

EFFECTOS DE LA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS ELECTORALES A LA FISCALIZACIÓN DE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

Oswaldo CHACÓN R.*

SUMARIO: I. *El propósito central de la reforma constitucional de noviembre de 2007.* II. *El modelo de fiscalización derivado de la reforma.* A. *La especialización de la función fiscalizadora.* B. *La incorporación de procedimientos expeditos.* C. *La facilitación de la investigación del financiamiento privado, mediante el acceso a información que se consideraba privilegiada con el secreto bancario y fiscal.* III. *Condiciones generadas por la reforma que favorecen la fiscalización electoral.* A. *Disminución del financiamiento público y, por ende, del privado.* B. *Prohibición de contratación de espacios en TV y radio.* C. *La reducción de la duración de las campañas.* IV. *Los pendientes de la reforma en materia de fiscalización.*

I. EL PROPÓSITO CENTRAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE NOVIEMBRE DE 2007

EL 13 DE NOVIEMBRE de 2007 fue publicada la llamada “tercera generación” de reformas electorales en México, destinada a atender los grandes problemas que se denunciaron antes, durante y después de la contienda del 2006. Dichas modificaciones se centraron en atender las relaciones, siempre necesarias, pero tensas y riesgosas, entre el dinero y el ejercicio de la política, lo cual representaba una imperiosa necesidad si también consideramos la presencia de recientes escándalos políticos relacionados con abusos y corrupción en el financiamiento de la política del país.¹

* Profesor e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas. Miembro del SNI. Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral en dicho estado.

¹ Los casos más sonados son los de Cabal Peniche, Amigos de Fox, “Pemexgate” y los derivados de los famosos y lamentables video escándalos relacionados a presuntos sobor-

El enorme costo de las campañas, tal y como se demostró en 2006 donde los partidos despilfarraron el dinero público en las contiendas más caras y polémicas de nuestra incipiente democracia, genera una fuerte desconfianza social hacia los partidos políticos, los candidatos y funcionarios electos, que afecta, sin ninguna duda, la legitimidad del sistema político en su conjunto. Conlleva la injusticia de generar condiciones para que al final de cuentas no se imponga el interés democrático sino la voluntad del que más dinero tiene. Se trata de una situación indeseable para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático, y para el desarrollo de una competencia electoral basada en condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos.² Concientes de esta situación, legisladores de todos los partidos promovieron una reforma que redujo significativamente no solamente el financiamiento público de las campañas, sino sus costos en general, principalmente en medios de comunicación.

Aún mas destacable, resulta la manera en que los legisladores entendieron que no bastaba con reducir el financiamiento de las campañas, ni los incentivos para el gasto, para atender la influencia del dinero en la política, pues se trata de un elemento indispensable y necesario en los procesos democráticos de renovación de poderes. Pensar lo contrario, sería ingenuo o tendiente a favorecer procesos controlados, pues en la medida en que se intenta que no haya recursos en las campañas, se termina favoreciendo a las elites que ostentan el poder en detrimento de las minorías y las oposiciones en general, afectando la competencia democrática.

Partiendo de este reconocimiento, la reforma se complementó con el establecimiento de un nuevo diseño de fiscalización de gastos,³ lo cual resultó fundamental, pues es evidente que cuando no existe un control sobre el

nos del ex-secretario particular del Jefe de Gobierno del Gobierno del Distrito Federal, René Bejarano y del Senador del Partido Verde Ecologista, Jorge Emilio González.

² Cfr. GRINER, Steven y D. Zovatto (eds.), "Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones", en *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José de Costa Rica, 2002, p. 108.

³ Al respecto, resultan convenientes los comentarios de Lorenzo Córdova, quien considera que:

Un sistema que no prevé mecanismos que permitan revisar y transparentar el estado de los recursos de que disponen los partidos está condenado, tarde o temprano, a enfrentar una serie de dudas y de problemas que erosionan su legitimidad y, a la larga, su viabilidad. Ningún país esta exento de ese peligro, el riesgo de que dinero proveniente de fuentes ilegales de financiamiento pueda ingresar a las arcas partidistas, y con ello distorsionar el entero equilibrio de su sistema de partidos, es latente de no existir los seguros y las previsiones necesarias.

financiamiento de la participación política o éste es deficiente, no puede garantizarse el principio de equidad que debe imperar entre quienes aspiren a contender a un puesto de elección popular, pues nada impide que se genere ventaja de uno de los contendientes frente al resto, con lo que se vicia la contienda y sus resultados por la violación a los dispositivos constitucionales y legales que regulan lo anterior.⁴

El análisis de este diseño, el cual se integra de nuevos instrumentos, mecanismos y órganos de control, además de condiciones que favorecen la actividad fiscalizadora constituye el objeto de este trabajo.

II. EL MODELO DE FISCALIZACIÓN DERIVADO DE LA REFORMA

A. *La especialización de la función fiscalizadora*

En los últimos años hemos observado que la tendencia en nuestro país —y en el subcontinente latinoamericano—, ha sido que el organismo responsable de exigir el cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas a la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, sea de naturaleza pública, administrativa y autónoma, por lo que la función se ha venido encomendando a los propios cuerpos administrativos electorales. Resultan órganos más técnicos y confiables que otros de la administración pública y que los jurisdiccionales al ser los encargados de la preparación, organización y vigilancia de los procesos electorales y, al estar integrados por ciudadanos propuestos por los grupos parlamentarios.⁵ Por tanto, en México es el

CÓRDOVA, Lorenzo, *Evolución, alcances y futuro de la fiscalización electoral en México*, Documento de trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005, pp. 2-3.

⁴ Aunque cabe recordar que la Sala Superior determinó, con motivo de la resolución del expediente SUP-JRC-402/2003, que para anular una elección no basta que el partido ganador haya sobrepasado los límites de gastos de campaña, sino que a ello debe sumarse un elemento más, el que esta causa sea determinante para el resultado de la elección, por lo que si el segundo lugar rebasa los topes de gastos de campaña en la misma proporción o más que el primer lugar, se entiende que no hay determinancia, ya que se respeta el principio de equidad.

⁵ De tal suerte que derivado de un profundo estudio, Félix Ulloa afirma que :

A diferencia de otras actividades electorales tan diversas en los países de Latinoamérica, en cuanto a los órganos encargados de hacer cumplir las normas electorales en materia de financiamiento existe una tendencia dominante (15/18 países) de asignar dicho control a los Organismos Electorales (auxiliados de las entidades contraloras en algunos casos)

Instituto Federal Electoral (IFE), quien tiene competencia para llevar a cabo el control de los recursos de los partidos políticos, contando para ello con atribuciones al respecto, así como con la facultad de establecer las sanciones administrativas correspondientes.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía que la revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, constituía una atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Esta Comisión tenía carácter permanente y estaba integrada exclusivamente por consejeros electorales del Consejo General.⁶ Sin embargo, con la reforma se estableció que “la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes 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 las adecuaciones al COFIPE se determina en el capítulo tercero (artículos 79-86) que la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (artículo 77.6).

Con esto se especializa la tarea de fiscalización, la cual se separa de las actividades de organización electoral que desarrollan los consejeros del IFE, y se concentran en un órgano técnico que, si bien es nombrado y dependiente del Consejo General del IFE, en él ya no participan los Consejeros. Lo anterior constituye un acierto de la reforma, pues las tareas de fiscaliza-

ULLOA Félix “Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones”, en GRINER, Steven y D. Zovatto (eds.) *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Washington D.C. OEA-IDEA Internacional, 2004, p. 113.

⁶ Sobre el contenido de cada uno de estos informes, la Comisión de Fiscalización, previo análisis de los mismos, elabora un dictamen que contiene el resultado y las conclusiones de su revisión. Posteriormente dicha Comisión presenta al Consejo General el dictamen y un proyecto de resolución para que, en su caso, se impongan las sanciones correspondientes. Los partidos y las agrupaciones políticas tienen derecho a impugnar tanto el dictamen como la resolución ante el Tribunal Electoral.

ción presentan ciertas características y cualidades que resultan incompatibles con la función natural y prioritaria del IFE. Estas incompatibilidades impiden que, por una parte, los organismos electorales puedan garantizar plenamente la equidad y la transparencia en las campañas y, por otra, puedan generar los acuerdos y consensos que requieren los procesos electorales, así como contribuir al fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema de partidos.

Las tareas de fiscalización ponen en riesgo la función primaria del Instituto, que es organizar y darle legitimidad a los procesos electorales, pues para ello se requiere de la consulta, comunicación y cooperación constante de la autoridad electoral con los partidos políticos, a efecto de garantizar niveles adecuados de transparencia y credibilidad. Las múltiples y sensibles tareas que conlleva la organización electoral, reclaman el consenso de todos los partidos políticos, para dar certeza a los resultados electorales y evitar el debate postelectoral que deteriore la legitimidad del gobierno que resulte electo. En síntesis, se requiere que el Instituto sea un espacio para la conciliación de intereses y generación de acuerdos. La cuestión es que las funciones de fiscalización de los recursos y la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes obstaculizan la consecución de estos objetivos. El tema de la fiscalización que debería ser un asunto técnico, generalmente termina politizándose, convirtiéndose en un tema de controversia y discusión, puesto que los ejercicios de auditoría y la aplicación de sanciones, incomoda a cualquier entidad y los partidos no son la excepción, aun y cuando estén comprometidos con la transparencia. Se trata de funciones que confrontan a los consejeros con los partidos y sus intereses, por lo que el Consejo General termina perdiendo su función como espacio de concertación y diálogo para organizar el proceso electoral. En este sentido, al ser organizador y juez a la vez, se dificulta que el organismo electoral se convierta en un espacio de búsqueda de acuerdos.

Esta es la razón por la que en muchas ocasiones la fiscalización ha quedado sujeta al interés del Consejo por guardar los equilibrios en la relación con los partidos, en detrimento de la eficacia, pues los consejeros se ven en la necesidad de negociar la fiscalización para facilitar el consenso y aceptación de sus acuerdos. Ante esta situación, casi nunca se resuelven durante las campañas denuncias relacionadas a irregularidades en los gastos, y casi nunca se ejecutan auditorías.

Por otra parte, la separación clara de funciones, ofrece mayores garantías de independencia, imparcialidad y eficacia. En principio, este diseño genera la oportunidad de descargar al órgano electoral de las vicisitudes

de la fiscalización y fortalecer su función como organizador del proceso electoral. Después de todo, la complejidad inherente a la lucha democrática, requiere cada día de ciudadanos profesional y moralmente aptos para garantizar la celebración periódica y pacífica para renovar a los poderes públicos del Estado. La administración electoral es una actividad muy especializada, en virtud de que en proceso electoral, los consejeros no sólo planifican, organizan y ejecutan los procesos electorales, sino que llevan el registro de los partidos políticos, elaboran el padrón electoral, capacitan y movilizan a decenas de miles de personas bajo un programa muy estricto, inscriben a los candidatos, deciden las circunscripciones, llevan a cabo el escrutinio de votos, el anuncio oficial de los resultados y la proclamación de las autoridades electas y resuelven en primera instancia problemas del escrutinio. Pero además tienden puentes entre la sociedad civil y los órganos de gobierno, aseguran que todos los ciudadanos aptos para votar ejerzan efectivamente su derecho, entre otras actividades. Aunado a lo anterior, las elecciones son procesos realizados bajo una gran presión, pues demandan cumplir con una serie de términos legales fijos.

Para que la autoridad administrativa no se distraiga de estas tareas fundamentales, resultaba necesario que un organismo autónomo distinto fuera el responsable de hacer valer y respetar las reglas, de fiscalizar, controlar e imponer sanciones. En este sentido, aún y cuando en el diseño derivado de la Reforma no se reconoce plena autonomía al órgano fiscalizador, su autonomía de gestión e independencia contribuye a que el IFE se fortalezca como un organismo dedicado primordialmente a las tareas de organización electoral, generando mejores condiciones para que pueda garantizarle a la totalidad de los partidos políticos confiabilidad, certeza y legitimidad en los procesos electorales, de que estos se darán en condiciones de libertad y equidad de oportunidades.

Asimismo, el principio de la especialización de funciones contribuye a la eficiencia que requiere la cantidad de recursos en juego en una campaña y que exige nuevos y mejores métodos para garantizar que la contienda electoral se desarrolle dentro de un clima de mayor certeza en cuanto a las finanzas empleadas. Como se ha señalado, el actual esquema de fiscalización del IFE pareciera estar rebasado por las circunstancias, poniendo en riesgo la eficacia requerida para vigilar la transparencia de financiamiento público y privado de nuestro sistema de partidos políticos. En este sentido, una mayor especialización de la función electoral, generará entre otras las ventajas siguientes:

- a) Este modelo permitirá practicar de una mejor manera las auditorías tradicionales (financieras) de los informes de gastos de los partidos, buscando verificar que los estados contables del organismo auditado se presenten adecuadamente, según los principios de contabilidad que le son aplicables.
- b) Pero además, producto de la separación de funciones, se podrán realizar de una mejor manera otras auditorías para fortalecer las tareas de fiscalización, como Auditorías de Legalidad, consistentes en la evaluación de las obligaciones y derechos que impone la normatividad legal vigente a los partidos, así como Auditorías Administrativas, consistentes en el examen detallado de los procesos de gestión administrativa de los partidos con el fin de conocer la calidad de los resultados y cumplimiento de las metas con base en la organización, métodos de trabajo, controles, recursos humanos, materiales y financieros en relación con el avance de los planes estratégicos y formas de operar.
- c) Con este modelo también se avanzará en la profesionalización de la tarea fiscalizadora, al recaer la responsabilidad en un órgano meramente técnico en el que no participan los partidos. Esto, en virtud de que la presencia de los representantes partidistas en las comisiones no resulta compatible con la naturaleza de la fiscalización, pues se dificulta evitar que algunas infracciones en las que incurran los partidos políticos en dicha materia se politicen, pues aún y cuando sólo tiene voz, pueden opinar y seguir de cerca el procedimiento, por lo que pueden llegar a contaminarlo. ¡Lo que es peor, es que en algunas entidades federativas los partidos son parte de las comisiones de fiscalización! Esto indudablemente genera altos niveles de desconfianza, conflictividad y litigio.

El principal referente de este órgano técnico, lo encontramos en la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas, el cual tiene las mismas funciones, con la diferencia que se trata de un organismo que goza de plena autonomía y, que conoce de las demás violaciones a la ley electoral en vía administrativa.⁷ Con su creación, el Estado de Chiapas fue pionero en establecer que la facultad revisora y sancionadora en materia de financiamiento a los partidos políticos, recayera en un órgano absolutamente

⁷ Anteriormente se denominaba Contraloría de la Legalidad Electoral, pero con la reforma constitucional local de 29 de noviembre de 2007, se extinguió y se creó en su lugar la Comisión de Fiscalización Electoral, la cual deja de ser un organismo colegiado, pero mantiene su autonomía y funciones.

técnico, independiente de la autoridad administrativa que organiza las elecciones, en el que no participan los partidos políticos, representando con ello una especialización en esta materia.

B. *La incorporación de procedimientos expeditos*

Este tipo de procedimientos son necesarios ante la falta de oportunidad en que generalmente se resuelven los procedimientos administrativos ante el órgano electoral, tal y como se demostró en las elecciones presidenciales pasadas en el caso de la llamada *guerra sucia*. En el Apartado C se establece que “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas... Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”. Derivado de lo anterior, en el Apartado D se determina que “las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley”.

Estos procedimientos expeditos o sumarios fueron regulados en el CO-FIPE, en cuyo artículo 52 se establece que el Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de este Código. En estos casos el Consejo General deberá cumplir los requisitos y observar los procedimientos establecidos en el capítulo cuarto, título primero, del Libro Séptimo de este Código. Esto es, el referente al libro del régimen sancionador electoral y disciplinario interno del Instituto Federal Electoral; en la especie, regulado por los artículos 367- 371. En el artículo 367, señala que dentro de los procesos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial establecido, cuando se denuncie la comisión de conductas

que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos, en específico, señalados en los artículos 228 al 238, referente a la campaña electoral.

El artículo 368, contiene los supuestos y requisitos para poder determinar la suspensión de la propaganda:

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el IFE.
2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie, sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada.
3. El órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Secretaría, para que esta lo examine junto con las pruebas aportadas.
4. Admitida la denuncia, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de 48 horas posteriores a la admisión.

La audiencia se llevará a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral y será conducida por la Secretaría debiéndose levantar constancia de su desarrollo (artículo 369). Celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las 24 horas siguientes y lo presentará ante el consejero presidente, para que este convoque a los miembros del Consejo General a una sesión que deberá celebrarse, a más tardar, dentro de las 24 horas posteriores a la entrega del citado proyecto. En la sesión respectiva el Consejo General conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución. En caso de comprobarse la infracción denunciada, el Consejo ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política o electoral en radio y televisión motivo de la denuncia; el retiro físico, o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria de este Código, cualquiera que sea su forma, o en medio de difusión, e impondrá las sanciones correspondientes (artículo 370).

Estos procedimientos son necesarios en aras de garantizar la equidad, la transparencia y el respeto a la ley en pleno desarrollo de las campañas. Sin embargo, debe cuidarse que su celeridad no ponga en riesgo la garantía de audiencia de los candidatos o la libertad de expresión como sucedió en los casos publicitarios de López Obrador que contenían la leyenda

“Presidente legítimo”, o los del Partido Acción Nacional con la leyenda “los violentos del PRD”. Estos fueron sancionados en un primer momento por el IFE a partir de una interpretación gramatical de los términos “denigrar” y “calumniar”, pero posteriormente la Sala Superior del TEPJF determinó que no existía violación alguna y que debería rehacerse una interpretación sistemática entre los referidos términos y el artículo sexto constitucional. Finalmente, considero que este tipo de procedimientos debe ampliarse para otros supuestos, relacionados con otro tipo de supuestas violaciones a la ley de financiamiento de las campañas, principalmente cuando existan indicios de rebase a los topes de gastos establecidos.⁸

C. La facilitación de la investigación del financiamiento privado, mediante el acceso a información que se consideraba privilegiada con el secreto bancario y fiscal.

Al llevar a cabo su tarea fiscalizadora, el Instituto Federal Electoral puede solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias del propio Instituto; además, está en aptitud de hacer uso de las facultades que le otorgan los artículos 49-B, párrafo 2, con relación a los preceptos 2 y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen que las autoridades electorales, para el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus resoluciones, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales, quienes están obligadas proporcionar los informes y las certificaciones necesarias, e, incluso, prestar el auxilio de la fuerza pública.

Empero, en la realidad se han presentado diversos obstáculos derivados principalmente de los llamados secreto bancario, fiduciario y fiscal. El *secreto bancario* se entiende como el “deber jurídico que tienen las instituciones de crédito, sus órganos, funcionarios, empleados y personas que tienen relación directa con ellas, de observar discreción sobre cualquier tipo de operaciones que celebra con los usuarios”.⁹

⁸ Una propuesta adecuada son las reglas de simplificación y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de precampaña que el IFE aprobó mediante el Acuerdo CG956/2008.

⁹ Para Guillermo Pacheco Pulido, los elementos del secreto parten de la existencia de un contrato que descansa fundamentalmente en la confianza, en la discreción y en la fidelidad, o bien por disposición legal. Para dicho autor, el secreto en materia económica es importante para el desarrollo de la colectividad, este proporciona seguridad a la persona

Algunos autores han señalado que el fundamento constitucional de estas figuras se encuentra en los artículos 14 y 16 constitucionales, al establecer por una parte la exigencia que cualquier privación o trastorno en el libre disfrute de libertad y posesiones, se produzca sólo cuando una autoridad ha juzgado sobre el particular fundamentando su decisión en disposiciones legales existentes. Y por la otra, al prohibir las simples “molestias” en la propiedad, el cual se traduce en un derecho básico a la privacidad.¹⁰

Es en la legislación ordinaria donde se regulan las figuras del secreto bancario, secreto fiduciario y secreto fiscal. El secreto bancario se encuentra establecido en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, que impone a tales instituciones la obligación de guardar reserva o sigilo sobre la información que derive de los depósitos, servicios o de cualquier tipo de operaciones que realicen. Las personas que tienen derecho a pedir informes de los depósitos y demás operaciones a las instituciones de crédito, conforme al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, son el depositante, el deudor de la institución, el titular de una operación, beneficiarios y representantes legales o mandatarios

El secreto fiduciario está previsto en el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, que se trata propiamente del secreto bancario, aunque referido a la operación del fideicomiso.

Por su parte, el secreto fiscal está regulado por el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, que impone la obligación de guardar reserva, en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

Cabe mencionar que existen ciertos casos previstos expresamente en la ley, en los cuales los secretos bancario y fiduciario no son obstáculo para la persecución de delitos o la supervisión de las entidades financieras; esto es, el legislador ha previsto varias excepciones que permiten a ciertas autoridades recabar directamente de las instituciones de crédito, informes amparados por el secreto bancario o fiduciario. Efectivamente, en los artículos 97 y 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, se observa que dichas

en sus derechos, estabiliza la confianza en las operaciones bancarias y financieras frente a una competencia ávida de obtener beneficios a costa de los datos, hechos o circunstancias ajenas. PACHECO PULIDO, Guillermo, *El Secreto en la Vida Jurídica*, México, Porrúa, primera edición, 1995.

¹⁰ Al respecto, *Cfr.* C. MEJAN, Luis Manuel, *El Secreto Bancario*, México Porrúa, tercera edición, 2000; y *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Real Academia Española, 2001.

instituciones están obligadas a presentar la información y documentación que les requiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, en la revisión de las operaciones y servicios que realizan las instituciones de crédito con sus clientes y usuarios, sin que tal proceder implique transgredir el secreto bancario y fiduciario. Por su parte, del artículo 180 del Código Federal de Procedimientos Penales, se desprende que el Ministerio Público y los tribunales están facultados para solicitar a las instituciones de crédito, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los datos que se ocupen para la debida integración de las averiguaciones previas correspondientes. Asimismo, de los artículos 108 y 109 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, se mira que esa dependencia, por conducto de su tesorero, está autorizada para pedir a las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cualquier información relativa a las cuentas personales de los servidores públicos. Por otra parte, los artículos 32-B, fracción IV y 84-A, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, señalan que las autoridades fiscales autónomas —*verbigracia*, el Instituto Mexicano del Seguro Social—, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pueden solicitar a las instituciones de crédito, los informes que les resulten necesarios en ejercicio de sus facultades. Finalmente, el artículo 43 de la Ley de la Protección al Ahorro Bancario, determina que las instituciones de crédito están obligadas a proporcionar al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, la información que se les requiera, mencionando expresamente que las instituciones de crédito no están sujetas a lo establecido en el primer párrafo del artículo 117 y en el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, es decir, al secreto bancario y fiduciario.

Como se puede observar, la naturaleza de dichas autoridades es diversa, aunque generalmente tienen facultades o realizan actividades de carácter jurisdiccional, hacendaria y de supervisión o fiscalización. Sin embargo, es menester establecer que no se encuentra alguna norma que establezca expresamente como excepción a las figuras jurídicas de que se trata, aquellos casos en que el Instituto Federal Electoral, ejercite sus facultades de revisión y supervisión.

Como bien se recuerda, esta situación quedó en evidencia cuando el IFE se vio imposibilitado para continuar con la indagatoria del caso Amigos de Fox, debido a las disposiciones legales relativas al secreto bancario, fiduciario y fiscal, mismas que, como se dijo, en síntesis, impiden a las instituciones de crédito y al personal dependiente de las autoridades hacen-

darías, revelar información relativa a operaciones bancarias y de los datos proporcionados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, respectivamente.

Tal determinación fue combatida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En la resolución correspondiente SUP-RAP-050/2001,¹¹ se determinó en resumen, que el Instituto Federal Electoral, en la medida que ejerza funciones de control, vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, con relación a 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 federales” para “finés fiscales” y, por tanto, en la salvedad que sobre el sigilo de la información derivada de las operaciones bancarias y hacendarias establece la ley. En consecuencia, ordenó que se reanudara el procedimiento de investigación. Sin embargo, algunas personas —tanto físicas como morales—, señaladas como presuntamente involucradas en el supuesto financiamiento ilícito, promovieron juicio de amparo indirecto, y los Jueces de Distrito concedieron la suspensión de los actos reclamados, por lo que las investigaciones quedaron suspendidas.

Por ello resulta destacable que en la reforma en comento se establezca que en materia de fiscalización, “el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal... El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior”.

Lo anterior beneficia enormemente los trabajos de fiscalización, pues resulta necesario que el órgano de fiscalización tenga acceso a la información relativa al financiamiento de los partidos políticos, no sólo a la que éstos últimos le puedan proporcionar, sino a la que está en poder de las instituciones de crédito, protegida precisamente por el secreto bancario. Sobre todo en tratándose del financiamiento privado de origen variopinto, cuya procedencia es desconocida, por anónima, y cuya transparencia es muy cuestionable. Los propios candidatos, a espaldas de la organización partidaria, hacen su propio banco de captación; todo ello sin ningún tipo de control, lo que configura una zona oscura y muchas veces delincuencia, ajena a toda

¹¹ *Revista Justicia Electoral*, 2004, suplemento 7, páginas 29-30, Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2003. *Revista Justicia Electoral*, 2004, suplemento 7, páginas 30-31, Sala Superior, tesis S3ELJ 02/2003.

auditoría y por supuesto a sanciones, ampliando el margen de impunidad que corroe las democracias contemporáneas.

III. CONDICIONES GENERADAS POR LA REFORMA QUE FAVORECEN LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL

A. *Disminución del financiamiento público y, por ende, del privado*

Con la disminución de los recursos públicos que se asignan a los partidos políticos para los procesos electorales, se logra una disminución importante del espectro a fiscalizar. Para ello, además de modificarse la fórmula para el financiamiento de sus actividades ordinarias,¹² se disminuye el monto de financiamiento para campañas políticas, del actual 100% sobre las prerrogativas ordinarias a un 50% de estas para las elecciones concurrentes y sólo 30% para elecciones intermedias: “El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias”.

Se mantiene la fórmula del financiamiento mixto, así como el principio que establece que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, por lo que al reducirse el financiamiento del estado para las campañas, se reducen asimismo los montos que pueden obtenerse por la vía particular. Al mantenerse esta disposición, resulta evidente que persiste el temor a que intereses particulares se adueñen de los espacios públicos, situación que pudiera presentarse si se permite la primacía del financiamiento privado en las campañas. Se parte del supuesto que este principio garantiza de una mejor manera la equidad en las contiendas, además de que reduce los incentivos de los candidatos para obtener mayores fondos. Sin embargo, no debe perderse de vista que dicha disposición en muchas ocasiones incentiva a que se oculten aportaciones, lo cual va en detrimento de la transparencia, por lo que no debe descartarse en próximas reformas, se exploren fórmulas que privilegien el financiamiento privado. Además, si bien es cierto que se

¹² Se elimina la intervención del Consejo del IFE en el cálculo de las prerrogativas y delimita expresamente los elementos de la fórmula: número de empadronados por el 65% del salario mínimo diario vigente en el D.F.

supone que los recursos privados de dinero no serían relevantes en las campañas. Sin embargo, los recientes escándalos son una clara muestra de que aún donde las campañas son financiadas con recursos públicos, los políticos buscarán fondos adicionales de fuentes ilícitas, ya sea para su campaña o para su enriquecimiento personal, lo cual se acrecienta cuando se enfrentan elecciones competidas.

Bajo el mismo supuesto de evitar que un solo individuo o algún interés particular se apropie de alguna candidatura, se dio paso a la constitucionalización del tope máximo para las aportaciones de simpatizantes a partidos, en un máximo de 10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial, aspecto que ya se encontraba regulado en la legislación secundaria.¹³

La disminución del financiamiento público favorece la fiscalización, pero debe considerarse el riesgo que ante esta situación se aliente el interés de los candidatos por hacerse de recursos vía contratos informales de campaña. Un ejemplo de lo anterior pueden ser las aportaciones de los contratistas que se generan a cambio de privilegios futuros como la asignación de obra pública, recursos que generalmente no son reportados en los informes de gastos de los candidatos. Esta es una de las principales razones para fortalecer al órgano fiscalizador con mejores mecanismos e instrumentos.

B. Prohibición de contratación de espacios en TV y radio

Esta disposición beneficia directamente las tareas de fiscalización, pues con ello se reducen los costos de las campañas, y en la medida en que las campañas cuestan menos, se reduce de manera considerable el espectro a fiscalizar. Esto en virtud de que se limita el uso de la radio y la televisión para fines electorales sólo a los tiempos gratuitos que corresponden por ley al Estado y dispone que su administración será desarrollada en exclusiva por el IFE. En el nuevo apartado A del artículo 41 se señala que el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que

¹³ “La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.

corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso *d*) de este apartado;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso *a*) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;
- f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión, se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
- g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso *d*) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de

los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.¹⁴

La limitación del uso de la radio y la televisión para fines electorales a los tiempos gratuitos que corresponden por ley al Estado, y el establecimiento de que su administración será desarrollada en exclusiva por el IFE, favorece la fiscalización pues éste constituye el principal rubro de gasto en las campañas. Prácticamente desde el establecimiento de condiciones democráticas de acceso al poder político, los partidos han abusado de la inversión en medios de comunicación, en especial, en la televisión privada, no importando el riesgo de que se rebasen los topes de gasto. Sin embargo, fue durante el proceso electoral 2006 que los montos destinados a este rubro alcanzaron niveles desproporcionados. Basta comentar que ocho de cada diez pesos gastados se destinaron a propaganda, y de éstos, siete pesos fueron a parar a Televisa y TV Azteca. A ello hay que sumar que el entonces presidente Vicente Fox invirtió mil 700 millones de pesos para publicitar al PAN, en franca violación a la imparcialidad y equidad del proceso. Así mismo, se invirtieron más de 400 millones de pesos en *spots* de “guerra sucia” pagados irregularmente por terceros que nunca fueron sancionados. Incluso, Televisa impuso durante este proceso precios exorbitantes para las campañas y presionó en el Congreso para que los partidos le aprobaran una ley a modo que le garantizara privilegios monopólicos.

Por supuesto que era previsible que la reforma electoral tuviera como parte medular el interés por regular esta disfunción democrática, pues los montos invertidos terminan por obligar a los candidatos y partidos a buscar todo tipo de financiamiento para poder cubrirlos, por lo que se alienta la posibilidad –el riesgo de que se violen las reglas del financiamiento. Sin embargo, quizá se pudo haber avanzado estableciendo límites en los espacios y garantizando su contratación única y exclusivamente por la vía del Instituto Federal Electoral. Pero los legisladores decidieron prohibir de manera tajante el uso de espacios privados, por tanto, habrá que esperar que en los hechos esta disposición no termine perjudicando las posibilidades de

¹⁴ Lo anterior se complementa con la disposición de que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Asimismo, que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

ascenso de las oposiciones políticas, pues es evidente que con ello se consolida el poder de las elites.

C. La reducción de la duración de las campañas

Este aspecto también favorece la reducción del espectro a revisar, así como el interés del gasto excesivo. En efecto, otra de las razones por la que candidatos y partidos se ven en la necesidad de recurrir a mayores fuentes de ingresos obedece a que en México las campañas son muy extensas. Tan solo como ejemplo, recordemos que las pasadas elecciones presidenciales duraron cinco meses y medio. En definitiva, en la medida en que las campañas duran tanto tiempo, los partidos y sus candidatos requieren mayores recursos para poder mantenerse competitivos.

La duración de las campañas se relaciona con el sistema electoral de que se trate. En el modelo presidencialista norteamericano, las campañas son prolongadas, si consideramos la duración de las primarias, y el proselitismo *camuflajado* que se presenta prácticamente desde el inicio de cada ciclo electoral.¹⁵ Por otra parte, en el modelo parlamentario o semi-parlamentario releccionista europeo, los candidatos suelen ser los mismos integrantes del Parlamento, por lo que se encuentran permanentemente vistos por su electorado, de ahí que no se requieren campañas tan prolongadas, por lo que en la mayoría de los casos, se establecen plazos cortos de tres semanas.

El argumento vertido para justificar campañas prolongadas en un país que no contempla la reelección de los gobernantes como el nuestro, es que se requiere el tiempo necesario para contactar al mayor número de electores posible, en virtud de que en cada elección se presentan distintos candidatos. Labor que se dificulta por la composición geográfica del país, caracterizado por enormes distancias y problemas de infraestructura de comunicaciones. Argumento que se maximiza ahora que la reforma reduce en gran manera los espacios en medios de comunicación.

Pero en sintonía con el argumento de la austeridad de las campañas, el legislador mexicano estableció “plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electora-

¹⁵ Por ciclo electoral entendemos el periodo que comprende los años inter-electorales (previos a una elección) y el año intra-electoral (el de la elección). Se inicia después de que es calificada una elección y finaliza al ser calificada la elección de que se trate, dando paso al nacimiento de un nuevo ciclo electoral.

les”, determinando que “la duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la República, Senadores y Diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales”. Bajo esta misma lógica, en virtud de la disposición constitucional que ahora unifica la fecha de las elecciones el primer domingo del mes de julio de cada año, las entidades federativas deberán ajustar sus calendarios electorales. En ese sentido, con los periodos de transición que en cada caso se determinen, las entidades deberán decidir si realizan sus elecciones de manera concurrente con los comicios federales (como ocurre actualmente en 10 casos), o bien realizarlas en años diferentes. Pero en todo caso deberán ajustar la duración legal de las campañas y de las precampañas a los máximos permitidos desde la Constitución federal. En ese sentido, las elecciones de gobernador podrán durar hasta 90 días y hasta 60 días en el caso de los comicios de diputados locales y de ayuntamientos. Las precampañas, por otra parte, no podrán exceder de las dos terceras partes de la duración establecida para las campañas respectivas.

Cabe señalar que la regulación de éstas últimas, abona enormemente a disminuir el incentivo del gasto en estos procesos, si tomamos en cuenta el sinnúmero de acciones (propaganda, publicidad, contratación en medios impresos y electrónicos), que los partidos políticos y candidatos o precandidatos ejercen en su afán de persuadir a los electores desde antes del inicio de las campañas.¹⁶ Ahora bien, no se trata de un aspecto enteramente novedoso en nuestro país, pues ya la contemplaban las legislaturas de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sonora y Tlaxcala.¹⁷

La regulación de precampañas facilita las tareas de fiscalización, al establecerse un plazo determinado para la realización del proselitismo previo a las campañas, pero también representa importantes desafíos para el órgano

¹⁶ La experiencia reciente nos demuestra que las campañas se han extendido merced de las ahora llamadas “precampañas”, en las cuales el gasto utilizado en propaganda rebasa por mucho los montos asignados, corriéndose el riesgo de que los gastos para la propia campaña queden rebasados sin sanción alguna.

¹⁷ Esta información es hasta el 31 de diciembre de 2006. En general, todas las reformas que se han llevado a cabo contemplan una parte conceptual, regulan la forma en que inicia y finaliza el proceso interno de los partidos políticos para seleccionar sus candidatos y establecen la autoridad electoral encargada de fiscalizar esta actividad.

fiscalizador en virtud de que tendrá que garantizarse la equidad y transparencia de los recursos que se utilicen en estos procesos, y deberá hacerse la revisión en plazos muy cortos, a efecto de ofrecer resultados antes del inicio de las campañas. Además, aún y cuando la constitucionalidad de las reglas de precampaña ha sido resuelta por la SCJN,¹⁸ deberán atenderse los problemas derivados de la cuestión de la temporalidad, pues en principio debe determinarse a partir en qué momento la autoridad podrá conocer de actos anticipados a estos procesos, y determinar si el control de la autoridad se refiere a un proceso electoral determinado o no tiene límites.

IV. LOS PENDIENTES DE LA REFORMA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

Aun y cuando la reforma en comento representa un avance por demás significativo en materia de fiscalización, cierto es que se dejaron pendientes algunos aspectos necesarios para el mejoramiento de esta actividad. Principalmente, considero que hizo falta voluntad política para descargar

¹⁸ Al resolver la Acción de inconstitucionalidad 26/2003 planteada por el PT ante la reforma electoral llevada a cabo en Baja California Sur. Para mayor abundamiento *Cfr.* CORDOVA VIANELLO, LORENZO, "Sobre la posibilidad de regular precampañas electorales. Comentario a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2003", Documento de Trabajo, IJ-UNAM, México, enero de 2005. El autor señala en relación al recurso, que el argumento esgrimido por el partido accionante parte del presupuesto de que la promoción de la imagen de un individuo ante sus ciudadanos, ya sea a través de la crítica de las acciones de gobierno o de los programas políticos de partidos distintos al que se milita, como de la difusión de las propias ideas y reflexiones políticas, constituye una actividad realizada en ejercicio de las garantías fundamentales de libre expresión y publicación del pensamiento. Lo mismo ocurre respecto de la promoción que un grupo de personas decidan hacer de un ciudadano, al amparo de la libertad de asociación. En ese sentido, los únicos límites a esas libertades son el respeto a la moral, los derechos de terceros, el orden público o la comisión de algún delito planteados por la propia Constitución así como la reserva que, en materia política, se hace a favor de los ciudadanos mexicanos. En su resolución la SCJN consideró que la imposición de ciertos límites a las actividades preelectorales no es inconstitucional en sí mismo, ya que lo que con ello se persigue es dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, que son la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad, estableciendo mecanismos que permitan controlar, entre otras cosas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos, pues es claro que el éxito de una precampaña electoral puede trascender al resultado de la elección de un cargo público.

plenamente al Instituto Federal Electoral de las vicisitudes de la fiscalización. Tal y como hemos expuesto, a pesar de la creación de una Unidad de Fiscalización con autonomía técnica y de gestión, el hecho de que el Consejo General mantenga la atribución de resolver en torno a esta materia no contribuye al fortalecimiento de un óptimo régimen sancionatorio y supervisor del cumplimiento de las normas en relación al gasto partidista ordinario y de campañas. Pero más allá de esta cuestión y sin el ánimo de pretender ser exhaustivos, podemos señalar los siguientes pendientes:

- a) Al incluir como sanción la nulidad de candidaturas o de un proceso electoral. Hasta ahora, las sanciones que se aplican por violaciones a la normatividad financiera de las campañas se han reducido a meras multas, por lo que para la mayoría de partidos y candidatos resulta más rentable la violación de la ley.¹⁹ Se requiere la incorporación de sanciones más severas que incentiven el cumplimiento de las reglas del gasto, y para ello la autoridad fiscalizadora debe tener la posibilidad de anular una candidatura en casos extremos.
- b) Deben agilizarse los plazos de la fiscalización: Resulta lamentable que no se haya aprovechado la reforma para reducir los plazos para los procedimientos de fiscalización. Se mantienen plazos de 60 días para presentar informes por parte de los partidos, 60 días para la revisión de la información, y en campañas 120 días. Esto obstaculiza la posibilidad de realizar una función fiscalizadora preventiva más eficiente. Sin embargo, si se avanzó con la incorporación de revisiones trimestrales, lo cual generará un mayor control y prevención de posibles irregularidades a la ley. Esta metodología contribuirá en forma importante a lograr el objetivo de prevenir, ya que derivado de las revisiones trimestrales deberán generarse recomendaciones de carácter preventivo, a efecto de que los partidos políticos adopten las acciones tendentes a implementar o fortalecer, según sea el caso, los controles internos que garanticen el adecuado ejercicio de sus recursos en términos de transparencia, rendición de cuentas, veracidad y razonabilidad, de tal forma que en cada periodo trimestral se de seguimiento puntual a los aspectos observados por errores u omisiones con el propósito de evitar la recurrencia de los mismos. Esta metodología busca disminuir los errores de los partidos políticos en el manejo de sus recursos. Sin

¹⁹ Actualmente el artículo 354 inciso C, fracción tercera del COFIPE sólo determina la cancelación de precandidaturas.

embargo, me parece un error, que de estas revisiones trimestrales no se derive sanción alguna, pues en la ley se establece que los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad.

Por otra parte, los 30 días para presentar informes de gastos de precampaña me parecen excesivos, pues ello obliga a que las resoluciones no impacten a las campañas, con lo que se deja de garantizar plenamente la equidad y la transparencia de los procesos internos. Esto resulta incomprendible, pues se supone que, en principio, la especialización de las tareas de fiscalización favorece la agilización de los tiempos para el desahogo y resolución de la fiscalización de los gastos. Generalmente, estos procesos tienen una corta duración, y se llevan a cabo a escasos días del registro de las candidaturas. Por ello el órgano responsable de la fiscalización, debe contar con instrumentos ágiles y resolver con prontitud la revisión de la contabilidad confrontada con los informes financieros presentados; la revisión de los informes a base de pruebas selectivas de los ingresos, gastos e inventario de bienes muebles que utilizan los precandidatos y aquellos bienes y servicios en especie que reciben; dictaminar los gastos de propaganda, constatando la veracidad de lo reportado, confrontándolo con el resultado del monitoreo de radio, televisión, anuncios y espectaculares colocados en la vía pública, así como con la propaganda en medios impresos (acciones preliminares y preventivas...).

- c) Deben desarrollarse auditorías concurrentes a las campañas.

Aún y cuando se contemplan procedimientos expeditos para suspender *spots* en medios de comunicación contrarios a la nueva normatividad electoral, se requiere que en casos de indicios por rebase de topes, financiamiento ilícito o supuesto desvío de recursos, la Unidad de Fiscalización pueda realizar auditorías concurrentes al desarrollo de las campañas. Éstas resultan necesarias cuando a partir de indicios la autoridad fiscalizadora considera la pertinencia de iniciar una investigación, pudiendo realizar la práctica de una auditoría a un partido político o coalición en pleno desarrollo de las campañas, sin esperar los informes finales de gastos. Esto es muy valioso, porque si se realizan estos ejercicios *a posteriori*, se deja un vacío de control, que como se ha visto genera incertidumbre y suspicacia, y repercute en la ausencia de información relacionada a los gastos en el desarrollo de las campañas, restándole transparencia al proceso, posponiendo la supervisión

de las garantías de equidad, y no permitiéndole al electorado información trascendente para la toma de su decisión el día de la elección.

- d) Mejorar el monitoreo para fortalecer la investigación del financiamiento privado. Resulta claro que después de la experiencia del *Spotsgate* derivado de los resultados del monitoreo contratado por el IFE para verificar los informes de gastos de los partidos políticos en las campañas del 2006, este aspecto debió ser abordado en la reforma constitucional. A pesar de la creación del Centro Nacional de Monitoreo del IFE, constituye un pendiente de la reforma que debe atenderse pues constituye el medio más eficaz para controlar las transferencias por fuera de los balances de los partidos políticos, pues a diferencia de los ingresos, los gastos dejan rastros. A través de esta estrategia, aunque un partido político no reporte algunos gastos en sus informes éstos se pueden detectar. Este ejercicio permite contar con información confiable y atractiva que puede ser contrastada con los informes de gastos que presentan los partidos.

El IFE ha realizado estos monitoreos desde las elecciones del 2000, mediante la contratación de empresas privadas, y aun cuando se encuentre prohibida la contratación de espacios publicitarios privados, debe mantenerse de manera permanente en medios de comunicación para verificar que se cumpla esta disposición, pero además debe ampliarse a otros aspectos del gasto, como la publicidad callejera, monitoreo que debe complementarse con la realización de un programa de verificaciones realizado por los propios auditores del órgano. Además, derivado de las limitaciones de la autoridad para realizar por si solo esta actividad, deben concretarse convenios de colaboración con los órganos electorales locales y, mediante una convocatoria, debe involucrarse a la sociedad civil organizada para participar en monitoreos ciudadanos, sobre la base de las reglas y procedimientos que la autoridad establezca. Asimismo, este tipo de ejercicios puede ampliarse para la revisión de otro tipo de gastos como el de la movilización, camisas, etcétera.

- e) Creación de un registro de proveedores de bienes y servicios para los partidos políticos nacionales.

En la reforma se dejó de atender los problemas que se generan cuando no se presenta documentación respecto de determinados gastos, facturas falsas, comprobantes que no reúnen todos los requisitos fiscales, adquisiciones de determinados servicios o bienes a precios muy elevados, los casos en que determinadas empresas con las que se llegó

a contratar son propiedad, así sea en parte, de los propios dirigentes del partido político e, incluso, la utilización de los recursos públicos en actividades que no podrían considerarse estrictamente electorales. Una posible solución a esta problemática sería la de crear la figura de proveedores autorizados de bienes y servicios para los partidos políticos nacionales, los cuales pudieran ser registrados por el Instituto Federal Electoral, no sólo por tratarse de la autoridad en la materia, sino también aprovechando la estructura nacional de este órgano, a efecto de que toda adquisición que en un futuro se realizara, tanto de insumos para sus actividades cotidianas, como de aquellos elementos que se requieren para sus actividades estrictamente electorales, fuera con personas físicas o morales que previamente se hubiesen registrado ante la autoridad electoral, para lo cual se requeriría que tales personas cubrieran un mínimo de requisitos que permitieran, a los referidos institutos políticos, contratar o comprar en las mejores condiciones, tanto de precio como de calidad. Esto podría favorecer a los mismos partidos políticos, al permitirles la adquisición de materiales e insumos necesarios para su actividad, a los mejores precios y condiciones, además de que, a la par, podría establecerse la obligación de dichos proveedores de informar al Instituto Federal Electoral todas las operaciones que hubiesen realizado con los partidos políticos, lo cual permitiría a la propia autoridad electoral verificar la información que los partidos políticos proporcionan al rendir sus informes de gastos de campaña, así como anuales respecto de sus ingresos y gastos. De igual forma, un mecanismo como el antes descrito, permitiría a la autoridad realizar verificaciones “de campo”, respecto de la propaganda utilitaria durante las campañas. Obviamente el establecimiento de tal mecanismo requeriría de un plazo razonable para implementarse; sin embargo, estoy seguro de que ello permitiría tener mayor certeza respecto del manejo de los recursos públicos de que disponen los partidos políticos, propiciando la transparencia que actualmente exige la sociedad y la opinión pública.

- f) Descentralización del acceso al secreto bancario, fiduciario y fiscal. De acuerdo con los artículos 116, fracción IV, en relación con el artículo 41, fracción V, párrafos décimo y décimo primero de la Constitución Federal, la Unidad de Fiscalización del IFE es el conducto para que las autoridades competentes en los estados en materia de fiscalización puedan realizar y supervisar los requerimientos de información que se encuentra protegida por el secreto bancario, fiscal y fiduciario. Sin

embargo, esto inhibe el espíritu federalista de nuestra Constitución, pues los procedimientos locales quedan sujetos a los tiempos de esa autoridad federal para requerir la información que necesite. Por supuesto que sería más conveniente que los órganos locales pudieran hacer directamente la solicitud a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, siempre y cuando dicha petición se derive de procedimientos que sean de su competencia.