunda o mencione el emblema, lema con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos, o los contenidos de sus plataformas electorales, sin que se identifique algún candidato en particular.

2. Los gastos en los que se promocionen a dos o más candidatos a cargos de elección popular, los cuales se pueden identificar como:

- a) Conjunto: Erogaciones que realizan partidos o coaliciones para invitar al voto, especificando ámbitos de elección y tipos de campaña, pero sin mencionar específicamente a uno o más de sus candidatos.
- b) Personalizado: Erogaciones que realizan partidos o coaliciones para invitar al voto, en donde se especifique el nombre, imagen o lema de campaña de uno o más candidatos.

Una vez delimitados los gastos susceptibles de ser prorrateados, el artículo 32 del Reglamento de Fiscalización establece los criterios para la identificación del beneficio, con lo cual se trata de resarcir el vacío legal que existía anteriormente a la reforma electoral de 2014. En este sentido, el párrafo 1 del artículo 32 establece que una campaña electoral se beneficiará de un gasto cuando se presenten alguno o varios de los siguientes supuestos:

- a) El nombre, imagen, emblema, leyenda, lema, frase o cualquier otro elemento propio de la propaganda, que permite distinguir una campaña o candidato o conjunto de campañas o candidatos específicos.
- b) En el ámbito geográfico donde se coloca o distribuya propaganda de cualquier tipo o donde se lleve a término un servicio contratado.
- c) Por ámbito geográfico se entenderá la entidad federativa. Cuando entre las campañas beneficiadas se encuentren candidatos cuyo ámbito geográfico sea inferior al de la entidad federativa, se entenderá como ámbito geográfico aquél de menor dimensión, es decir, distrito electoral federal, distrito electoral local o municipio o alcaldía para el caso de la Ciudad de México.
- d) En el acto en el que se distribuya propaganda de cualquier tipo y todos los servicios sean contratados o aportados para ese acto.

En adición a lo anterior, el párrafo 2 del mismo artículo 32 establece que para identificar el beneficio de los candidatos en los cuales la propaganda no haga referencia a alguno o algunos de ellos, se considerarán, entre otros, los siguientes criterios:

- a) En el caso de la propaganda en anuncios espectaculares, en función del ámbito geográfico donde sean colocados dichos anuncios.
- b) Respecto a la propaganda difundida en internet se considerarán la totalidad de las candidaturas a nivel nacional del partido o coalición, siempre y cuando no se haga referencia directa a uno o varios candidatos.
- c) Por lo que se refiere a los gastos de producción de radio y televisión, se considerarán las precampañas, campañas, precandidatos y candidatos en función al contenido del mensaje y al ámbito geográfico en que se difunda.
- d) Tratándose de gastos en actos de campaña se considerará como campañas beneficiadas únicamente aquéllas donde los candidatos correspondan a la zona geográfica en la que se lleva a cabo el evento.

Con todo lo anterior, a diferencia de lo ocurrido en los procesos electorales anteriores a 2014, hay mayor certeza jurídica con respecto del prorrateo de gastos de campaña, pues ahora tanto los partidos políticos como la autoridad electoral cuentan con criterios definidos que permiten determinar en qué circunstancias un gasto beneficia, o no, a más de una campaña. No obstante, los cambios hasta ahora mencionados no hubieran sido suficientes para remediar los problemas relacionados con el prorrateo de gastos en campañas electorales experimentados en los procesos electorales llevados a cabo antes de la reforma electoral de 2014, debido a que la segunda gran problemática de la regulación del prorrateo derivaba de que los partidos políticos tenían la facultad para asignar, discrecionalmente, el 50% de los gastos prorrateables, por lo cual fue necesario, a raíz de las reformas al Reglamento de Fiscalización a partir de 2014, asignar porcentajes de acuerdo al tipo de candidatura, tal como se muestra en la tabla de prorrateo establecida en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos y el artículo 218 del Reglamento de Fiscalización (véase Cuadro 4.15). El asignar porcentajes preestablecidos permitió que la determinación de dichos porcentajes no estuviera a discreción de los propios partidos, quienes, como lo demostraron experiencias pasadas, abusaban de la condescendencia de la regulación del prorrateo para sacar ventaja, pues al otorgar a los partidos la facultad de ajustar los porcentajes de prorrateo permitía que los partidos destinaran recursos excedentes sobre campañas electorales de mayor relevancia, como la presidencial, sin rebasar el tope de gastos de campaña.⁵³³ En este sentido, las modificaciones realizadas a la regulación

⁵³³ A propósito de las problemáticas en torno a la regulación del prorrateo de gastos de campaña, véase: Marván Laborde, María y Espinosa Silis, Arturo, *op. cit.*; Córdova Vianello, Lorenzo, "Ficción contable", *cit.*; Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, *cit.* Asimismo, en los subcapítulos 2.7 y 3.7 del presente estudio se abordan las disposiciones, modificaciones y problemáticas en torno al prorrateo de gastos.

del prorrateo de gastos de campaña a partir de la reforma electoral de 2014 permitió asegurar mejores condiciones de equidad y competencia durante los procesos electorales, pues el determinar porcentajes de prorrateo específicos para cada una de las campañas aseguraba que los topes de gastos de cada una de éstas sería respetado.

Por otro lado, también cabe destacar el abanico de mecanismos con que cuenta la autoridad electoral para realizar las labores de fiscalización, los cuales fueron actualizados con el propósito de responder a la nueva normatividad en materia de fiscalización. Así, por ejemplo, no sólo se redujeron los tiempos y se digitalizó el procedimiento de revisión de todos los informes financieros, sino que el control de ingresos y egresos de los partidos políticos fue complementado con diversos mecanismos. Uno de ellos previsto en el Reglamento de Fiscalización es el referente a las visitas de verificación, las cuales, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 297 del Reglamento de Fiscalización, podrán ser ordenadas por la Comisión de Fiscalización con el fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes financieros. En este sentido, una de las modalidades de las visitas de verificación previstas en el artículo 300 del mismo reglamento, faculta a la autoridad electoral para realizar visitas de verificación en actividades y eventos realizados en las etapas de precampaña y campaña con el fin de allegarse de elementos e información que prueben que los partidos políticos están erogando recursos para actividades de campaña apegadas a la normatividad electoral. No obstante, a diferencia de la reglamentación anterior a 2014, ahora los partidos políticos, de acuerdo con el artículo 143 del Reglamento de Fiscalización, deben registrar con antelación de al menos siete días a la fecha en que se lleven a cabo eventos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea en el módulo de agenda de eventos, los actos de precampaña y campaña que se llevarán a cabo. Con base en ello, la autoridad electoral tendrá un registro con el cual contrastar la información reportada por los partidos políticos con la información que obtenga de las visitas de verificación. Al respecto, Marván y Espinosa han sido críticos de esta disposición señalando que este tipo de reglas “chocan con la realidad del desarrollo de las campañas”,⁵³⁴ pues en el caso del control de la agenda de eventos políticos, “se exige que se reporte la agenda de los eventos de campaña con siete días de anticipación”,⁵³⁵ cuando en la práctica la realización de eventos, sobre en todo en precampañas y campañas, puede estar prevista en un lapso menor.

Otro de los mecanismos que ha mejorado a partir de la reforma electoral de 2014 es el relacionado con el monitoreo de medios impresos, espectaculares y propaganda en vía pública por medio del Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos, el cual “contribuye a detectar anuncios espectaculares colocados en la vía pública y facilita la búsqueda de publicidad y propaganda en medios impresos de circulación nacional y local, para cotejar con los reportes de los aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y de partidos políticos y coaliciones”.⁵³⁶ En este sentido, el monitoreo de propaganda coadyuva a detectar gastos no reportados o no prorrateados correctamente por los partidos políticos, por lo que, de acuerdo con los artículos 318, 319 y

⁵³⁴ Marván Laborde, María y Espinosa Silis, Arturo, *op. cit.*

⁵³⁵ *Idem.*

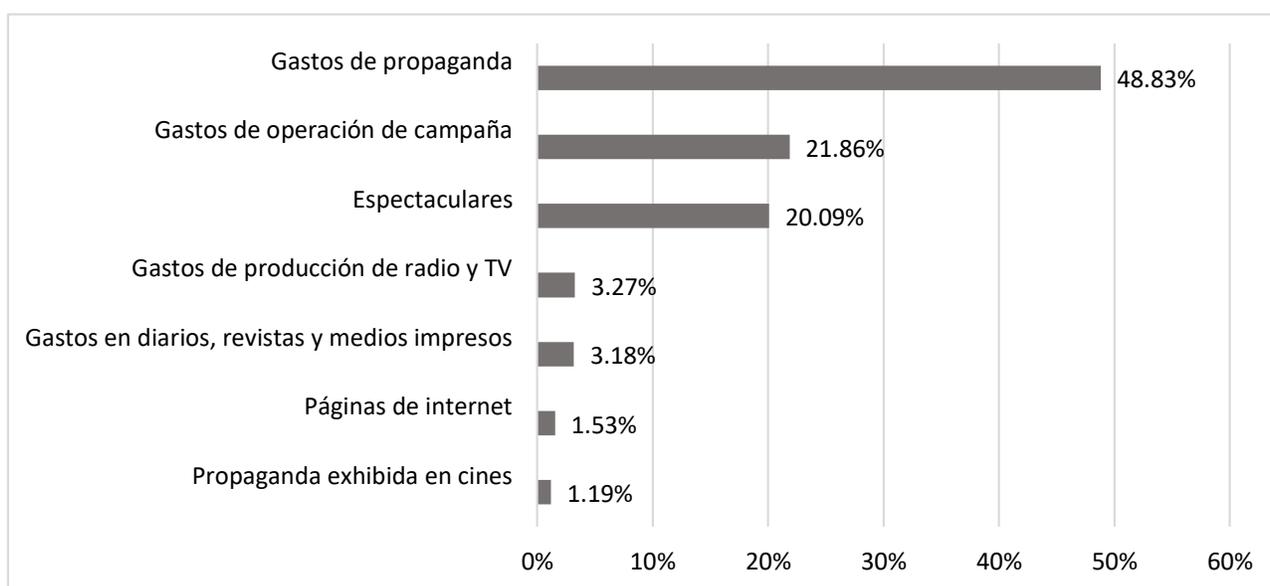
⁵³⁶ Murayama, Ciro, “La fiscalización es exhaustiva”, *cit.*, p. 263.

320 del Reglamento de Fiscalización, referentes a la regulación de propaganda, se establece que los montos de propaganda no reportada por los partidos, precandidatos o candidatos, se acumulará a los gastos de campañas de la elección de que se trate y, de ser el caso, se prorrateará en los términos que establece el Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior, es importante mencionarlo, se complementa con la obligación de presentar documentación anexa a los informes de campaña de los partidos políticos establecida en el artículo 246 del Reglamento de Fiscalización. De acuerdo con dicho artículo, junto con los informes de campaña, deberán adjuntarse por medio del Sistema de Contabilidad en Línea una serie de requisitos para comprobar los gastos realizados en propaganda a través de cualquier medio impreso, espectaculares colocados en la vía pública, propaganda en bardas, salas de cine, páginas de internet y redes sociales, así como los servicios para la producción de propaganda en radio y televisión.⁵³⁷

Y es que el hecho de que se dediquen grandes esfuerzos para fiscalizar la propaganda durante los periodos de campaña radica en que gran parte de las erogaciones realizadas por los partidos políticos son destinadas precisamente a este rubro. Así, por ejemplo, podemos observar que, con motivo de las elecciones federales de 2015, los partidos políticos, de acuerdo con la clasificación de gastos realizada por la propia autoridad electoral, gastaron más de tres cuartas partes de los ingresos de campaña en propaganda (Gráfica 4.11).

Gráfica 4.11. Gastos por rubro de los partidos políticos durante el proceso electoral federal de 2015



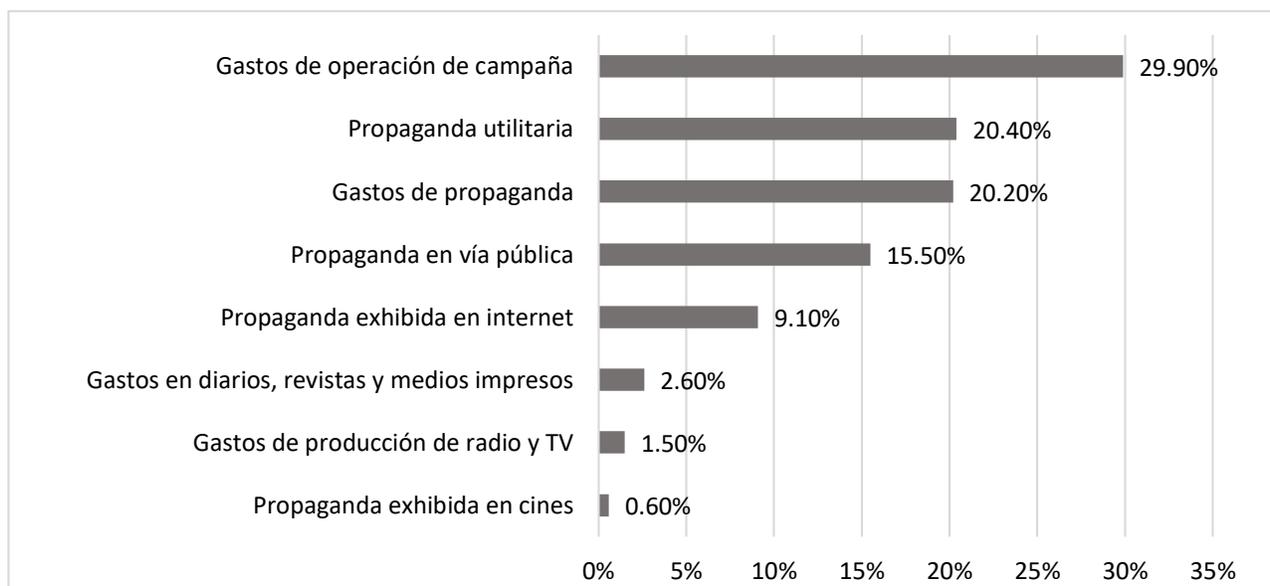
Fuente: Elaboración propia.

⁵³⁷ Entre algunos de los requisitos establecidos en el artículo 246, se encuentran: el precio, las fechas de inserción y fechas en las que permanecieron los anuncios, fotografías, empresas con las que se contrató los servicios, así como el candidato y la campaña beneficiada.

En lo referente a los gastos de operación de campaña, que en 2015 representaron únicamente el 22% del total de erogaciones realizadas, de acuerdo con el inciso b) del párrafo 4 del artículo 199, los define como aquellos gastos que comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares. No obstante, como se puede apreciar en la gráfica, el resto de los conceptos hace referencia a algún tipo de propaganda, en los que destacan: el gasto realizado en espectaculares colocados en vías públicas, a los cuales se destinaron el 20% del total erogaciones, y el gasto en propaganda en general, a la cual se destinaron el 49% del total de las erogaciones realizadas. Al respecto de este último rubro, el inciso a) del párrafo 4 del artículo 199 del Reglamento de Fiscalización, señala que el gasto de propaganda comprende los gastos realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, eventos políticos y propaganda utilitaria.

En lo que respecta a los gastos de campañas efectuados durante el proceso electoral federal de 2018, las cifras son muy similares, pues, en conjunto, los gastos destinados a los diferentes tipos de propaganda representaron el 70% del total de gastos realizados por los partidos políticos (Gráfica 4.12).

Gráfica 4.12. Gastos por rubro de los partidos políticos durante el proceso electoral federal de 2018



Fuente: Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 65.

A pesar de que para 2018 la autoridad electoral realizó variaciones a los rubros utilizados en 2015, pues ahora fueron desglosados los gastos en conceptos por propaganda utilitaria y propaganda en vía pública, podemos observar que la gran cantidad de las erogaciones se concentran en los diferentes conceptos de propaganda, en los cuales destacan los montos de recursos erogados

en propaganda utilitaria y gastos de propaganda, los cuales, de manera conjunta, representan el 40% del total de recursos utilizados en las campañas de 2018. Le siguen los rubros de propaganda en vía pública, que representaron el 15.5%, y propaganda exhibida en internet, el cual tuvo un incremento considerable con relación a las campañas de 2015, pues ascendió a 9.1% del total de las erogaciones realizadas.

Debido, entonces, al alto porcentaje de recursos que los partidos destinan a la propaganda durante las campañas electorales, es que la autoridad electoral ha centrado grandes esfuerzos en monitorear las erogaciones en estos conceptos. No obstante, una crítica al respecto la desarrollan Casar y Ugalde al señalar que “Si bien la labor de vigilancia de este rubro es extremadamente demandante en términos humanos y técnicos, su detección es consecuencia de la supervisión sobre lo visible: un espectacular no reportado, una barda pintada sin ser declarada, anuncios en medios que se transmiten sin ser manifestados, etcétera”.⁵³⁸ En este sentido, de acuerdo con los autores, aunque si bien es cierto que la autoridad electoral cuenta con mecanismos para detectar gastos destinados a propaganda, no sucede lo mismo con aquellos recursos o erogaciones realizadas de manera ilícita, tales como “los gastos de clientelismo electoral, pago de cobertura informativa, honorarios de estrategas y encuestadores, por mencionar algunos”,⁵³⁹ al respecto, los mismos autores señalan que el hecho de que estas erogaciones sean indetectables para el INE se debe a que “son gastos realizados en efectivo y en actividades que no son rastreables, como sí lo son los espectaculares en la vía pública o los actos de campaña”, y, por consiguiente, “los datos oficiales del INE constituyen sólo la punta del iceberg de un problema de enormes dimensiones”.⁵⁴⁰

Aunque si bien es cierto que especialmente derivado de escándalos, como los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, se han podido detectar fuentes ilícitas de dinero destinado a las campañas electorales, conocer o determinar la cantidad de recursos que fluyen de manera ilegal a las arcas de los partidos políticos es algo que, por la propia naturaleza de las actividades ilícitas, resulta complejo.

Relacionado a lo anterior es importante analizar lo sucedido con los gastos e ingresos no reportados por los partidos políticos, pero detectados por la autoridad electoral a través de las labores de fiscalización electoral, sobre todo considerando que la labor de la autoridad para detectar gastos e ingresos no reportados ha sido constantemente criticada. Así, por ejemplo, Ugalde y Casar, al comparar los gastos e ingresos no reportados pero detectados en las campañas locales de 2017, con las cifras de los gastos no reportados pero detectados en las campañas federales y locales de 2018, señalan que “Para todos los procesos locales y federales de 2018 los resultados son más dramáticos”.⁵⁴¹ Primero habría que advertir que las elecciones de 2017 y 2018 fueron diametralmente distintas, en tanto que, además de que unas fueron locales y las otras federales y locales, la cantidad

⁵³⁸ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 72.

⁵³⁹ *Ibidem*, p. 86.

⁵⁴⁰ *Idem*.

⁵⁴¹ *Ibidem*, p. 73.

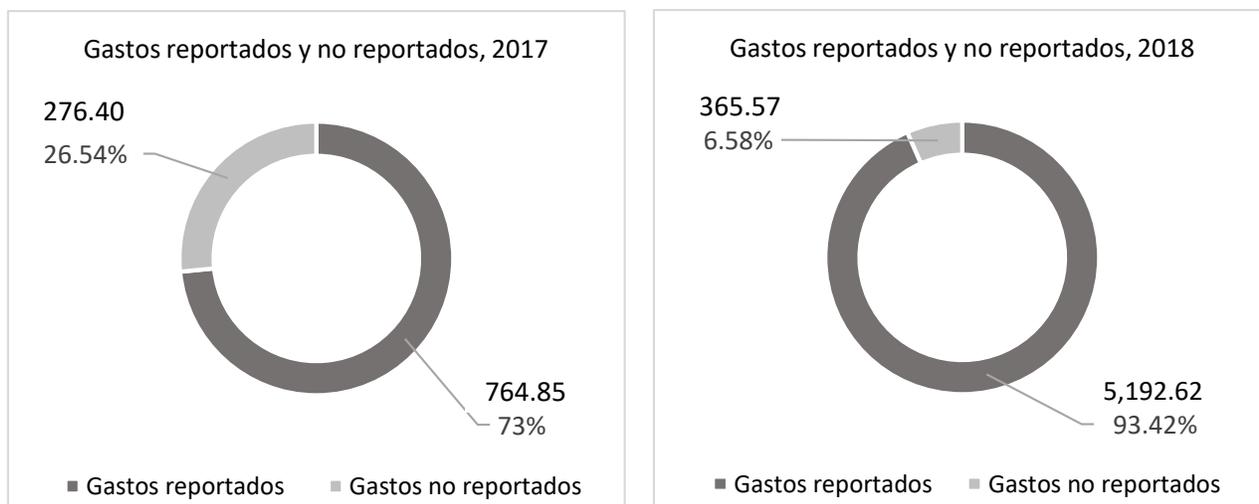
de informes y candidatos fiscalizados son considerablemente diferentes; no obstante, aun considerando lo anterior, podemos observar que los resultados de las campañas de 2018 en cuanto al ingreso y gasto no reportado por los partidos y detectado por la autoridad electoral, a diferencia de lo que afirman Ugalde y Casar, no fueron más dramáticos.

Para el caso de las elecciones locales celebradas en Coahuila, Estado de México y Nayarit en 2017, en la cuales se disputaron, en total, 452 puestos de elección popular, los ingresos reportados por todos los candidatos ascendieron a 789 millones 164 mil pesos, mientras que los gastos fueron de 764 millones 854 mil pesos. No obstante, derivado de las labores de fiscalización que realizó la autoridad electoral, se detectó que los partidos políticos no reportaron 31 millones 713 mil pesos de ingresos —que representan el 3.86% del total de ingresos reportados— y 276 millones 395 mil pesos de egresos —que representan el 26.54% del total de gastos realizados—. En suma, se obtuvo que, para los procesos locales de 2017, los 3 mil 254 candidatos registrados habían realizado gastos equivalentes a mil 41 millones de pesos, mientras que sus ingresos fueron de 820 millones de pesos. Al respecto es importante mencionar que, si bien la autoridad electoral fiscalizó los gastos realizados por los 3 mil 254 candidatos, se detectó que, de los 276 millones de gastos no reportados, 206 millones de pesos, es decir, aproximadamente el 75% de los gastos no reportados, correspondían a sólo 23 candidaturas a gubernaturas en los estados de Coahuila, Estado de México y Nayarit; no obstante, destaca el caso del Estado de México, en la cual se detectaron poco más 170 millones de gastos no reportados por las siete candidaturas a gubernaturas, lo que quiere decir que del total de gastos no reportados en las elecciones de 2017, poco más del 60% corresponden a gastos realizados y no reportados por los candidatos a la gubernatura por el Estado de México.⁵⁴²

Por su parte, para el caso de las elecciones locales y federales de 2018, en la cual se disputaron un total de 2 mil 663 puestos de elección popular, los ingresos reportados por todos los candidatos, tanto federales como locales, ascendieron a 5 mil 192 millones de pesos, mientras que los gastos fueron de 5 mil 334 millones de pesos. No obstante, derivado de las labores de fiscalización que realizó la autoridad electoral, se detectó que los partidos no reportaron un millón 400 mil pesos de ingresos —que representan el 0.03% del total de ingresos reportados— y 365 millones de pesos de gastos —que representan el 6.58% del total de egresos realizados— (Gráfica 4.13).

⁵⁴² Véase Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 70.

Gráfica 4.13. Gastos reportados y no reportados durante el proceso electoral local de 2017 *vis à vis* gastos reportados y no reportados durante el proceso electoral federal y local de 2018 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en información del portal “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización” del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2wuy6l> (consultado el 22 de mayo de 2020).

Aunque si bien es cierto que el monto de gastos no reportados en 2018 es superior a la cifra detectada en 2017 —por más de 89 millones de pesos—, si consideramos el número de candidaturas y el monto total de gastos erogados en las campañas de 2018 podemos observar que, proporcionalmente, las cantidades de recursos no reportados por los partidos políticos fue considerablemente menos perjudicial para las campañas electorales en comparación con lo mostrado en 2015. Tan sólo si consideramos el monto total de gastos no reportados por las campañas a gubernatura en 2017 en la que participaron únicamente 23 candidatos, podemos observar que supera al monto de recursos no reportados por los 2 mil 53 candidatos federales que contendieron en las elecciones de 2018: mientras que los candidatos a gubernatura en 2017 no reportaron 206 millones de pesos, los 2 mil 53 candidatos federales de 2018 no reportaron 190 millones de pesos.

Aunque si bien Ugalde y Casar contrastan los gastos reportados y no reportados durante los procesos electorales de 2017 y 2018, derivado principalmente de la gran disparidad entre el gasto realizado en las campañas de 2017, que ascendió a mil 41 millones de pesos, en comparación con el gasto realizado en las campañas de 2018, cifra que fue de 5 mil 558 millones de pesos, ocasiona que la comparación entre los gastos no reportados sea poco pertinente, sobre todo si consideramos que en 2017 se llevaron a cabo únicamente elecciones locales, mientras que las elecciones de 2018 además de ser federales y locales tuvieron la peculiaridad de haber sido las elecciones más grandes en la historia de México, tanto por la cantidad de cargos, candidatos registrados y montos de recursos implicados.

De esta manera, más conveniente resulta contrastar los resultados de fiscalización entre las campañas federales de 2012 con las campañas federales de 2018, en tanto que el número de cargos, candidatos registrados y montos implicados son comparables.

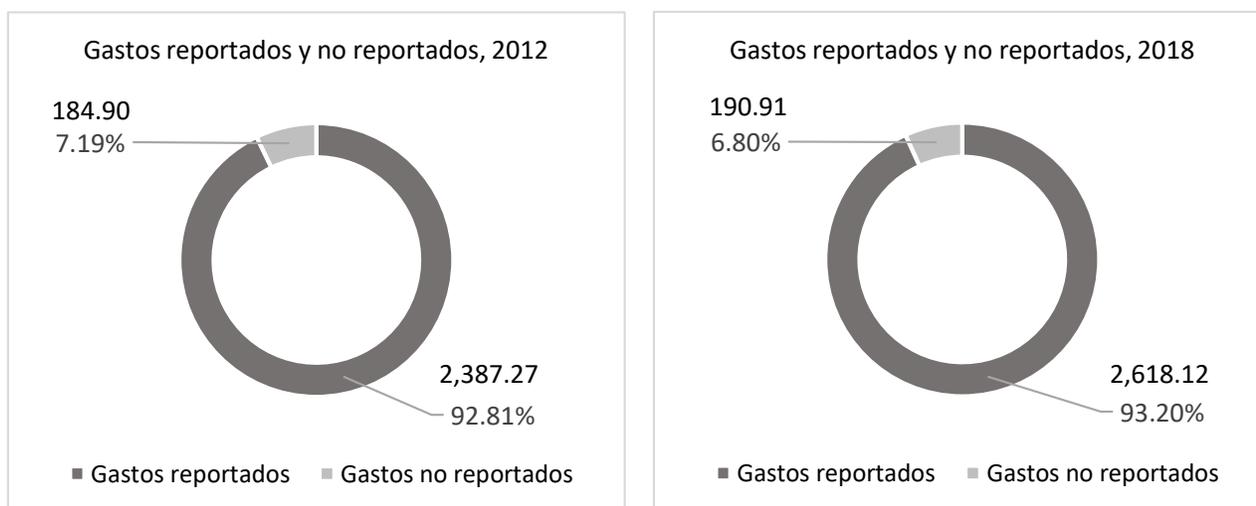
Centrándonos, de nuevo, en los gastos de campaña no reportados por los partidos políticos y detectados por la autoridad electoral, en lo que respecta a las campañas federales de 2012, se registraron gastos por un total de 2 mil 387 millones de pesos; no obstante, gracias a las labores de fiscalización del entonces IFE se lograron detectar gastos no reportados por un total de 184 millones 902 mil pesos —lo que representa el 7.19% del gasto total realizado en las campañas federales de 2012—. Con relación a la cantidad de gastos no reportados en las campañas federales de 2012 es importante hacer un paréntesis. Y es que si bien gracias a las labores de fiscalización que realizó el entonces IFE se detectaron 394 millones 550 mil pesos de gastos adicionales que no habían sido reportados por los partidos políticos, posteriormente, derivado de los ajustes y reclasificaciones realizadas en los oficios de errores y omisiones, se reconocieron gastos por un total de 210 millones 622 mil pesos; adicionalmente a lo anterior, derivado de correcciones al prorrateo, se reconocieron 974 mil pesos. Por lo anterior la propia autoridad electoral aclaró que, aunque derivado de los trabajos de fiscalización se detectaron 394 millones 550 pesos, “una parte de ese monto, finalmente fue reconocido por los propios partidos y coaliciones con posterioridad. Así, el total de gastos aplicados en las 1,605 campañas promovidas fue de 2 mil 572 millones 178 mil pesos, con un monto total de 184 millones 902 mil 487 pesos de gasto no reportado determinado al final”.⁵⁴³ Por tanto, fue este último monto de recursos no reportados con base en el cual la autoridad consideró para imposición de las sanciones correspondientes a los partidos políticos, derivadas de la revisión de los informes de campaña de 2012. En ese sentido, el monto de recursos que debe ser considerado como gastos no reportados es la cifra de 184 millones 902 mil pesos, y no los 394 millones 550 mil pesos. Es importante tomar en cuenta lo anterior, debido a que, como se abordará más adelante, la cifra de gastos no reportados que ha sido tomada en cuenta por algunos autores ha sido la equivocada.

Por su parte, en las campañas federales de 2018, en la que contendieron un total de 2 mil 53 candidatos, se reportaron gastos por un total de 2 mil millones 618 mil pesos. Posteriormente, derivado de los trabajos de fiscalización del INE, se lograron detectar 190 millones 915 mil pesos de gastos no reportados por los partidos —lo que representa el 6.80% del total de gastos realizados en las campañas federales de 2018—.

A diferencia de la comparación entre las campañas de 2017 y las de 2018, los resultados que arroja la fiscalización de las campañas de 2012 en contraste con las de 2018 son más comparables, pues tanto los montos de recursos reportados como no reportados, en efecto, son similares (Gráfica 4.14).

⁵⁴³ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco...*, cit., p. 24.

Gráfica 4.14. Gastos reportados y no reportados durante el proceso electoral federal de 2012 *vis à vis* gastos reportados y no reportados durante el proceso electoral federal de 2018 (millones de pesos)

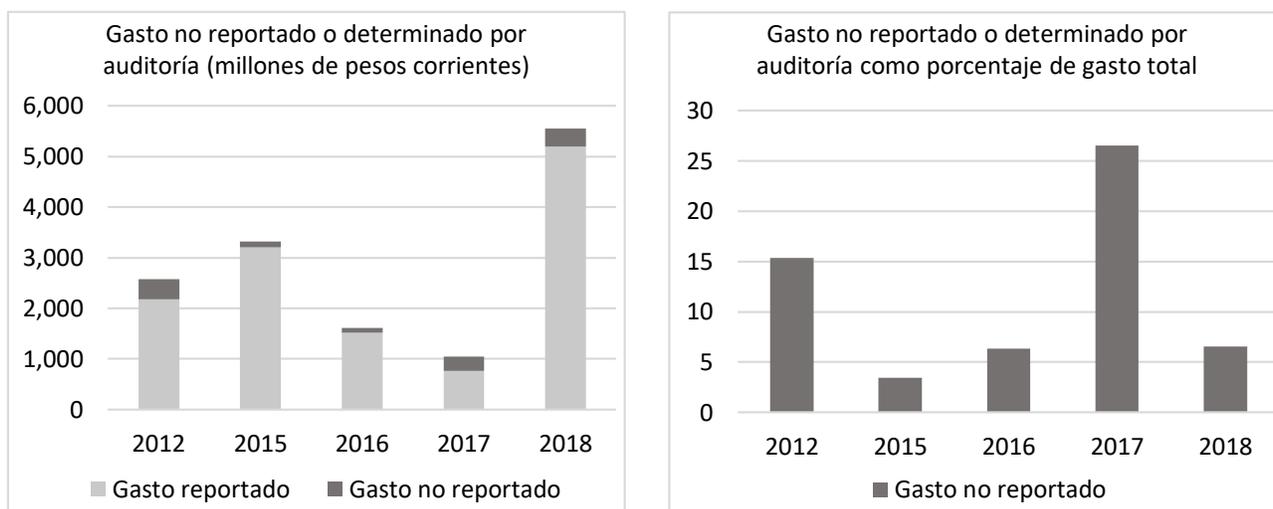


Fuente: Elaboración propia con base en información del portal “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización” del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2wuy6l> (consultado el 22 de mayo de 2020).

De la gráfica anterior se desprende que el monto de gastos no reportados por los partidos políticos no ha variado; sin embargo, si consideramos que la cantidad de candidatos en 2018 fue de 28% mayor y el porcentaje de gastos no reportados con respecto del total de gastos realizados fue poco menor que en 2012, se podría argüir que el escenario de 2018 fue ligeramente mejor que el mostrado en 2012.

No obstante, el análisis realizado antes, en el que se comparan los montos de recursos no reportados en las campañas federales de 2012 y 2018, contrasta con los resultados de Saavedra Herrera, quien sostiene que el porcentaje de recursos no reportados y detectados por la autoridad electoral en las campañas de 2018 fue menor que el porcentaje detectado en las campañas de 2012. De acuerdo con Saavedra Herrera, a partir de la reforma electoral de 2014, al atribuir a la autoridad electoral nacional la fiscalización tanto de las campañas electorales federales como locales, las capacidades fiscalizadoras del INE se han visto minadas, debido a que, a partir de la entrada en vigor de dicha reforma, la autoridad electoral tiene que fiscalizar a más candidatos en menor tiempo. Una de las principales pruebas con las que Saavedra Herrera busca demostrar lo anterior, es contrastando el gasto no reportado como porcentaje del gasto total de las campañas electorales de 2012 contra el del periodo comprendido entre 2015-2018, tal como se muestra en la siguiente gráfica (Gráfica 4.15).

Gráfica 4.15. Gasto reportado vs. gasto no reportado o determinado por auditoría en los procesos electorales 2012-2018



Fuente: Saavedra Herrera, Camilo, *op. cit.*, p. 18.

Tomando en consideración los datos de las gráficas anteriores, se obtiene que, para el caso de las elecciones tanto federales como locales de 2015, los candidatos reportaron gastos por un monto total de 3 mil 201 millones de pesos, mientras que la autoridad electoral detectó 114 millones 980 mil pesos no reportados; para el caso de las elecciones locales de 2016, el gasto reportado fue de mil 512 millones de pesos, y el gasto no reportado de 102 millones 496 mil pesos; para 2017, año de elecciones también locales, el gasto reportado fue de 764 millones, mientras que la cifra de gastos no reportados fue de 276 millones 395 mil pesos, y, por su parte, en las elecciones tanto federales como locales de 2018, se reportaron gastos por un total de 5 mil 192 millones de pesos, mientras que el gasto no reportado ascendió a 365 millones 574 mil pesos. Finalmente, en cuanto a las campañas de 2012 es importante mencionar que Saavedra Herrera, el autor de las gráficas anteriores, tomó en cuenta la cifra de gastos no reportados antes de los ajustes y reclasificaciones derivados de los oficios de errores y omisiones, en los cuales los partidos políticos tienen derecho a subsanar y corregir errores u omisiones detectadas por la autoridad electoral. Como ya se había mencionado más arriba, derivado de las labores de fiscalización del entonces IFE, se lograron detectar 394 millones 550 mil pesos que no habían sido reportados por los partidos políticos; no obstante, después de los oficios de errores y omisiones y de correcciones al prorrateo, fueron reconocidos una parte de esos gastos, por lo que el monto total de gastos no reportados fue, en realidad, de 184 millones 902 mil pesos.⁵⁴⁴ Al respecto es importante indicar que en todos los años y en todas las campañas la autoridad electoral prevé un plazo para subsanar errores u omisiones en los informes

⁵⁴⁴ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco...*, *cit.*, p. 24-25. En la página 25, se puede apreciar una tabla donde de manera clara se indica el total de gastos no reportados en las campañas federales de 2012.

financieros de los partidos políticos. Así, por ejemplo, el párrafo 3 del artículo 291 del Reglamento de Fiscalización vigente establece que, si durante la revisión de los informes de campaña la UTF advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, lo notificará a los partidos políticos para que en un plazo de cinco días presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes. En 2012, por su parte, el inciso b) del párrafo 1 del artículo 84 del COFIPE de 2008 establecía que, si durante la revisión de los informes la entonces Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE advertía la existencia de errores u omisiones técnicas, lo notificaría al partido político para que, en un plazo de diez días contados a partir de la notificación, se presentaran las aclaraciones o rectificaciones pertinentes. Como podemos observar, la única diferencia ha sido en el número de días con que cuentan los partidos para presentar las aclaraciones o rectificaciones pertinentes; no obstante, en ambos periodos, antes y después de la reforma de 2014, ha estado contemplada tal disposición.

Debido a que Saavedra Herrera considera los gastos no reportados en las campañas de 2012 antes del oficio de errores y omisiones, se alteran considerablemente las cifras presentadas en las gráficas anteriores, pues el monto de recursos que logró ser detectado por la autoridad en 2012 parecería ser mucho mayor al gasto detectado en 2018, cuando, en realidad, ambas cifras fueron muy idénticas, como se pudo observar en la gráfica 4.15. Asimismo, la imprecisa comparación de gastos no reportados observados en las gráficas anteriores, lleva a Saavedra a afirmar que “la identificación de egresos adicionales a los reportados disminuyó drásticamente en 2015, una vez que se asignó al INE la fiscalización de cada una de las elecciones que se realizan en el país. Esta proporción no cambió sustancialmente en 2016 pero sí en 2017. Sin embargo, en 2018 volvió a disminuir de manera abrupta”.⁵⁴⁵

La preocupación o problemática que trata de transmitir Saavedra es que las capacidades con que cuenta el INE para detectar gastos no reportados se ha vuelto poco eficaz a partir de la reforma electoral de 2014, debido a que ésta le atribuyó la facultad a la autoridad electoral nacional de fiscalizar todas las elecciones del país, tanto locales y federales, lo que conllevó a un incremento sustancial en la cantidad de informes y candidatos que la autoridad tiene que fiscalizar. Así, de acuerdo con Saavedra, la principal causa por la cual se han reducido los montos de recursos detectados por parte de la autoridad electoral a partir de 2014 en comparación con lo mostrado en 2012, es “El aumento en la carga de trabajo que implica un mayor número de cargos en juego”,⁵⁴⁶ tal razón, de acuerdo con Saavedra “es ciertamente la explicación más loable de esta variación”.⁵⁴⁷ No obstante, además de que considera una cifra incorrecta de recursos no reportados, la comparación se vuelve poco práctica, debido a que para el periodo de 2012 está tomando en cuenta los gastos reportados y no reportados a nivel federal, mientras que en 2018 lo hace con gastos reportados y

⁵⁴⁵ Saavedra Herrera, Camilo, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, p. 20.

⁵⁴⁷ *Idem*.

no reportados tanto a nivel federal como local, además de que, todo lo anterior, a su vez, lo contrasta con las cifras de los gastos no reportados en las elecciones de 2016 y 2017, las cuales fueron locales.

No obstante lo anterior, Saavedra reconoce que otros probables factores que explican la reducción en la detección del monto de recursos no reportados en 2018 en comparación con años anteriores sea “que el incremento en la detección de gastos no reportados en 2017 produjo un efecto disuasivo o, inclusive, que los actores políticos modificaron sus patrones de conducta”.⁵⁴⁸ En este sentido, el autor también señala que, con relación a las mejoras en los mecanismos de detección de gastos no reportados a partir de 2014, “los resultados de la fiscalización del proceso electoral de 2018 muestran un cierto avance”,⁵⁴⁹ a pesar de ello, prosigue Saavedra, “parece muy complicado que esto mejore si no cambia la informalidad que caracteriza a la economía mexicana o los cuantiosos recursos que utilizan las instituciones públicas en publicidad oficial”.⁵⁵⁰ En efecto, aunque sigue siendo importante evaluar las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral, tal como lo hace Saavedra Herrera, también es importante considerar diversos posibles factores que podrían coadyuvar a explicar el aumento o la disminución de irregularidades y actos de corrupción en materia electoral por parte de los partidos políticos.

Para ilustrar este último punto, sirva de ejemplo otra de las críticas recurrentes presentadas por Casar y Ugalde en su obra referida con anterioridad. De acuerdo con estos autores, otro de los indicios que demuestran que los partidos políticos y candidatos no están reflejando fielmente la información referente a sus gastos durante las campañas políticas, es el bajo porcentaje de gastos reportados con respecto al tope de campaña. Para analizar lo anterior, los autores presentan el siguiente cuadro, donde se puede observar, por tipo de candidatura, el promedio de gastos reportados y el tope de gasto respectivo en las elecciones tanto federales como locales de 2018 (Cuadro 4.20).

Cuadro 4.20. Promedio de gastos de campaña reportado por los candidatos en el proceso electoral de 2018 agrupados por cargo de elección (miles de pesos y porcentaje de su respectivo tope de gastos)

<i>Cargo</i>	<i>Promedio de gastos de campaña reportado</i>	<i>Promedio de tope de gasto de campaña</i>
Presidente	171,554.88 (40%)	429,633.33
Gobernador	9,815.73 (17%)	56,424.28
Jefe de gobierno	13,203.24 (44%)	30,259.50

⁵⁴⁸ *Idem.*

⁵⁴⁹ *Ibidem*, p. 22

⁵⁵⁰ *Idem.*

Continuación.

Cargo	Promedio de gastos de campaña reportado	Promedio de tope de gasto de campaña
Senadores MR	3,961.87 (31%)	12,694.19
Diputado local MR	182.76 (10%)	1,845.72
Diputado federal MR	516.66 (36%)	1,432.11
Alcalde	325.69 (26%)	1,243.71
Presidente municipal	111.24 (13%)	837.02
Síndico fiscalizable MR	41.52 (6%)	647.91
Junta municipal MR	44.14 (14%)	312.08
Primer concejal de ayuntamiento	41.38 (23%)	176.40

Fuente: Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 256.

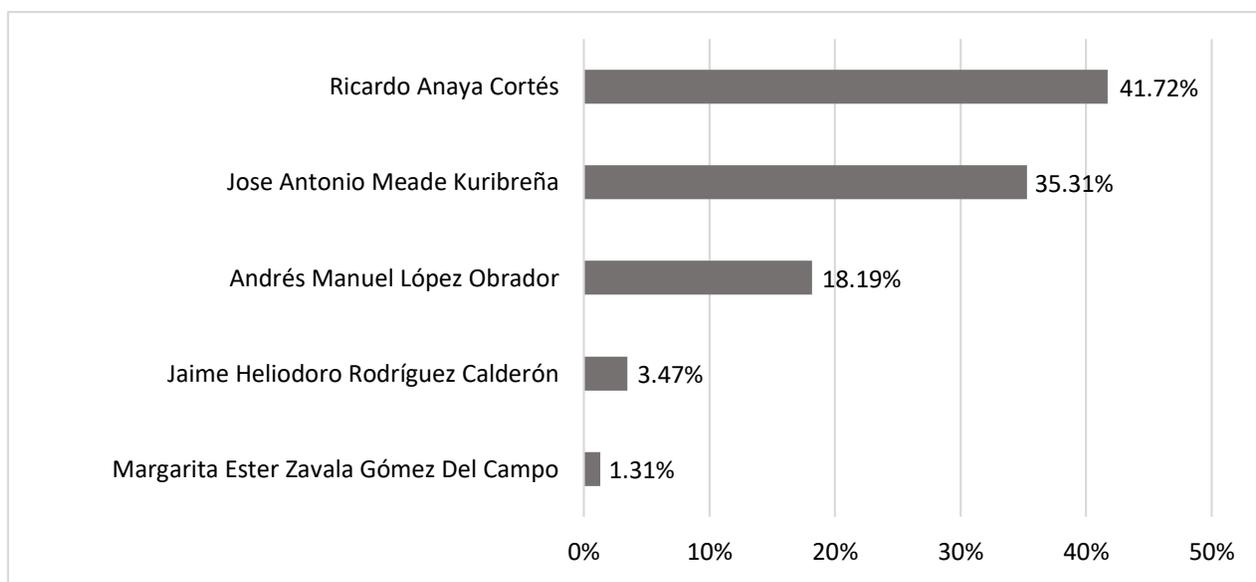
Como se puede observar en el cuadro anterior, en ninguna de las elecciones el gasto promedio superó el 50% del gasto reportado con respecto al tope de gastos de campaña. Así, por ejemplo, en lo que respecta a las campañas presidenciales de 2018, en promedio declararon haber erogado únicamente el 40% del total de recursos que por ley hubieran podido erogar; en el caso de las candidaturas a diputaciones federales y senadurías, tal porcentaje fue de 36 y 31%, respectivamente. Al respecto, Casar y Ugalde señalan que “Las cantidades a nivel federal no son particularmente alentadoras, pero son marginalmente superiores”,⁵⁵¹ en comparación con lo observado a nivel local, donde, por ejemplo, las campañas a gobernador y diputaciones locales declararon haber erogado únicamente el 17 y el 10% de los gastos con respecto al tope de campaña, respectivamente. No obstante, Casar y Ugalde manifiestan que “para todos los cargos de elección popular, independientemente de su carácter federal o local, las cantidades y porcentajes reportados son francamente inverosímiles. Resulta muy difícil tragarse la píldora de que un candidato que compite por un puesto y puede gastar legalmente cierta cantidad de recursos para maximizar sus posibilidades de triunfo no lo haga”.⁵⁵² No obstante, los autores de la cita anterior no consideran o desconocen que el bajo porcentaje de gastos reportados con respecto al tope de campaña puede deberse a una multiplicidad de factores, que no precisamente tienen que ver con actividades corruptas, irregulares u opacas por parte de los partidos políticos y candidatos.

⁵⁵¹ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 255.

⁵⁵² *Idem.*

La primera razón de por qué el “bajo” porcentaje de gastos reportados con respecto al tope de gastos de campaña no es un indicio claro que demuestre que las cantidades reportadas por los candidatos sean “francamente inverosímiles”, como señalan Casar y Ugalde, tiene que ver con aspectos económicos de todos los contendientes. Y es que no podemos esperar que el porcentaje promedio de gastos reportados sea muy cercano o similar al tope de gastos de campañas, debido a que existen candidatos que cuentan con mucho menos recursos de los que pueden contar los partidos políticos financieramente más consolidados, como el PRI, PAN o MORENA. Muestra de ello fue la elección presidencial de 2018 (Gráfica 4.16).

Gráfica 4.16. Gastos reportados por los candidatos presidenciales en el proceso electoral de 2018 como porcentaje del tope de gastos de campaña



Fuente: Elaboración propia con base en información del portal “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización” del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2wuy6l> (consultado el 22 de mayo de 2020).

De acuerdo con datos del INE, los gastos registrados por las candidaturas presidenciales fueron los siguientes: Ricardo Anaya Cortés, 357 millones 878 mil pesos; José Antonio Meade Kuribreña, 302 millones 883 mil pesos; Andrés Manuel López Obrador, 156 millones 47 mil pesos; Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, 29 millones 735 mil pesos, y Margarita Ester Zavala Gómez Del Campo, 11 millones 230 mil pesos. Estos gastos, en el mismo orden en que fueron mencionados, representaron el 41.72, 35.31, 18.19, 3.4 y 1.3% con respecto del tope de campaña presidencial, que para el 2018 fue de 429 millones 633 mil pesos. Por tanto, el promedio de gasto reportado con respecto del tope de gastos de campaña, como lo indican Casar y Ugalde, fue de tan sólo 40%; lo que quiere decir que, en promedio, los cinco candidatos erogaron únicamente el 40% de todos los recursos que por ley podían haber erogado.

Sin embargo, es evidente que, al añadir los gastos reportados por los candidatos independientes, Rodríguez Calderón y Margarita Zavala,⁵⁵³ el promedio de gastos reportados con respecto al tope de gastos de campaña se reduce significativamente, puesto que el gasto realizado por dichos candidatos fue notablemente más reducido que el de los candidatos presidenciales de los partidos políticos.

En efecto, en el ejemplo de los gastos presidenciales se observa cómo el gasto de candidatos independientes reduce significativamente el porcentaje de gastos reportados con respecto al tope; sin embargo, esto también sucede con candidatos de partidos políticos. Tal fue el caso de las candidaturas a senadurías en el estado de Jalisco, donde las cifras de gastos realizadas por los candidatos fueron significativamente divergentes (Cuadro 4.21).

Cuadro 4.21. Gastos reportados por las candidaturas a senadurías en el estado de Jalisco en el proceso electoral de 2018

<i>Partido, coalición o candidatura independiente</i>	<i>Nombre del candidato</i>	<i>Gastos reportados</i>
PRI	Hugo Contreras Zepeda	6,436,287
	María Del Rocío Corona Nakamura	4,574,916
PVEM	Arturo Alberto Jheman Zetina	8,493,726
	Leonor Ceballos González	8,477,203
PANAL	Ramón Ernesto Gallardo López	2,159,653
	Sandra Beatriz González Pérez	2,007,567
Por México al Frente	José Clemente Castañeda Hoeflich	24,265,208
	Verónica Delgadillo García	23,139,566
Juntos Haremos Historia	Antonio Pérez Garibay	1,789,158
	María Antonia Cárdenas mariscal	3,794,764
Candidaturas Independientes	José Pedro Kumamoto Aguilar	5,207,444
	Juana Adelfa Delgado Quintana	370,494

Fuente: Elaboración propia con base en información del portal “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización” del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2wuy6l> (consultado el 22 de mayo de 2020).

Así, por ejemplo, podemos observar que mientras las candidaturas de la coalición Por México al Frente, erogaron un total de 47 millones 404 mil pesos, las candidaturas de la coalición Juntos Haremos Historia, erogaron únicamente 5 millones 583 mil pesos. También destacan las erogaciones realizadas por el PVEM y el candidato independiente Pedro Kumamoto, cifras que ascienden a

⁵⁵³ Aunque Zavala renunció a su candidatura a poco más de un mes de las elecciones, registró gastos de campaña.

16 millones 970 mil y 5 millones 207 mil pesos, respectivamente. Incluso observamos importantes diferencias entre las candidaturas de un mismo partido; tal es el caso del PRI, en las cuales el candidato Contreras Zepeda reportó un total de gastos equivalente a 6 millones 436 mil pesos, mientras que la candidata Corona Nakamura reportó 4 millones 574, casi 2 millones de pesos menos que el mismo candidato del PRI.

Este último ejemplo nos lleva a la siguiente variable que puede explicar el bajo porcentaje de gastos reportados con respecto al tope de gastos de campaña, pues, como se puede observar en el cuadro anterior, el hecho de que en ciertas candidaturas se reporten más o menos gastos también depende de razones estratégicas de los partidos políticos. Debido a que los partidos necesitan distribuir sus recursos de campaña a diversas candidaturas, habrá elecciones o candidatos que, por razones estratégicas, se les destinen más o menos recursos. Así, por ejemplo, puede haber elecciones a senadurías en ciertas entidades donde cierto partido o candidato sea altamente reconocido y, por ende, no sea necesario erogar grandes cantidades de recursos en propaganda. A su vez, habrá otras elecciones donde ciertos partidos y candidatos requerirán realizar más gastos con el propósito de darse a conocer ante la ciudadanía.

Para ejemplificar lo anterior, se puede contrastar la candidatura presidencial de Ricardo Anaya, cuyo monto de gastos fue el más elevado, con la candidatura presidencial de López Obrador, la cual, exceptuando las candidaturas independientes, fue la que menos recursos erogó (Cuadro 4.22).

Cuadro 4.22. Gastos reportados por los candidatos presidenciales en el proceso electoral de 2018

<i>Tipo de gastos</i>	<i>Ricardo Anaya Cortés</i>		<i>Andrés Manuel López Obrador</i>	
	<i>Gastos</i>	<i>Proporción respecto de su gasto total</i>	<i>Gastos</i>	<i>Proporción respecto de su gasto total</i>
Financieros	585	0.00%	0.00	0.00%
Operativos de campaña	78,330,846	21.89%	79,521,315	50.96%
Producción de los mensajes para radio y T.V.	6,620,221	1.85%	5,526,045	3.54%
Propaganda	51,914,308	14.51%	12,628,055	8.09%
Propaganda en vía pública	103,339,330	28.88%	21,511,690	13.79%
Propaganda en medios impresos	629,753	0.18%	25,390,454	16.27%

Continuación.

<i>Tipo de gastos</i>	<i>Ricardo Anaya Cortés</i>		<i>Andrés Manuel López Obrador</i>	
	<i>Gastos</i>	<i>Proporción respecto de su gasto total</i>	<i>Gastos</i>	<i>Proporción respecto de su gasto total</i>
Propaganda en internet	86,236,357	24.10%	5,248,638	3.36%
Propaganda en salas de cine	17,400,000	4.86%	0.00	0.00%
Propaganda utilitaria	13,406,968	3.75%	6,220,829	3.99%
Total general	357,878,368	100.00%	156,047,026	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en información del portal “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización” del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2wuy6l> (consultado el 22 de mayo de 2020).

Como se puede observar, los conceptos en los que cada candidato decidió erogar sus recursos son notablemente diferentes, pues, aunque los dos gastaron prácticamente la misma cifra en el concepto de gastos operativos de campaña, en cuanto a los rubros relacionados con propaganda, el candidato de la coalición Por México al Frente, Ricardo Anaya, erogó una cantidad de recursos mucho mayor que la del candidato de la coalición Juntos Haremos Historia; por ejemplo, en el rubro de propaganda en vía pública, el candidato de la coalición Por México al Frente erogó 103 millones 339 mil pesos, mientras que el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia erogó 21 millones 511 mil pesos. La diferencia también es notable en las erogaciones realizadas por concepto de gastos de propaganda en páginas de internet, pues mientras que Ricardo Anaya erogó 86 millones 236 mil pesos en ese concepto, el candidato López Obrador erogó 5 millones 248 mil pesos. En efecto, la disparidad en el gasto se explica, en parte, a que la coalición que postuló al candidato Ricardo Anaya obtuvo ingresos por un total de mil 25 millones de pesos, mientras que la coalición que postuló a López Obrador obtuvo ingresos por un total de 513 millones de pesos. Sin embargo, claramente la estrategia de cada uno de los candidatos fue diferente, pues en lo que respecta al concepto de gastos operativos de campaña,⁵⁵⁴ el candidato de la coalición Por México al Frente destinó únicamente el 21.9% del total de gastos realizados; mientras que el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, destinó el 51% del total de erogaciones a dicho concepto. Por consiguiente, en lo

⁵⁵⁴ Al respecto, el inciso b) del párrafo 1 del artículo 76 LGPP, establece que los gastos operativos de campaña comprenden los gastos realizados en sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos, y otros similares. Por su parte, el artículo 206 del Reglamento de Fiscalización añade a los gastos operativos los gastos por conceptos de logística, planeación, seguridad privada, estudios de opinión o diagnósticos relativos a la preferencia electoral o posicionamiento de los candidatos, entre otros similares.

que respecta a los conceptos relacionados con propaganda electoral, mientras que el candidato de la coalición Por México al Frente destinó un total de 279 millones de pesos, lo que representa el 78% del monto total de erogaciones realizadas, el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia asignó 76 millones de pesos, lo que representa el 49% del total de erogaciones realizadas.

Como se ha podido observar hasta ahora, el “bajo” porcentaje de recursos con respecto al tope de gastos no es un indicio claro que demuestre prácticas irregulares, opacas o corruptas, por parte de los partidos y candidatos, como parecen sugerir Casar y Ugalde, sino a aspectos económicos, debido a que gran parte de los candidatos y partidos no cuentan con los recursos suficientes para aproximarse al tope de gastos de campaña, así como a razones estratégicas, debido a que habrá elecciones en las que el candidato, dependiendo del contexto, deberá erogar más o menos recursos. Por lo anterior, es importante considerar una multiplicidad de factores antes de inculpar a los partidos políticos y candidatos de prácticas irregulares, opacas o corruptas y antes de atribuirle responsabilidades a la autoridad electoral por supuesta incapacidad o ineficiencia al realizar sus labores de fiscalización. Pues, entre otras razones, para Casar y Ugalde el bajo porcentaje de gastos reportados con respecto al tope de gastos de campaña es un indicio que demuestra que “los datos sobre gastos efectuados son inverosímiles y los procesos de fiscalización, más que imperfectos”,⁵⁵⁵ cuando, en realidad, como ya se analizó, el bajo porcentaje de gastos con respecto al tope de gastos de campaña se puede deber a diversos factores, y no forzosamente a irregularidades cometidas por los partidos o a supuestas limitaciones de la autoridad electoral en materia de fiscalización.

Lo anterior es importante comenzar a considerarlo debido a que gran parte de la literatura sobre financiamiento y fiscalización de partidos políticos en México se ha centrado principalmente en escándalos de corrupción cometidos por los candidatos y partidos políticos, así como en presuntas fallas en la implementación y en el diseño institucional de la autoridad encargada de las labores de fiscalización. Así, por ejemplo, Saavedra Herrera señala que

En México [...], la importancia que la relación entre dinero y política ha adquirido en las últimas décadas ha sido acompañada de una literatura cada vez más amplia. En los años recientes se han sumado a esa literatura algunos trabajos que se propusieron examinar los efectos de la reforma electoral de 2014 en materia de financiamiento y fiscalización desde su breve lapso que ha transcurrido desde su entrada en vigor. [...] Una cuestión común a estos trabajos es que valoran negativamente las características del diseño institucional que emergió de la reforma.⁵⁵⁶

Una de las principales críticas al modelo de fiscalización previo a reforma electoral de 2014 era el esquema de fiscalización *ex post*, en la cual “casi un año después de que ocurrían las elecciones era cuando se revisaban los gastos de campaña”,⁵⁵⁷ y en donde algunas de las principales consecuencias era que la información financiera, así como las sanciones, eran del conocimiento de la

⁵⁵⁵ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 75.

⁵⁵⁶ Saavedra Herrera, Camilo, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁵⁵⁷ López Noriega, Saúl, “La prueba del INE”, *Nexos*, marzo de 2018.

ciudadanía mucho tiempo después de concluidas las elecciones, incluso después de que los candidatos tomaran posesión de los puestos por los que habían competido en las elecciones.

Contrario a lo anterior, ahora una de las principales críticas y preocupaciones ha girado en torno al modelo de fiscalización en tiempo real, implementado tras la reforma electoral de 2014, debido a la considerable cantidad de recursos, informes y candidatos, tanto federales como locales, que la autoridad nacional electoral tiene que fiscalizar durante las campañas electorales. Así, por ejemplo, Saavedra Herrera ha señalado que

[...] las características y dimensiones de las innovaciones de la reforma [electoral de 2014] supusieron serias dificultades de implementación. No ha sido sencillo para la autoridad electoral realizar las actividades que requiere llevar a la práctica reglas que exigen, por ejemplo, que las auditorías se realicen [en] tiempos reducidos [...] Además, las características del diseño institucional no sólo han propiciado dificultades de implementación sino también de eficacia.⁵⁵⁸

En este mismo sentido apuntó Oswaldo Chacón, al señalar que “se requiere modificar los reglamentos de fiscalización para cambiar procedimientos y fechas en materia de fiscalización, para que estos puedan ser exhaustivos”.⁵⁵⁹ Lo anterior lo propuso en torno a la fiscalización de las elecciones de 2015, en las que la autoridad electoral se vio obligada por el TEPJF a aplazar la aprobación de los dictámenes correspondientes a la fiscalización de gastos de dichas campañas “ya que estos no fueron exhaustivos porque no contemplaron la resolución de procedimientos de queja relacionados a posibles rebases de topes de gastos”.⁵⁶⁰ Sin embargo, desde entonces, la autoridad electoral se ha encargado de resolver los procedimientos de quejas al mismo tiempo que fiscaliza los ingresos y gastos de campaña, algo que desde antes de la reforma electoral de 2014 no ocurría. Para las elecciones de 2018, por ejemplo, como señala Ciro Murayama,

La Unidad Técnica de Fiscalización no se limitó a dictaminar los informes de ingresos y gasto de las candidaturas. En paralelo a los dictámenes, se tuvieron que resolver quejas en materia de fiscalización presentadas contra distintos actores políticos. El número de quejas en 2018 fue 200% mayor que en la elección presidencial previa, la de 2012. [...] Todas esas quejas fueron resueltas (un 16% de ellas se determinaron fundadas) antes de la calificación de las elecciones.⁵⁶¹

A pesar de las sustanciales mejoras al andamiaje normativo e institucional encargado de la fiscalización electoral en el país, no podemos desdeñar las críticas que hacen referencia a la “desequilibrada relación entre el volumen de trabajo y el tiempo para llevarlo a cabo”,⁵⁶² sobre todo si consideramos las elecciones federales y locales de 2015 y 2018, en las cuales la autoridad electoral

⁵⁵⁸ Saavedra Herrera, Camilo, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁵⁹ Chacón Rojas, Oswaldo, “La Evaluación de las nuevas reglas...”, *cit.*, pp. 268-269

⁵⁶⁰ *Ibidem*, p. 269.

⁵⁶¹ Murayama, Ciro, “La Fiscalización es exhaustiva”, *cit.*, p. 249.

⁵⁶² Nieto, Judith y Ramírez Lemus, Edwin, *op. cit.*

ha sido responsable de fiscalizar a 13 mil 550 y 17 mil 699 candidatos, respectivamente; una cifra muy inferior a lo que el entonces IFE se encargaba de fiscalizar —en las elecciones de 2012, por ejemplo, fiscalizó mil 605 candidatos—. Al respecto, cabe señalar la ausencia de propuestas o estudios relacionados a la capacidad operativa específicamente de la Unidad Técnica de Fiscalización. Así, por ejemplo, Nieto y Ramírez Lemus señalan que “tener menos tiempo para revisar los informes presentados causa efectos negativos en la eficacia de la autoridad electoral a la hora de identificar conductas prohibidas y sancionarlas”;⁵⁶³ sin embargo, sin dar muestras o pruebas claras de que lo anterior sea cierto, también señalan que “Cumplir con la responsabilidad implica dedicar recursos de todo tipo y, en momentos donde una de las consignas principales es recortar el gasto público, debemos reflexionar cuidadosamente sobre cómo construir un esquema que permita garantizar un uso responsable del erario al tiempo que se cumple cabalmente con las obligaciones de la ley”.⁵⁶⁴ En efecto, en el actual contexto, donde una de las consignas principales es la austeridad, el incremento de recursos a esta actividad parecería poco viable; no obstante, si consideramos que dotar de mayores recursos a la UTF coadyuvaría a detectar operaciones irregulares o corruptas por parte de los partidos, sobre todo en periodos electorales, se podría atender otras de las principales consignas de la actualidad: combate a la corrupción y fortalecimiento de la democracia. En todo caso, el actual esquema de fiscalización llevado a cabo por el Instituto Nacional Electoral comienza a dar signos de mejora. Una prueba de ello fue la fiscalización de las elecciones de 2018, la que, a pesar de la cantidad de recursos y candidatos que estuvieron involucrados, no ha generado controversias al nivel de lo mostrado en las elecciones del 2000, 2006 y 2012, las cuales estuvieron marcadas por escándalos relacionados con el financiamiento y la fiscalización.

Al mismo tiempo, aunque la autoridad electoral ha tenido que asumir la labor de fiscalizar gran cantidad de informes y candidatos en un periodo reducido, el nuevo modelo de fiscalización, además de condicionar la validez de las elecciones a las reglas de financiamiento y fiscalización electoral, lo que conllevó a que los actores políticos consideraran más seriamente dichas reglas, ha permitido mayor transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos partidistas toda vez que, a diferencia de lo que ocurría antes de la reforma electoral de 2014, existen los mecanismos normativos e institucionales que permiten, tanto a la autoridad electoral como a la ciudadanía, tener conocimiento de la evolución diaria de ingresos y gastos de los candidatos, aspecto que hasta hace pocos años era prácticamente inviable, dado que la fiscalización de los partidos políticos, de acuerdo con el modelo de fiscalización anterior, únicamente podía realizarse con posterioridad a las elecciones. Así, por ejemplo, mientras que pasaron 379 días entre la jornada electoral y el día en que el Consejo General del entonces IFE resolvió el dictamen de los ingresos y gastos de las campañas federales de 2012, bajo el nuevo esquema de fiscalización, además de obligar a los partidos a entregar tres informes preliminares durante el desarrollo de las campañas y de registrar las operaciones diarias por medio del SIF, pasó poco más de un mes entre el día de la jornada electoral y el día

⁵⁶³ *Idem.*

⁵⁶⁴ *Idem.*

en que el Consejo General del INE aprobó el dictamen de los ingresos y gastos de las campañas de 2018. En este sentido, a pesar de las críticas que ha planteado sobre el modelo de fiscalización electoral implementado a raíz de la reforma electoral de 2014, Saavedra Herrera señala que

[...] no es posible soslayar el avance que en materia de transparencia y rendición de cuentas ha producido el trabajo realizado por el INE a partir de las reglas que instauró la reforma de 2014. En contraste con lo que ocurría no hace mucho tiempo, hoy es posible que cualquier persona interesada —autoridades electorales, actores políticos, medios de comunicación, entre otros— conozca con oportunidad la información financiera que presentan partidos y candidatos durante las campañas. [...] la información hoy disponible es significativamente mayor y mejor y constituye un insumo para mejorar las reglas y las actividades [de] las autoridades electorales.⁵⁶⁵

En este sentido, es un modelo que a pesar de la complejidad normativa e institucional que lo sostiene, ha permitido no sólo mayor consideración de las reglas en materia de fiscalización por parte de los partidos políticos, toda vez que la validación de las elecciones está condicionada a los resultados de la fiscalización, sino que el hecho de divulgar la información relativa a los ingresos y gastos constituye un mecanismo más para vigilar y evitar actos irregulares o de corrupción por parte de los partidos políticos. Así, por ejemplo, Oswaldo Chacón señala que “el hecho de que la ciudadanía y los medios de comunicación tengan acceso a la información sobre ingresos y gastos de los partidos, aumenta la probabilidad de que las irregularidades salgan a la luz pública. La presión de la opinión pública y la exposición de los actores políticos y donadores involucrados puede ser un poderoso factor de disuasión”.⁵⁶⁶ A lo anterior, cabría añadir que también desde la academia y desde las organizaciones de la sociedad civil se pueden y deben hacer mayores esfuerzos por estudiar y analizar la información que partidos y autoridades electorales ponen a disposición. En este aspecto, cabe resaltar que ha sido a partir de la reforma electoral de 2014 que la información disponible en la página de internet del INE ha mejorado sustancialmente, no solamente en cantidad, sino incluso también en calidad, pues ahora la información disponible permite conocer, a detalle, los rubros de gasto en que incurrió cada uno de los candidatos; además de que existen bases de datos interactivas en las que, por ejemplo, podemos comparar y analizar la información reportada y fiscalizada de cada uno de los contendientes. Y aunque existen aún muchas áreas de oportunidad en materia de transparencia y rendición de cuentas en las que la autoridad electoral necesita mejorar, —tales como la divulgación y tratamiento de la información reportada en los informes anuales y en los procedimientos oficioso y de queja, información a la cual, desafortunadamente, no se le da la misma relevancia— difícilmente habrá un retroceso en la materia, pues tanto la autoridad electoral como la ciudadanía apuntalan, cada vez con mayor fuerza, esquemas donde la transparencia y rendición de cuentas sean elementos fundamentales del sistema electoral y, por ende, del régimen democrático.

⁵⁶⁵ Saavedra Herrera, Camilo, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁶⁶ Chacón Rojas, Oswaldo, “La evaluación de las nuevas reglas...”, *cit.*, pp. 267.

CONCLUSIONES

La trascendencia de la fiscalización electoral para el mantenimiento y desarrollo de la democracia mexicana se ha manifestado en cada una de las tres generaciones de reformas legislativas en materia electoral que han sido implementadas a lo largo de poco más de dos décadas y que han transformado, aunque de manera gradual, el marco que regula las condiciones de la competencia electoral, lo que, como han señalado Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, contribuyó a la creación de “un sistema de partidos, con distintas opciones reales, que producen fenómenos de alternancia en todos los niveles de gobierno, equilibrios y contrapesos de poder, así como un colorido mapa de gobierno y de la representación popular que refleja la complejidad y pluralidad de la sociedad”.⁵⁶⁷

Así, la reforma electoral de 1996, como se abordó en el Capítulo 2, no sólo buscó instaurar un modelo de financiamiento público con el cual generar condiciones de igualdad y competencia partidaria en un contexto donde el PRI había dominado en la escena política y electoral durante prácticamente todo el siglo XX, sino que, de manera simultánea, instauró los primeros antecedentes de nuestro actual modelo de fiscalización electoral. No sólo en la norma se previó la obligación de los partidos políticos de informar a detalle sus ingresos y egresos, sino que en la práctica se otorgaron las atribuciones a un organismo constitucional autónomo, como lo fue el entonces IFE, ahora INE, para garantizar el cumplimiento de la normatividad electoral en materia de financiamiento y gasto por parte de los partidos políticos. No obstante, la fiscalización electoral recién implementada en el país a raíz de la reforma electoral de 1996, más allá de asegurar el pleno cumplimiento de la normatividad electoral, se ha convertido en un mecanismo para controlar y transparentar el origen, monto y destino de las finanzas partidistas, así como para garantizar condiciones de equidad, fundamentalmente, durante las contiendas electorales. Esto es así, porque a la autoridad electoral, encargada de la fiscalización de los partidos políticos, no sólo se le ha atribuido la responsabilidad por vigilar y controlar los recursos partidistas, sino que, como señala Lorenzo Córdova, “una de las tareas que se le ha confiado es determinar que los techos máximos de gasto establecidos para las campañas electorales hayan sido respetados por los diversos partidos”.⁵⁶⁸ Así, además de la obligación de los partidos políticos de reportar sus ingresos y egresos mediante informes, la normatividad aplicable en 1996 ya contemplaba el establecimiento de límites o topes a los gastos que los partidos políticos podrían realizar durante las campañas electorales, con lo cual se buscaba contribuir aún más a la generación de condiciones de equidad y competencia partidaria, reduciendo de manera

⁵⁶⁷ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁶⁸ Córdova Vianello, Lorenzo, “Ficción contable”, *cit.*, p. 19.

considerable las ventajas de aquellos grandes partidos o candidatos influyentes que tienen acceso a cuantiosas cantidades de dinero. Adicionalmente a todo lo anterior, aunque antes de la entrada en vigor de la reforma electoral de 1996 existían límites y prohibiciones a las aportaciones provenientes de fuentes privadas hacia a los partidos políticos, fue a partir de dicha reforma cuando se estableció constitucionalmente la obligación de los partidos políticos de asegurarse que el financiamiento público prevaleciera sobre los de origen privado; disposición constitucional que incluso hasta la fecha prevalece.

Al respecto, y para comprender la trascendencia de las modificaciones implementadas a raíz de las reformas electorales en materia de financiamiento y fiscalización, vale la pena retomar la tipología de las políticas de regulación del financiamiento político abordada en el Capítulo 1 del presente estudio, y la cual, como señalan Norris y Abel Van Es, “identifica cuatro políticas comunes utilizadas por los Estados alrededor del mundo para regular el financiamiento político, la cual incluye leyes que establece requisitos de divulgación, límites a las contribuciones [privadas], límites a los gastos, y financiamiento político”.⁵⁶⁹ Aunque, en efecto, como han revelado las mismas autoras, la implementación de una o varias de estas políticas no garantizan la adecuada regulación del financiamiento político, lo demostrado en varios casos de estudios alrededor del mundo apuntan a que la “combinación de las políticas regulatorias parece ser lo más efectivo para controlar el financiamiento político, de modo que las regulaciones estén compuestas de requisitos de divulgación y transparencia, límites de gastos y de contribuciones, y financiamiento público para los partidos políticos. Ninguna política por sí sola es suficiente para controlar el dinero en la política”.⁵⁷⁰ En ese sentido, la reforma electoral de 1996, en efecto, implementó las políticas requeridas para controlar de la manera más adecuada posible las finanzas de los partidos políticos, sobre todo si consideramos que las características propias de las políticas regulatorias fueron acordes con las necesidades requeridas en aquel momento, no sólo porque el financiamiento público otorgado a los partidos políticos a partir de la reforma electoral de 1996 aumentó considerablemente para la mayoría de las fuerzas políticas contendientes, sino porque, como se ha recalcado, la atribución para fiscalizar las finanzas de los partidos políticos fue encomendada a un organismo constitucional autónomo que garantizaría imparcialidad e independencia en el desarrollo de sus labores, condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento eficaz de la normatividad electoral.

No obstante la complejidad del modelo de fiscalización electoral adoptado en la reforma electoral de 1996, en la práctica dicho modelo no estuvo exento de cuestionamientos y problemáticas, destacando los casos relacionados con el excesivo gasto de los partidos políticos, especialmente en el rubro de gastos de propaganda transmitida en radio y televisión, y los casos de financiamiento ilícito conocidos como *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, que evidenciaron los límites e insuficiencias de los mecanismos normativos e institucionales de la autoridad electoral para evitar conductas irregulares o contrarias a la ley.

⁵⁶⁹ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance...”, *cit.*, p. 2.

⁵⁷⁰ Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea, “The Lessons for Political Finance...”, *cit.*, p. 260.

En razón de lo anterior, y después del proceso electoral federal de 2006 en el que se manifestaron con mayor intensidad problemáticas surgidas en años anteriores, especialmente la referente al excesivo gasto de los partidos políticos en la difusión de propaganda durante las campañas electorales, como expresó Ciro Murayama, “se introdujeron adecuaciones puntuales pero sustantivas al diseño general de 1996”,⁵⁷¹ tales como la reducción del 50 y 70% al financiamiento público otorgado a los partidos políticos para las actividades realizadas durante los procesos electorales sexenales e intermedios, respectivamente; la prohibición de los partidos políticos de adquirir o contratar espacios para la difusión de propaganda en radio y televisión, así como el desarrollo de capacidades de la autoridad electoral para fiscalizar los recursos de los partidos políticos, mediante la creación de un órgano técnico especializado para dicha labor, como lo fue la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Con ello, entre otras modificaciones sustanciales, como la reducción en la duración de las campañas electorales y la regulación de las precampañas, se trató de resarcir gran parte de las problemáticas que se habían presentado en años anteriores y que no obstante de la complejidad y robustez del modelo de fiscalización implementado desde la reforma electoral de 1996, era necesario seguir fortaleciendo las capacidades de la autoridad electoral para garantizar el cabal cumplimiento de la legislación en la materia.

En efecto, con las contundentes modificaciones de la reforma electoral de 2007-2008, el gasto de los partidos políticos durante las campañas electorales se redujo significativamente, a la vez que la prohibición de los partidos políticos de adquirir o contratar tiempo en radio y televisión para la transmisión de la propaganda contribuyó a la generación de un modelo de comunicación político-electoral más equitativo, al ser la propia autoridad electoral la facultada para administrar y distribuir el tiempo disponible a cada una de las fuerzas políticas. Por su parte, en materia de fiscalización, como apuntaron Oswaldo Chacón *et al.*, al respecto del modelo de fiscalización implementado por la reforma electoral de 2007-2008, “se impulsó la especialización de la función fiscalizadora al crear una Unidad de Fiscalización con autonomía técnica, la cual fue dotada de nuevas y mejores herramientas de investigación y sanción”.⁵⁷²

No obstante lo anterior, y como se abordó en el Capítulo 3 del presente estudio, tras la fiscalización del proceso electoral federal de 2012 se evidenciaron tres principales problemáticas en materia de fiscalización que requerían urgentemente ser atendidas por reformas subsecuentes: el desfase entre la entrega de resultados de la fiscalización de las campañas electorales y la declaración de validez de las elecciones; el excesivo número de casos en el que los candidatos de los partidos políticos rebasaron el tope de gastos de campaña y la inadecuada reglamentación en torno al prorrateo de los gastos de campaña de los partidos políticos.

En cuanto a la primera problemática, aunque en realidad se había presentado y cuestionado desde la implementación de la reforma electoral de 1996, se hizo aún más manifiesta la necesidad de reducir considerablemente el lapso para llevar a cabo la fiscalización de los partidos políticos,

⁵⁷¹ Murayama, Ciro, “Financiamiento a los partidos políticos...”, *cit.*, p. 265.

⁵⁷² Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, p. 46.

pues de acuerdo con lo previsto en la propia legislación electoral de aquel periodo, entre la jornada electoral y el día en que la autoridad electoral aprobaba el dictamen y la resolución de fiscalización, transcurría hasta un año. Tal fue el caso de la fiscalización del proceso electoral de 2012, el cual, entre la jornada electoral, celebrada el primero de julio, y el día en que el Consejo General aprobó el dictamen y la resolución de fiscalización, transcurrieron 379 días. Con esos plazos, como bien advirtió el propio Instituto Federal Electoral, “no es posible que los resultados de la fiscalización de las campañas electorales aporten elementos definitivos que puedan ser considerados [...] en el proceso de calificación de las elecciones”.⁵⁷³ Esto era cuestionado debido a que, incluso aunque se pudieran detectar o acreditar irregularidades o transgresiones a la legislación por medio de la fiscalización, los candidatos que hubiesen resultado ganadores de los procesos electorales, ya estarían ocupando los cargos de elección por los cuales compitieron. Tal fue el caso de los candidatos contendientes en las elecciones federales de 2012, en las cuales, derivado del proceso de fiscalización, se determinó que 195 candidatos habían rebasado el tope de gastos de campaña; no obstante lo anterior, 121 de esos 195 candidatos que rebasaron el tope de gastos de campaña, ganaron las respectivas elecciones y ocuparon sus cargos desde el primero de septiembre de 2012, fecha para la cual los partidos políticos aun no presentaban sus informes financieros a la autoridad electoral. Baste decir que, de acuerdo con lo establecido por la propia legislación electoral de aquel periodo, la aprobación del dictamen y resolución de la fiscalización del proceso electoral federal de 2012 se llevó a cabo hasta el 15 de julio de 2013, casi un año después de que los candidatos infractores habían ocupados los cargos por los que habían competido en las elecciones.

En este sentido, la segunda problemática, referida al rebase de los topes de gastos de campaña, adquiere mayor relevancia no sólo por el número excesivo de candidaturas de partidos que no respetaron el tope de gastos de campaña, lo que constituye una falta grave a la legislación electoral, sino también por el hecho de no haber detectado y sancionado a tiempo a aquellos candidatos y partidos infractores. Así, como bien apuntó López Noriega, el desfase entre la declaración de validez de una elección y la fiscalización de los partidos políticos

[...] creaba incentivos perversos en la dinámica electoral, al permitir que los partidos políticos y sus candidatos pudiesen calcular rebasar el tope de gastos de campaña, aprovechar recursos públicos a su favor o utilizar propaganda electoral prohibida, sabiendo que en caso de que se acreditase esta conducta en el proceso de fiscalización ya habrían ganado e inclusive tomado posesión del cargo, y la sanción económica correspondiente se aplicaría no al candidato, sino al partido o partidos políticos que hubiesen impulsado al candidato en cuestión.⁵⁷⁴

⁵⁷³ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización...*, cit., p. 10.

⁵⁷⁴ López Noriega, Saúl, *Dinero y validez de los procesos electorales...*, cit., p. 20.

CONCLUSIONES

Finalmente, la tercera problemática presentada en el proceso electoral federal de 2012, la referida al prorrateo de gastos de campaña, es importante no descontextualizarla de las dos problemáticas referidas anteriormente, en la medida en que el excesivo número de candidatos que rebasaron los topes de gastos de campañas en dicho proceso electoral —lo que, a su vez, ocasionó que el modelo de fiscalización fuera duramente criticado por la tardía detección y sanción de los partidos infractores—, fue originada por los criterios de prorrateo utilizados por los partidos políticos, y es que, como revelan Marván y Espinosa, “El prorrateo fue la discordia de la fiscalización en la elección presidencial de 2012, pues en ese entonces había una mayor discrecionalidad para determinarlo. Lo cual permitió que en el caso de la coalición encabezada por el PRI fueran las campañas de diputados las que rebasaran el tope de gastos y no la presidencial”.⁵⁷⁵ En efecto, de acuerdo con las reglas de prorrateo establecidas desde 1998 hasta 2014, se les otorgaba a los partidos políticos un amplio margen de discrecionalidad al momento de determinar los criterios de prorrateo que utilizarían en cada una de sus campañas, lo cual generó que la coalición encabezada por el PRI, asignara solamente el 1% de todos los gastos prorrateables a su campaña presidencial, mientras que el 99% del gasto prorrateable restante se lo asignó a sus candidaturas a diputados y senadores; lo que provocó que 149 de sus candidaturas a diputaciones y dos a senadurías rebasaran los topes de gastos de campaña de 2012, pero no su candidatura presidencial. De ahí que, como lo manifestó la propia autoridad electoral, los “criterios [de prorrateo] son fundamentales para mantener la equidad en la contienda electoral debido a la relación que guardan con la configuración del rebase de topes de campaña”,⁵⁷⁶ pues estos últimos se veían seriamente vulnerados al momento en que los partidos políticos determinaban sus propios criterios de prorrateo.

No obstante que las tres problemáticas referidas previamente se manifestaron con mayor intensidad durante la fiscalización del proceso electoral federal de 2012, cabe señalar que eran problemáticas que ya se habían presentado en procesos electorales anteriores. En ese sentido, una gran contribución de la autoridad electoral en el proceso de fiscalización de las campañas de 2012 fue no sólo haber detectado tales irregularidades —recordemos que, derivado del proceso de fiscalización efectuado en los procesos electorales de ese año, se logró detectar el monto más grande de gastos no reportados del que se tenía registro hasta ese entonces—, sino también de haberlas divulgado de manera clara y contundente; ejemplo de ello, fueron las propuestas de solución provenientes del propio Consejo General del IFE, muchas de las cuales fueron materializadas en la última reforma electoral que se ha producido en el país.

Por consiguiente, las modificaciones en materia de fiscalización de la reforma electoral de 2014, como se abordó en el Capítulo 4 del presente estudio, se enfocaron en responder a los cuestionamientos y problemáticas emanadas principalmente de los ejercicios de fiscalización realizados durante los procesos electorales, no sólo dotando a la autoridad electoral de más y mejores mecanismos para ejercer sus atribuciones en la materia, sino, fundamentalmente, constituyendo un

⁵⁷⁵ Marván Laborde, María y Espinosa Silis, Arturo, *op. cit.*

⁵⁷⁶ Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco sobre la Fiscalización..., cit.*, p. 36.

marco normativo cuyo propósito fuera condicionar la validez de las elecciones al cumplimiento de la normatividad en materia de financiamiento y fiscalización, para lo cual se requirió establecer como causal de nulidad de la elección el rebase de los topes de gastos de campaña e incluso la utilización o recepción de recursos de procedencia ilícita por parte de los partidos políticos. Adicionalmente, y para sujetar la validez de los procesos electorales al cumplimiento cabal de la normatividad electoral, se transitó de un modelo de fiscalización *ex post* a un modelo de fiscalización en tiempo real, por medio del cual la autoridad electoral e incluso la ciudadanía podría tener acceso irrestricto a las operaciones de ingresos y gastos registradas por los propios partidos políticos durante el desarrollo de los procesos electorales, abonando no sólo al principio de transparencia, sino también asegurando mayor control y vigilancia sobre los recursos partidistas por parte de la autoridad electoral al contar con más y mejores mecanismos para ejercer sus funciones, tales como la instauración de un modelo institucional más completo, al incorporar la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización, así como “el uso de sistemas electrónicos para el registro y revisión de la información financiera”.⁵⁷⁷ Por último, como característica trascendental de la reforma electoral de 2014, se llevó a cabo la transformación de la autoridad electoral, siendo ahora el Instituto Nacional Electoral, otrora Instituto Federal Electoral, el encargado no sólo de organizar las elecciones federales, sino también de intervenir en las elecciones locales. Derivado de lo anterior es que, a partir de la reforma electoral de 2014, el INE adquirió la facultad exclusiva para fiscalizar los recursos de todos los partidos políticos tanto a nivel nacional como local.

Al respecto, si bien, en materia de fiscalización, la reforma electoral llevó a cabo las acciones requeridas para subsanar los cuestionamiento y problemáticas que se habían presentado en el pasado, tales como la instauración del sistema de fiscalización en tiempo real y el establecimiento del sistema de nulidades de las elecciones, ha sido precisamente el robustecimiento en las atribuciones en materia de fiscalización encomendadas al INE lo que ha generado mayor preocupación, esencialmente debido al considerable incremento de partidos políticos, candidatos e informes que ahora el INE tiene la obligación de revisar a detalle. Sin embargo, como se analizó en el último apartado del Capítulo 4, a pesar de que diversos estudios han tratado de exponer las deficiencias en el modelo de fiscalización electoral vigente, además de arribar a conclusiones poco determinantes, e incluso utilizar datos poco adecuados para dichas conclusiones, no toman en consideración a las reformas electorales y las modificaciones al reglamento de fiscalización, este último emitido y aplicado por la propia autoridad electoral, como un ejercicio continuo y conjunto de mejoras instauradas que ha buscado, de manera genuina, fortalecer el andamiaje normativo e institucional encargado de controlar y transparentar las finanzas de los partidos políticos.

Una muestra de ello es el estudio de María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde, referido con anterioridad, en el cual, además de utilizar datos poco contrastables y arribar a conclusiones poco fundamentadas para afirmar que la fiscalización de los partidos políticos en México es “insuficiente

⁵⁷⁷ Saavedra Herrera, Camilo Emiliano, *op. cit.*, p. 13.

CONCLUSIONES

y en ocasiones incluso irrelevante para combatir el enorme problema del fondeo ilegal de campañas”,⁵⁷⁸ no hacen referencia o mención alguna a la reglamentación en materia de fiscalización.

En ese sentido, en adición a las modificaciones plasmadas por la reforma electoral sobre la legislación electoral, es importante remarcar la facultad de la autoridad electoral para emitir, reformar y aplicar la reglamentación en materia de fiscalización, pues, como se ha reiterado en el presente estudio, si bien la legislación electoral establece las disposiciones generales para la regulación de la materia determinada, la reglamentación emitida por la autoridad electoral establece los medios para cumplirla, es decir, “la manera o el cómo la autoridad electoral ejercerá las atribuciones que le confiere la ley en materia de fiscalización”.⁵⁷⁹

En razón de lo anterior, cabe señalar que si bien las principales modificaciones al modelo de fiscalización electoral han estado pautadas por las reformas electorales, ha sido a través de las constantes reformas llevadas a cabo por la propia autoridad electoral al reglamento de fiscalización por las cuales se han logrado materializar las atribuciones de la autoridad electoral para controlar y vigilar el origen, monto y destino de los recursos partidistas, así como sancionar aquellas conductas que transgredan las disposiciones en la materia. Asimismo, y como señaló Agíss Bitar al respecto de la reforma al reglamento de fiscalización en 2005, las constantes modificaciones en la materia han pretendido, “por un lado, mejorar la eficacia de la normatividad actualizando algunos supuestos que habían demostrado ser inadecuados a partir de la experiencia de revisiones anteriores y, por el otro, colmar algunas lagunas normativas que generaron en el pasado problemas de interpretación y aplicación”.⁵⁸⁰ En ese sentido, en efecto, las modificaciones al reglamento en materia de fiscalización han sido necesarias, fundamentalmente, para reajustar o implementar un marco normativo capaz de resolver las problemáticas presentadas en años previos, sobre todo si consideramos que, como advirtió José Woldenberg:

[...] el control de los gastos e ingresos, es un tema abierto, difícil de resolver de manera definitiva normativamente, por lo que soy de la idea de que hay que ir abordando paulatinamente aspectos puntuales, como ocurre por ejemplo en el ámbito de las misceláneas fiscales en materia hacendaria. Quizá haya que hacerse a la idea de que en materia de fiscalización, las reformas electorales sean una especie de reformas permanentes.⁵⁸¹

⁵⁷⁸ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁷⁹ Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo del Consejo General Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el diverso INE/CG409/2017, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados”, Instituto Nacional Electoral, 5 de enero de 2018, p. 11. Disponible en: <https://bit.ly/3fM3Fgt> (consultado el 22 de mayo de 2020).

⁵⁸⁰ Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos...*, *cit.*, p. 23.

⁵⁸¹ Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 310.

Adicionalmente a todo lo anterior, y como incluso han reconocido los propios críticos del modelo de fiscalización electoral vigente, en cada una de las reformas electorales, pero particularmente a partir de la reforma electoral de 2014, no sólo se han mejorado los mecanismos de la autoridad electoral para controlar y vigilar, sino también para transparentar y divulgar ante la ciudadanía la información relativa al origen, monto y destino de los recursos partidistas, especialmente durante los periodos electorales, etapa en la que la información relativa al financiamiento y gasto de los partidos políticos puede ser decisiva para la emisión del voto por parte de la ciudadanía. En ese sentido, el avance que ha habido en materia de fiscalización se vuelve más evidente al momento de observar y analizar la información que durante y después de cada proceso electoral el Instituto Nacional Electoral emite, permitiendo conocer a detalle los registros de ingresos y egresos de los candidatos de los partidos políticos durante el desarrollo de los procesos comiciales. Así, como se expuso en el último apartado de cada uno de los capítulos en los que se abordaron las disposiciones y modificaciones a la reglamentación en materia de fiscalización y en los cuales fue posible observar los resultados de los procedimientos de fiscalización de los recursos utilizados durante los procesos electorales, la información recopilada y divulgada por la autoridad electoral, con el paso del tiempo, y a partir de las reformas a la legislación y a la reglamentación electoral, no sólo incrementó en cantidad, sino también en calidad, siendo posible, mediante el portal de “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización” desarrollado por la propia autoridad electoral, acceder a una completa base de datos, contenida de la información relativa a los ingresos y egresos de cada uno de los candidatos de los partidos políticos contendientes en los procesos electorales.⁵⁸²

Derivado de lo anterior es que, aunque si bien son varios los países de América Latina que por ley exigen la publicación de informes financieros de los partidos políticos, como señalan Londoño y Zovatto, en la práctica suelen existir diversas limitaciones, como: no establecer el formato o plazo de la presentación de dichos informes; la publicación de información se hace a través de formatos de difícil acceso; la información se hace pública una vez terminadas las elecciones, y después de determinado tiempo es eliminada de los portales de internet, e incluso, en algunos casos, la información debe solicitarse por escrito. Así, de acuerdo con lo estudiado por Londoño y Zovatto, “solo Costa Rica y México disponían de portales electrónicos con acceso fácil a este tipo de información⁵⁸³. Y, aunque si bien, “solo “Costa Rica presentaba la información en formatos normalizados que permitiesen gestionarla fácilmente en programas de procesamiento de datos”,⁵⁸⁴ precisamente a partir de la reforma electoral de 2014, al establecerse los medios informáticos para el registro y revisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos, existe la posibilidad de revisar y descargar la base de datos abiertos de toda la información relativa a los procesos electorales de cada uno de los candidatos de los partidos políticos contendientes.

⁵⁸² Véase portal de “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización” del Instituto Nacional Electoral en: <http://bit.ly/2wuy6l> (consultado el 15 de mayo de 2020).

⁵⁸³ Londoño, Juan Fernando y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, 166.

⁵⁸⁴ *Idem.*

CONCLUSIONES

En ese sentido, cabe destacar el valor de la transparencia como mecanismo efectivo para prevenir o evitar actos de corrupción u opacidad en el origen, monto y destino de los recursos partidistas en la medida en que, como ha señalado Oswaldo Chacón, “la transparencia apunta a hacer más altos los costos de las actitudes o conductas corruptas. Cuando hay transparencia es más alto el riesgo que corren los candidatos, o los funcionarios, y por lo tanto genera incentivos para un ámbito de juego en el proceso político más limpio y equitativo”.⁵⁸⁵

Por último, y no obstante todo lo anterior, vale la pena reiterar que lejos de haber una reforma definitiva para resolver las problemáticas relativas al dinero en la política, existen diversas áreas de oportunidad que requerirán ser atendidas; dos de ellas evidentes son la demanda por la reducción del financiamiento público que reciben los partidos políticos tanto para actividades ordinarias permanentes como para actividades de campaña, y la necesaria cooperación entre instituciones y actores sociales que contribuyan a vigilar el manejo responsable de los recursos partidistas y sortear la lucha contra el financiamiento de procedencia ilícita con injerencia en los partidos políticos y las campañas electorales.

En cuanto al tema referente a la reducción del financiamiento público, a pesar de que es una antigua demanda, año con año es posible apreciar un aumento significativo en el monto de dinero público otorgado a los partidos políticos; no obstante, una importante reducción en éste podría coadyuvar a facilitar la labor en materia de fiscalización por parte de la autoridad electoral, sobre todo si consideramos que una de las principales críticas al modelo vigente es una supuesta falta de exhaustividad en la fiscalización debido al incremento en la carga de trabajo que la reforma electoral de 2014 atribuyó al INE al constituirla como la única institución encargada de fiscalizar los recursos de los partidos políticos tanto a nivel federal como a nivel local.⁵⁸⁶

Por otra parte, en cuanto a la colaboración de instituciones públicas y actores de la sociedad, se vuelve necesaria en la medida en que actos de opacidad o corrupción presentes en la política trascienden la esfera electoral; de ahí que, como señala Elin Falguera, “Para conseguir un cumplimiento eficaz de la ley, los organismos encargados de esta labor no deberían trabajar en solitario. Necesitan formar coaliciones amplias con otras instituciones estatales y con iniciativas de la sociedad civil que trabajen para combatir la influencia negativa del dinero en la política”.⁵⁸⁷

Así, con el paso del tiempo, como se ha tratado de demostrar en el presente estudio, el modelo de fiscalización electoral mexicano se ha configurado en buena medida en función de las problemáticas que, a lo largo de la experiencia acumulada en procesos de fiscalización anteriores, se han presentado. No obstante que ha habido constantes y profundas transformaciones en la materia, debido a que, como ya lo advertía José Woldenberg, el tema de la regulación del dinero en la política es “un fenómeno complejo que no admite soluciones definitivas”,⁵⁸⁸ no debe sorprendernos

⁵⁸⁵ Chacón Rojas, Oswaldo *et al.*, *op. cit.*, p. 267

⁵⁸⁶ Cfr. Saavedra Herrera, Camilo, *op. cit.*; Gilas, Karolina Mónica y Christiansson, Mikaela Jenny, “El nuevo modelo de fiscalización”; Nieto, Judith y Ramírez Lemus, Edwin, *op. cit.*

⁵⁸⁷ Falguera, Elin, *op. cit.*, p. 396.

⁵⁸⁸ Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 303.

que dentro de poco tiempo y de manera periódica se lleven a cabo reformas, a partir de las cuales se trate de responder a problemáticas que, como señala Lorenzo Córdova “habían venido gestándose a lo largo de los últimos años y frente a los cuales los cambios buscan ser, abiertamente, una vacuna que inocule sus efectos disruptivos de cara al futuro”.⁵⁸⁹

En ese sentido, precisamente por la necesaria y constante actualización de los medios para controlar y transparentar las finanzas de los partidos políticos, y dado que no hay modelos que normativamente puedan regular de manera definitiva en esta materia, es indispensable comprender y analizar las problemáticas y las modificaciones que se han suscitado en el pasado y que, en buena medida, han configurado el modelo de fiscalización vigente. Por ello, el presente estudio, busca contribuir a la comprensión y análisis de la evolución del marco normativo electoral en materia de fiscalización de partidos políticos nacionales en México a partir de las reformas electorales y las modificaciones al reglamento de fiscalización, considerando al proceso de reformas y modificaciones como un ejercicio continuo y conjunto que ha buscado, en efecto, el fortalecimiento de los mecanismos para controlar y transparentar el origen, monto y destino de los recursos partidistas, pues a partir de ello es posible identificar y analizar las principales atribuciones, contribuciones y adecuaciones del modelo de fiscalización electoral mexicano para controlar y transparentar los recursos de los partidos políticos, en vista de que, cabe reiterarlo, lejos de existir un modelo definitivo y exento de fallas, se requerirá de la revisión y modificación constante, buscando su perfeccionamiento, que probablemente nunca alcanzará, pero hacia el que debemos aspirar.

⁵⁸⁹ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral...”, *cit.*, p. 47.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1. Clasificación del financiamiento político según su origen y destino.....	26
Cuadro 1.2. Motivos que fundamentan los distintos tipos de prohibiciones a las donaciones	32
Cuadro 2.1. Distribución porcentual del financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, con respecto del porcentaje de votación en las elecciones de diputados federales, 1994-2006	64
Cuadro 2.2. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 1997-2007 (millones de pesos)	65
Cuadro 2.3. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades de campaña, 1997-2006	66
Cuadro 2.4. Financiamiento privado de los partidos políticos nacionales, 1997-2007 (millones de pesos)	71
Cuadro 2.5. Modificaciones de las disposiciones del COFIPE con relación a la fiscalización de los partidos políticos	74
Cuadro 2.6. Modificaciones de las disposiciones del COFIPE con relación a las responsabilidades de los partidos políticos.....	75
Cuadro 2.7. Tope de gastos de campaña para la candidatura presidencial durante los procesos electorales federales de 1994, 2000 y 2006	79
Cuadro 2.8. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a diputados federales durante los procesos electorales federales de 1997, 2000, 2003 y 2006	80
Cuadro 2.9. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores durante los procesos electorales federales de 2000 y 2006	81
Cuadro 2.10. Modificaciones de las disposiciones del COFIPE con relación a la imposición de sanciones a los partidos políticos	85

Cuadro 2.11. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes anuales, 1997-2007 (millones de pesos)	93
Cuadro 2.12. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes de campaña, 1997-2006 (millones de pesos)	95
Cuadro 2.13. Sanciones rectificadas por Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivadas de la revisión de informes anuales, 1997-2007 (millones de pesos)	98
Cuadro 2.14. Sanciones rectificadas por el TEPJF, derivadas de la revisión de informes de campaña, 1997-2007 (millones de pesos)	99
Cuadro 2.15. Comparativo entre gastos de campaña reportados y auditados, 1994	108
Cuadro 2.16. Comparativo entre gastos anuales reportados y auditados, 1994	109
Cuadro 2.17. Autofinanciamiento de los partidos políticos, 1994-1996	114
Cuadro 2.18. Autofinanciamiento de los partidos políticos, 1997-1999	114
Cuadro 2.19. Evolución de los principales límites al financiamiento privado de los partidos políticos, 1993-1996	121
Cuadro 2.20. Comparativo entre los gastos anuales reportados y auditados, 1994-1997.....	124
Cuadro 2.21 Comparativo entre los gastos de campaña reportados y auditados, 1994-1997.....	126
Cuadro 2.22. Integración de los gastos de campaña por concepto de gasto durante los procesos electorales federales de 1994 y 1997	127
Cuadro 2.23. Diferencia entre los ingresos y gastos de campaña de los partidos políticos en el proceso electoral federal de 2000	136
Cuadro 2.24. Gastos de campaña por rubro en el proceso electoral federal de 2000.....	137
Cuadro 2.25. Gastos de campaña por tipo de candidatura en el proceso electoral federal de 2000	138
Cuadro 2.26. Ingresos reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2003	146
Cuadro 2.27. Gastos por rubro reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2003	148

Cuadro 2.28. Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión durante el proceso electoral federal de 2003	149
Cuadro 2.29. Ingresos reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2006	157
Cuadro 2.30. Gastos por rubro reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2006	158
Cuadro 2.31. Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión durante el proceso electoral federal de 2006	159
Cuadro 2.32. Gastos de propaganda en páginas de internet, cine y espectaculares durante el proceso electoral federal de 2006	160
Cuadro 2.33. Gastos por tipo de candidatura en el proceso electoral federal de 2006	160
Cuadro 3.1. Proporción de los gastos de los partidos políticos en prensa, radio y televisión con respecto del gasto total realizado en campañas, 1994-2000	165
Cuadro 3.2. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 2008-2014 (millones de pesos)	171
Cuadro 3.3. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades de campaña, 2009-2012	172
Cuadro 3.4. Financiamiento privado de partidos políticos nacionales, 2008-2014 (millones de pesos)	181
Cuadro 3.5. Informes obligatorios para los partidos políticos	188
Cuadro 3.6. Tope de gastos de campaña para la candidatura presidencial durante el proceso electoral federal de 2012	189
Cuadro 3.7. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a diputados federales durante los procesos electorales federales de 2009 y 2012	190
Cuadro 3.8. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores durante el proceso electoral federal de 2012	190
Cuadro 3.9. Diferencia entre el financiamiento para gastos de campaña de los tres principales partidos y los topes de campaña en el proceso electoral federal de 2003	191
Cuadro 3.10. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes anuales, 2008-2014 (millones de pesos)	214

Cuadro 3.11. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes de campaña, 2008-2012	215
Cuadro 3.12. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes de campaña de 2009.....	216
Cuadro 3.13. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de informes de campaña de 2012.....	216
Cuadro 3.14. Evolución del Reglamento de Fiscalización, 2008-2011.....	225
Cuadro 3.15. Gastos reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2009	232
Cuadro 3.16. Gastos reportados y no reportados por los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral federal de 2012	233
Cuadro 3.17. Porcentaje de gastos por rubro con respecto del total de gastos realizados por los partidos políticos en el proceso electoral federal de 2012	234
Cuadro 3.18. Candidaturas con rebases al tope de gastos de campaña establecido para el proceso electoral federal de 2012	235
Cuadro 3.19. Monto de rebase al tope de gastos de campaña establecido para el proceso electoral federal de 2012	236
Cuadro 3.20. Legisladores electos que rebasaron el tope de gastos de campaña establecido para el proceso electoral federal de 2012	237
Cuadro 3.21. Criterios de prorrateo para el gasto centralizado en el proceso electoral federal de 2012.....	239
Cuadro 3.22. Criterios de prorrateo para el gasto centralizado en el proceso electoral federal de 2006.....	241
Cuadro 3.23. Casos por recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita y gastos sin objeto partidista, detectados en la fiscalización de los informes de campaña correspondientes al proceso electoral federal de 2012.....	242
Cuadro 4.1. Estados con porcentaje de un salario mínimo para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, antes de la reforma electoral de 2014.....	255
Cuadro 4.2. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 2015-2020 (millones de pesos)	262
Cuadro 4.3. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades de campaña, 2015-2018	263

Cuadro 4.4. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades de campaña, 2009-2018	264
Cuadro 4.5. Límites al financiamiento privado de los partidos políticos durante 2018 y 2020	270
Cuadro 4.6. Financiamiento privado de los partidos políticos nacionales, 2015-2018 (millones de pesos)	271
Cuadro 4.7. Proporción del financiamiento público con respecto del ingreso total de los partidos políticos nacionales, 2015-2018	272
Cuadro 4.8. Tope de gastos de campaña para la candidatura presidencial durante el proceso electoral federal de 2018	288
Cuadro 4.9. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a diputados federales durante los procesos electorales federales de 2015 y 2018	289
Cuadro 4.10. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores durante los procesos electorales federales de 2018	289
Cuadro 4.11. Topes de gastos de campaña por tipo de candidatura para los procesos electorales federales de 2000, 2006, 2012 y 2018	290
Cuadro 4.12. Tope de gastos de campaña para la candidatura presidencial, 1994-2018.....	291
Cuadro 4.13. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a diputados federales, 1997-2018.....	291
Cuadro 4.14. Promedio del tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores, 2000-2018	292
Cuadro 4.15. Tabla de prorrateso conforme al artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos	295
Cuadro 4.16. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Nacional Electoral, derivadas de la revisión de informes anuales, 2014-2018.....	318
Cuadro 4.17. Sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Nacional Electoral, derivadas de la revisión de informes de campaña, 2015-2018	320
Cuadro 4.18. Sanciones impuestas a las coaliciones por el Instituto Nacional Electoral, derivadas de la revisión de los informes de campaña de 2015	320
Cuadro 4.19. Sanciones impuestas a las coaliciones por el Instituto Nacional Electoral, derivadas de la revisión de los informes de campaña de 2018	321

Cuadro 4.20. Promedio de gastos de campaña reportado por los candidatos en el proceso electoral de 2018 agrupados por cargo de elección (miles de pesos y porcentaje de su respectivo tope de gastos)	367
Cuadro 4.21. Gastos reportados por las candidaturas a senadurías en el estado de Jalisco en el proceso electoral de 2018.....	370
Cuadro 4.22. Gastos reportados por los candidatos presidenciales en el proceso electoral de 2018	371

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 2.1. Montos de sanciones impuestas a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, derivadas de la revisión de los informes anuales, 1997-2007 (millones de pesos).....	94
Gráfica 2.2. Porcentaje auditado del ingreso y gasto de los informes anuales de los partidos políticos nacionales, 1997-2006	96
Gráfica 2.3. Porcentaje auditado del ingreso y gasto de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales, 1997-2006	97
Gráfica 2.4. Sanciones derivadas de la revisión de los informes de campaña aprobadas por el Instituto Federal Electoral vis à vis sanciones rectificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997-2007 (millones de pesos)	101
Gráfica 2.5. Proporción del monto de sanciones impuestas a los partidos políticos rectificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivadas de la revisión de los informes anuales y de campaña, con respecto de su financiamiento público ordinario, 1997-2007	102
Gráfica 3.1 Sanciones derivadas de la revisión de los informes de campaña aprobadas por el Instituto Federal Electoral vis à vis sanciones rectificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009-2012 (millones de pesos)	217
Gráfica 3.2. Proporción del monto de sanciones impuestas a los partidos políticos rectificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivadas de la revisión de los informes anuales y de campaña, con respecto de su financiamiento público ordinario, 2008-2014	219
Gráfica 4.1. Financiamiento público estatal otorgado a los partidos políticos con registro nacional y estatal para actividades ordinarias permanentes en 2014 y 2015 (millones de pesos)	256

Gráfica 4.2. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 1997-2018 (millones de pesos, base 2018)	265
Gráfica 4.3. Financiamiento público federal y estatal otorgado a los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 1997-2018 (millones de pesos, base 2018)	266
Gráfica 4.4. Financiamiento público estatal otorgado a los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y actividades de campaña, 2020 (millones de pesos)	267
Gráfica 4.5. Número de casos de las irregularidades sustanciales más frecuentes durante el proceso electoral federal de 2015	322
Gráfica 4.6. Número de casos de las irregularidades sustanciales más frecuentes durante el proceso electoral federal de 2018	323
Gráfica 4.7. Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales por el IFE/INE, derivadas de la revisión de los informes anuales y de campaña, 1997-2018 (millones de pesos)	325
Gráfica 4.8. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campañas y actividades específicas vis à vis sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales por el Instituto Nacional Electoral, derivadas de la revisión de los informes anuales y de campaña, 2015-2018 (millones de pesos)	329
Gráfica 4.9. Operaciones registradas por los candidatos en el Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral durante el proceso electoral federal de 2018	350
Gráfica 4.10. Porcentaje acumulado de operaciones registradas por los candidatos en el Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral durante el proceso electoral federal de 2018	351
Gráfica 4.11. Gastos por rubro de los partidos políticos durante el proceso electoral federal de 2015	358
Gráfica 4.12. Gastos por rubro de los partidos políticos durante el proceso electoral federal de 2018	359
Gráfica 4.13. Gastos reportados y no reportados durante el proceso electoral local de 2017 vis à vis gastos reportados y no reportados durante el proceso electoral federal y local de 2018 (millones de pesos)	362

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 4.14. Gastos reportados y no reportados durante el proceso electoral federal de 2012 <i>vis à vis</i> gastos reportados y no reportados durante el proceso electoral federal de 2018 (millones de pesos)	364
Gráfica 4.15. Gasto reportado vs. gasto no reportado o determinado por auditoría en los procesos electorales 2012-2018	365
Gráfica 4.16. Gastos reportados por los candidatos presidenciales en el proceso electoral de 2018 como porcentaje del tope de gastos de campaña	369

BIBLIOGRAFÍA

- ABEL VAN ES, Andrea, “¿Why Regulate Political Finance?”, en Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2016.
- ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo, *La fiscalización en México*, 3a.ed., México, UNAM, 1988.
- AGÍSS BITAR, Fernando, “Financiamiento y fiscalización de partidos. Postulados constitucionales y sus impactos”, en Agíss Bitar, Fernando *et al.*, *Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.
- , *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal”, en Orozco Sánchez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo y PNUD, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- ARELLANO GAULT, David y HERNÁNDEZ GALICIA, Jesús F., *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2016.
- AVANTE JUÁREZ, Alejandro David, “Problemas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México”, *Democracia interna y Fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México*, México, TEPJF, 2002.
- BAÑOS, Marco Antonio, “Las claves del dictamen”, *Voz y Voto*, núm. 241, marzo de 2013.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2a, ed., México, Integralia, 2019.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLANOS CEREDA, Roberto, *Reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2015.
- CASTRO MARTIGNONI, Jorge Telmo, “Dos fuentes de financiamiento público a los partidos políticos nacionales: federal y estatal”, *Espacios Públicos*, núm. 41, septiembre-diciembre, 2014.
- CHACÓN ROJAS, Oswaldo *et al.*, *Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México*, México, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2014.
- , “La evaluación de las nuevas de financiamiento a la luz de la experiencia del proceso electoral 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 9, enero-junio, 2015.
- CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Ediciones cal y arena, 2006.
- CÓRDOVA, Lorenzo, “El financiamiento de los partidos políticos en México”, en Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, International Institution for Democracy and Electoral Assistance, Organización de los Estados Americanos, México, 2011.
- , “Ficción contable”, *Voz y Voto*, núm. 246, agosto de 2013.
- , “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- CRISTALINAS KAULITZ, Alfredo, “El dictamen”, *Voz y Voto*, núm. 241, marzo de 2013.
- , “Fiscalización del IFE a partidos políticos nacionales”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 1, enero-junio de 2012.
- , Alfredo, “La fiscalización de partidos políticos y candidatos”, en Ugalde, Luis y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, 2a, ed., México, Integralia, TEPJF, 2017.
- , “Tope y rebase”, *Voz y Voto*, núm. 246, agosto de 2013.
- DÍAZ DOMÍNGUEZ, Alejandro y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el ámbito federal (1997-2007)*, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo (coords.), TEPJF, México, 2014.
- DÍAZ DOMÍNGUEZ, Alejandro, “La (ir)relevancia de la ley en la primera década de fiscalización electoral en México”, *Política y gobierno*, vol. XXIV, núm. 1, 2017.

- , “Nuevas facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral. La sentencia SUP-RAP-277/2015 y acumuladas”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CIDE.
- ESPINOSA, Arturo, “El mando protector del financiamiento público. Análisis de la sentencia SUP-RAP-714/2015”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl, (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- FALGUERA, Elin, “Conclusiones”, en Falguera, Elin *et al.* (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, México, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.
- GILAS, Karolina M. y CHRISTIANSSON, Mikaela J. K., “El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 16, enero-junio de 2016.
- , “Sanciones por irregularidades financieras en las elecciones de 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 11, enero-junio de 2017.
- GILAS, Karolina y DE LA CRUZ, Omar, “Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México”, *Elecciones*, núm. 16, 2016
- GIMÉNEZ-CACHO, Luis E., “La hora de las cuentas. Para saber cómo gastan los partidos”, *Configuraciones*, núm.12-13, abril-septiembre de 2003.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Mónica, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos (2008-2012)*, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos Ugalde y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, México, TEPJF, 2014.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- GURZA CUIEL, Eduardo, *La fiscalización de los partidos políticos y de los candidatos independientes*, UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, México, 2016.
- HERALDO DE MÉXICO, “TEPJF confirma multas por más de 21 mdp a PRI, PRD, PT y MC”, *Heraldo de México*, 14 de febrero de 2019.
- HUCHIM MAY, Eduardo R., “Los partidos y sus cuentas. Financiamiento generoso y fiscalización tardía”, *Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación*, núm. 3, agosto de 2012.

BIBLIOGRAFÍA

———, “Rendir cuentas en materia electoral”, en Ackerman, John M (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Fiscalización Nacional”, en *Memoria del proceso Electoral 2011-2012*, México, IFE, 2013.

———, *Elecciones federales 2006. Equidad y transparencia en la contienda electoral*, IFE, México, 2006.

———, *Libro Blanco sobre la Fiscalización del Proceso Electoral Federal 2011-2012*, México, IFE, 2013.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL Y TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Diccionario electoral*, 3a.ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, TEPJF, Costa Rica-México, 2017.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Versión Estenográfica de la Sesión Ordinaria del Consejo General, del 28 de agosto”, Instituto Nacional Electoral, 28 de agosto de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2CSg8Rr> (consultado el 22 de mayo de 2020).

LEMUS RAMÍREZ, Edwin y ZEPEDA GIL, Raúl, “Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017”, *Temas Estratégicos*, núm. 48, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2017.

LONDOÑO, Juan Fernando y ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, México, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.

LÓPEZ NORIEGA, Saúl, “La prueba del INE”, *Nexos*, marzo de 2018.

———, *Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?*, México, TEPJF, 2016.

MAINWARING, Scott, “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

- MANRÍQUEZ CENTENO, Jorge y HERNÁNDEZ ARÉVALO, Rocío, “Reforma electoral 2014. Más dinero a los partidos políticos”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, enero-junio de 2016.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “Los retos de la reforma en materia de fiscalización”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenario del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- MARVÁN LABORDE, María y ESPINOSA SILIS, Arturo, “Gran reto: El dinero”, *Nexos*, marzo de 2018.
- MIETZER, Marcus, “Indonesia”, en Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea (eds.), *¿Checkbook Elections. Political Finance in Comparative Perspective*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2016.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, “Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”, en Orozco Henríquez, Jesús (comp.) *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF, IFE, UNAM, Universidad de Quintana Roo y PNUD, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- MORA VELÁZQUEZ, Salvador, “Los fundamentos del financiamiento público”, en León González, Samuel y Mora Velázquez, Salvador (coords.), *El financiamiento de la política. Los costos y regulación de los partidos políticos en México y América Latina*, México, 2010.
- , “Orígenes y desarrollo del financiamiento a los partidos políticos en México”, en León González, Samuel y Mora Velázquez, Salvador (coords.), *El financiamiento de la política. Los costos y regulación de los partidos políticos en México y América Latina*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2010.
- MORALES M., Rodrigo, “Fraude perpetuo”, *Voz y Voto*, núm. 246, agosto de 2013.
- MURAYAMA, Ciro, “Dinero y campañas: Fetichismo y realidad”, *Nexos*, abril de 2018.
- , “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- , “Pendientes obligados de la reforma electoral”, *Configuraciones*, año 2, núm.12-13, abril-septiembre.
- NARRO MONROY, Jorge, “Precampañas”, *Reforma*, 28 de enero de 2015.
- NAVARRO OLVERA, Jesús Alberto, *Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios*, México, Editorial Porrúa, 2005.

- NIETO, Judith y RAMÍREZ LEMUS, Edwin, “Después del 2018, ¿hacia dónde va la fiscalización electoral en México?”, *Nexos*, diciembre de 2018.
- NORRIS, Pippa y ABEL VAN ES, Andrea, “Introduction. Understanding Political Finance Reform”, en Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2016.
- , “The Lessons for Political Finance Reform”, en Norris, Pippa y Abel Van Es, Andrea (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2016.
- ÖHMAN, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, en Falguera, Elin et al. (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, México, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.
- , “Introducción al financiamiento político”, en Falguera, Elin et al. (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, México, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, París, OCDE, 2016.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”, en Fontaine, Arturo et al., (eds.) *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, CIEPLAN, 2008.
- PALMA CASAS, Rocío y GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando, “El financiamiento de los partidos políticos: Sus concepciones teóricas y el caso mexicano”, en León González, Samuel y Mora Velázquez, Salvador (coords.), *El financiamiento de la política. Los costos y regulación de los partidos políticos en México y América Latina*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2010.
- PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, “Anexo. Opinión del Partido de la Revolución Democrática sobre el Capítulo de Fiscalización”, *Libro Blanco sobre la Fiscalización del Proceso Electoral Federal 2011-2012*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *Memorias del proceso electoral federal de 1994*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

- PESCHARD, Jacqueline, “Contribuciones al derecho de los partidos políticos en materia de prerrogativas y fiscalización”, *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, TEPJF, México, 2003.
- , “El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XX. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1999.
- , *Transparencia y Partidos políticos*, México, INAI, 2015.
- PUENTE DE LA MORA, Ximena, “Presentación”, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, INAI, 2015.
- PYNE, Mark *et al.*, “Las principales tendencias de reforma en América Latina”, en Pyne, Mark J. *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, México, UNAM, PNUD, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, “Nuevas normas e instituciones para el control del gasto público en México”, *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF, UNAM, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- SAAVEDRA HERRERA, Camilo Emiliano, “Dinero y elecciones en México: La reforma electoral de 2014 y sus implicaciones en materia de financiamiento y fiscalización”, s.e., s.a. Disponible en: <http://bit.ly/2VUSIYn> (consultado el 15 de mayo de 2020).
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo, “La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la experiencia mexicana en 1997”, en Orozco Sánchez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, TEPJF, IFE, UNAM, Universidad de Quintana Roo, PNUD, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- SANDOVAL, Irma Eréndira, “El nuevo escenario de la fiscalización electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- SOLÍS ACERO, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- SUÁREZ, Alejandro, “Luego de cinco años, INE multa a partidos políticos por elecciones de 2012”, *El Sol de México*, 5 de septiembre de 2017.

BIBLIOGRAFÍA

- UGALDE, Luis Carlos y GUZMÁN, Mario, “En las urnas: Más dinero, más corrupción”, *Nexos*, agosto de 2013.
- UGALDE, Luis Carlos, “Democracia a precio alzado”, *Nexos*, agosto de 2015.
- VARGAS BACA, Carlos, “Algunas propuestas de modificación al sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos”, *Democracia Interna y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral*. TEPJF, México, 2006.
- WOLDENBERG, José, “El financiamiento a la política”, en Del Pilar Hernández, María (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “La fiscalización de los recursos”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- ZOVATTO, Daniel y FREIDENBERG, Flavia, “Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos”, en Pyne, Mark J. *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006.
- ZOVATTO, Daniel, *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Estados Unidos de América, Ediciones EJV International, 2017.

MARCO JURÍDICO

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de agosto de 1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de septiembre de 1993.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de noviembre de 1996.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de enero de 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de septiembre de 2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de agosto de 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de noviembre de 2007.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Acuerdo del Consejo General de Instituto Federal Electoral que presenta la Comisión de consejeros integrada al efecto, por el que se establecen los lineamientos y se aprueban los formatos, excepto el formato IC-1 y sus instructivo, que deberán ser aplicados y utilizados en los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos”. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1994. Disponible en: <http://bit.ly/nXv2swl> (consultado el 15 de mayo de 2020).

———, “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’”, Instituto Federal Electoral, 10 de noviembre de 2005. Disponible en: <https://bit.ly/3INoDip> (consultado el 15 de mayo de 2020).

———, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican y adicionan los lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus Informes anuales y de campaña”, *Diario Oficial de la*

- Federación, 31 de octubre de 1996. Disponible en: <https://bit.ly/2Useo6h> (consultado el 15 de mayo de 2020).
- , “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se adecúan los lineamientos 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”, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 1997. Disponible en: <https://bit.ly/2J7XIMI> (consultado el 8 de mayo de 2020).
- , “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el 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”, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1998. Disponible en: <https://bit.ly/2V7BgK1> (consultado el 8 de mayo de 2020).
- , “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”, Instituto Federal Electoral, 14 de noviembre de 2000. Disponible en: <https://bit.ly/2F8uttR> (consultado el 8 de mayo de 2020).
- , “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que Establece los Lineamientos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicable a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes”, Instituto Federal Electoral, 18 de diciembre de 2002. Disponible en: <https://bit.ly/2vXuU68> (consultado el 8 de mayo de 2020).
- , “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el acuerdo CG310/2008 por el que se expidió el reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales”, Instituto Federal Electoral, 14 de enero de 2009. Disponible en: <https://bit.ly/2xaKFY4> (consultado el 15 de mayo de 2020).
- , “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas”. Instituto Federal Electoral, 27 de enero de 2000. Disponible en: <https://bit.ly/2J5TvJ0> (consultado el 8 de mayo de 2020).

———, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento de Fiscalización, que abroga los reglamentos siguientes: Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales que formen Coaliciones, Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales y Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretendan obtener el Registro como Partidos Políticos Nacionales”, Instituto Federal Electoral, 4 de julio de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/2x3SVcu> (consultado el 15 de mayo de 2020).

———, “Dictamen consolidado que presenta a consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, respecto de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos para las campañas federales electorales, correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012”, Instituto Federal Electoral, 10 de julio de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/2KwAFly> (consultado el 15 de mayo de 2020).

———, “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”, Instituto Federal Electoral, 2 de abril de 2001. Disponible en: <https://bit.ly/3epMfG6> (consultado el 8 de mayo de 2020).

———, “Dictamen consolidado que presentó 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”. Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1995. Disponible en: <https://bit.ly/33UH8sX> (consultado el 8 de mayo de 2020).

———, “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 egresos correspondientes al ejercicio de 1996”, Diario Oficial de la Federación, 28 de julio de 1997. Disponible en: <https://bit.ly/2U96hN9> (consultado el 8 de mayo de 2020).

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Reglamento de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG201/2011”, Instituto Nacional Electoral, 19 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3eMNdLV> (consultado el 22 de mayo de 2020).

- , “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización y se abrogó el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General den entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG201/2011, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados”, Instituto Nacional Electoral, 23 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3fYbFLm> (consultado el 22 de mayo de 2020).
- , “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG263/2014, modificado a su vez mediante Acuerdo INE/CG350/2014”, Instituto Nacional Electoral, 16 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2UnDSIs> (consultado el 22 de mayo de 2020).
- , “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el artículo 9, numeral 1, inciso f), fracción IX y se adiciona la fracción X del Reglamento de Fiscalización, aprobado el dieciséis de diciembre de dos mil quince, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG1047/2015, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-19/2016”, Instituto Nacional Electoral, 4 de mayo de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2UbaAYp> (consultado el 22 de mayo de 2020).
- , “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante Acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los Acuerdos INE/CG350/2014 e INE/CG1047/2015”, Instituto Nacional Electoral, 21 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2UHquJd> (consultado el 22 de mayo de 2020).
- , “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante Acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los Acuerdos INE/CG350/2012, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017”, Instituto Nacional Electoral, 8 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2CRlpbW> (consultado el 22 de mayo de 2020).
- , “Acuerdo del Consejo General Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el diverso INE/CG409/2017, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados”. Instituto Nacional Electoral, 5 de enero de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3fM3Fgt> (consultado el 22 de mayo de 2020).

———, Reglamento de Fiscalización, México, diciembre de 2017.

———, Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, México, diciembre de 2017.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de mayo de 2014.

Ley General de Partidos Políticos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de mayo de 2014.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Jurisprudencia 15/2003, *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Jurisprudencia, vol. 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

———, SUP-RAP-050/2001. Disponible en <https://bit.ly/3doXpu9> (consultado el 8 de mayo de 2020).

ANEXOS

Anexo 1. Financiamiento público federal otorgado a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes, actividades de campaña y actividades específicas, 1997-2007 (millones de pesos)

<i>Partido</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PAN	527.25	272.50	324.08	692.71	637.47	667.10	1,310.22	529.51	560.26	1,129.32	760.47
PRI	892.11	351.40	418.51	921.11	694.89	735.82	1,447.16	567.66	602.99	1,226.92	518.67
PRD	391.34	247.90	297.82	656.85	279.75	294.77	574.99	331.31	355.52	722.69	447.19
PT	189.94	84.00	99.19	217.35	146.27	154.72	297.62	127.09	137.61	275.01	216.45
PVEM	37.59	90.77	113.12	247.24	176.31	186.52	367.47	174.01	187.59	382.24	223.74
Convergencia	-		9.94	54.00	114.28	132.61	248.71	125.40	136.72	272.28	207.76
PSN ¹	-		9.94	58.30	102.92	104.15	175.71	-	-	-	-
PC ²	37.82										
PPS ³	17.72										
PDM ⁴	17.72										
PAS ⁵			9.94	53.59	98.80	106.57	174.74				
PARM ⁶			9.94	53.59							
PCD ⁷			9.94	54.77							
Dem. Soc. ⁸			9.94	54.58							
PLM ⁹						19.20	78.52				
Méx. Posible ¹⁰						19.20	77.84				
Fza. Ciudadana ¹¹						19.20	76.15				
Alter. Social ¹²									16.28	80.33	140.77
PANAL ¹³									16.28	82.30	189.05
Total	2,111.49	1,046.57	1,312.36	3,064.09	2,250.69	2,439.87	4,829.13	1,854.98	2,013.25	4,171.10	2,704.10

¹ Partido de la Sociedad Nacionalista. ² Partido Cardenista. ³ Partido Popular Socialista. ⁴ Partido Demócrata Mexicano. ⁵ Partido Alianza Social. ⁶ Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. ⁷ Partido de Centro Democrático. ⁸ Democracia Social. ⁹ Partido Liberal Mexicano. ¹⁰ México Posible. ¹¹ Fuerza Ciudadana. ¹² Alternativa Socialdemócrata y Campesina. ¹³ Partido Nueva Alianza.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://bit.ly/2vB6fnS> (consultado el 15 de mayo de 2020).

Anexo 2. Financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades de campaña, 1997-2006
(millones de pesos)

<i>Partido</i>	<i>1997</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>
PAN	259.96	335.77	642.84	555.87
PRI	437.01	455.12	716.07	613.41
PRD	194.53	326.71	283.61	360.71
PT	92.99	105.15	143.25	135.07
PVEM	19.69	116.95	183.03	190.67
Convergencia	-	26.79	117.97	133.10
PSN	-	26.79	101.66	-
PC	19.69	-	-	-
PPS	9.84	-	-	-
PDM	9.84	-	-	-
PAS	-	26.79	101.66	-
PARM	-	26.79	-	-
PCD	-	26.79	-	-
Dem. Soc.	-	26.79	-	-
PLM	-	-	45.69	-
Méx. Posible	-	-	45.69	-
Fza. Ciudadana	-	-	45.69	-
Alter. Social	-	-	-	39.78
PANAL	-	-	-	39.78
Total	1,043.56	1,500.46	2,427.16	2,068.38

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral disponible en <http://bit.ly/2vB6fnS> (consultado el 15 de mayo de 2020).

Anexo 3. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores, determinado para cada estado de República en el proceso electoral federal de 2000

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Distritos electorales considerados</i>		<i>Tope de gastos de campaña</i>
	<i>Reales</i>	<i>A considerar</i>	
Aguascalientes	3	3	4,479,856
Baja California	6	6	8,959,713
Baja California Sur	2	2	2,986,571
Campeche	2	2	2,986,571
Coahuila	7	7	10,452,998
Colima	2	2	2,986,571
Chiapas	12	12	17,919,425
Chihuahua	9	9	13,439,569
Distrito Federal	30	20	29,865,708
Durango	5	5	7,466,427
Guanajuato	15	15	22,399,281
Guerrero	10	10	14,932,854
Hidalgo	7	7	10,452,998
Jalisco	19	19	28,372,423
Estado de México	36	20	29,865,708
Michoacán	13	13	19,412,710
Morelos	4	4	5,973,142
Nayarit	3	3	4,479,856
Nuevo León	11	11	16,426,140
Oaxaca	11	11	16,426,140
Puebla	15	15	22,399,281
Querétaro	4	4	5,973,142
Quintana Roo	2	2	2,986,571
San Luis Potosí	7	7	10,452,998
Sinaloa	8	8	11,946,283
Sonora	7	7	10,452,998
Tabasco	6	6	8,959,713
Tamaulipas	8	8	11,946,283
Tlaxcala	3	3	4,479,856
Veracruz	23	20	29,865,708
Yucatán	5	5	7,466,427
Zacatecas	5	5	7,466,427
Total	300	271	404,680,349

Fuente: Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determinan los topes de gastos de las campañas de diputados de mayoría relativa y de senadores electos por el principio de mayoría relativa, para las elecciones federales en el año 2000”, Instituto Federal Electoral, 30 de noviembre de 1999. Disponible en: <https://bit.ly/2WSfzPt> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Anexo 4. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores, determinado para cada estado de República en el proceso electoral federal de 2006

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Distritos electorales considerados</i>		<i>Tope de gastos de campaña</i>
	<i>Reales</i>	<i>A considerar</i>	
Aguascalientes	3	3	5,762,126
Baja California	8	8	15,365,669
Baja California Sur	2	2	3,841,417
Campeche	2	2	3,841,417
Coahuila	7	7	13,444,960
Colima	2	2	3,841,417
Chiapas	12	12	23,048,504
Chihuahua	9	9	17,286,378
Distrito Federal	27	20	38,414,173
Durango	4	4	7,682,835
Guanajuato	14	14	26,889,921
Guerrero	9	9	17,286,378
Hidalgo	7	7	13,444,960
Jalisco	19	19	36,493,464
Estado de México	40	20	38,414,173
Michoacán	12	12	23,048,504
Morelos	5	5	9,603,543
Nayarit	3	3	5,762,126
Nuevo León	12	12	23,048,504
Oaxaca	11	11	21,127,795
Puebla	16	16	30,731,338
Querétaro	4	4	7,682,835
Quintana Roo	3	3	5,762,126
San Luis Potosí	7	7	13,444,960
Sinaloa	8	8	15,365,669
Sonora	7	7	13,444,960
Tabasco	6	6	11,524,252
Tamaulipas	8	8	15,365,669
Tlaxcala	3	3	5,762,126
Veracruz	21	20	38,414,173
Yucatán	5	5	9,603,543
Zacatecas	4	4	7,682,835
Total	300	272	522,432,750

Fuente: Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determinan los topes de gastos de las campañas de Diputados y Senadores por el Principio de Mayoría Relativa, para las Elecciones Federales en el año 2006”, Instituto Federal Electoral, 31 de enero de 2006. Disponible en: <https://bit.ly/3fMxde9> (consultado el 8 de mayo de 2020).

Anexo 5. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores, determinado para cada estado de República en el proceso electoral federal de 2012.

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Distritos electorales considerados</i>		<i>Tope de gastos de campaña</i>
	<i>Reales</i>	<i>A considerar</i>	
Aguascalientes	3	3	3,361,121
Baja California	8	8	8,962,989
Baja California Sur	2	2	2,240,747
Campeche	2	2	2,240,747
Coahuila	7	7	7,842,615
Colima	2	2	2,240,747
Chiapas	12	12	13,444,483
Chihuahua	9	9	10,083,363
Distrito Federal	27	20	22,407,472
Durango	4	4	4,481,494
Guanajuato	14	14	15,685,231
Guerrero	9	9	10,083,363
Hidalgo	7	7	7,842,615
Jalisco	19	19	21,287,099
Estado de México	40	20	22,407,472
Michoacán	12	12	13,444,483
Morelos	5	5	5,601,868
Nayarit	3	3	3,361,121
Nuevo León	12	12	13,444,483
Oaxaca	11	11	12,324,110
Puebla	16	16	17,925,978
Querétaro	4	4	4,481,494
Quintana Roo	3	3	3,361,121
San Luis Potosí	7	7	7,842,615
Sinaloa	8	8	8,962,989
Sonora	7	7	7,842,615
Tabasco	6	6	6,722,242
Tamaulipas	8	8	8,962,989
Tlaxcala	3	3	3,361,121
Veracruz	21	20	22,407,472
Yucatán	5	5	5,601,868
Zacatecas	4	4	4,481,494
Total	300	272	304,741,621

Fuente: Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2011-2012”, Instituto Federal Electoral, 16 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3i0OKA5> (consultado el 15 de mayo de 2020).

Anexo 6. Tope de gastos de campaña para las candidaturas a senadores, determinado para cada estado de República en el proceso electoral federal de 2018.

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Distritos electorales considerados</i>		<i>Tope de gastos de campaña</i>
	<i>Reales</i>	<i>A considerar</i>	
Aguascalientes	3	3	4,296,333
Baja California	8	8	11,456,888
Baja California Sur	2	2	2,864,222
Campeche	2	2	2,864,222
Coahuila	7	7	10,024,777
Colima	2	2	2,864,222
Chiapas	13	13	18,617,443
Chihuahua	9	9	12,888,999
Distrito Federal	24	20	28,642,220
Durango	4	4	5,728,444
Guanajuato	15	15	21,481,665
Guerrero	9	9	12,888,999
Hidalgo	7	7	10,024,777
Jalisco	20	20	28,642,220
Estado de México	41	20	28,642,220
Michoacán	12	12	17,185,332
Morelos	5	5	7,160,555
Nayarit	4	4	4,296,333
Nuevo León	7	7	17,185,332
Oaxaca	7	7	14,321,110
Puebla	15	15	21,481,665
Querétaro	5	5	7,160,555
Quintana Roo	4	4	5,728,444
San Luis Potosí	7	7	10,024,777
Sinaloa	7	7	10,024,777
Sonora	7	7	10,024,777
Tabasco	6	6	8,592,666
Tamaulipas	9	9	12,888,999
Tlaxcala	3	3	4,296,333
Veracruz	20	20	28,642,220
Yucatán	5	5	7,160,555
Zacatecas	4	4	5,728,444
Total	300	275	393,830,525

Fuente: Instituto Nacional Electoral, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018", Instituto Nacional Electoral, 30 de octubre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/352bKv8> (consultado el 22 de mayo de 2020).