



*Sección*

DOCTRINAL

---



# LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, EN MÉXICO Y EN EL DERECHO COMPARADO

Carlos Emilio Arenas Bátiz y Samuel Hiram Ramírez Mejía \*

*SUMARIO: 1. Generalidades; 2. Evolución histórica; 3. Descripción de los procedimientos de fiscalización; 3.1. Procedimiento de la fiscalización derivada de los informes anual y de campaña; 3.2. Procedimiento de la fiscalización derivada de una queja; 3.3. Procedimiento de la fiscalización iniciada de oficio; 3.4. Crítica en torno a los procedimientos de fiscalización vigentes; 4. Derecho comparado; 4.1. Comparado nacional; 4.2. Comparado internacional.*

## 1. GENERALIDADES

En México, la Constitución y la ley establecen para el financiamiento a los partidos políticos, un régimen jurídico que se orienta a lograr lo siguiente:

- a) Que los recursos económicos de los partidos políticos sean transparentes en cuanto a su origen y monto;
- b) Que el financiamiento no comprometa la independencia de los partidos políticos;
- c) Que el financiamiento promueva condiciones equitativas en la competencia electoral;
- d) Que queden proscritas y sean sancionadas, las fuentes ilegítimas de financiación política partidista.<sup>1</sup>

Ahora bien, con independencia de que el sistema de financiamiento de los partidos políticos, incluya sólo recursos públicos o privados, o un esque-

ma mixto, y con independencia de que sea para financiar sólo las campañas políticas o también las actividades ordinarias de los partidos políticos, lo cierto es que «la eficiencia de un sistema de financiamiento de partidos la garantizan los mecanismos de control. De ellos depende el cumplimiento de la ley, por ello, se puede considerar al control del financiamiento como la columna vertebral del sistema».<sup>2</sup> Por esto, cabe decir que los procedimientos de fiscalización del origen y destino de los ingresos y gastos de los partidos políticos, permiten sustentar uno de los pilares democráticos de las relaciones que se dan entre los ciudadanos, los partidos políticos y el gobierno.<sup>3</sup>

Para Malem Seña, controlar o fiscalizar las finanzas de los partidos políticos permite que no se desequilibre la competencia electoral y, ulteriormente, que el cimiento de un gobierno sean los votos emitidos personal y directamente por los ciudada-

\* Integrantes de la Sala Regional Monterrey, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Véase Woldenberg, José, «El financiamiento a la política», en Hernández, María del Pilar (coordinadora), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y coeditores, 2002, p. 305; así como Andrea Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 239 y 240.

<sup>2</sup> Díaz-Santana, Héctor, «El financiamiento de los partidos políticos (artículos 49 al 52)», en Prado Maillard, José Luis (coordinador), *Ley Electoral del Estado de Nuevo León comentada*, Monterrey, México, Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, 2002, p. 103.

<sup>3</sup> Véase Mijangos Borja, María de la Luz, «El control sobre el financiamiento a los partidos políticos», en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, 1993, pp. 199-207.

nos mexicanos y no la influencia ilegítima de los económicamente privilegiados.<sup>4</sup>

Para Sánchez Gutiérrez, «el motivo de fiscalizar los gastos de los partidos políticos tiene que ver, en primer término, con transparentar la competencia política. Se trata, nada más y nada menos, de dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos políticos para obtener el voto se apegan a la ley. Pero en segundo término, fiscalizar a los partidos políticos también tiene que ver con la responsabilidad de mostrar a la sociedad que los recursos públicos que se otorgan a los partidos son utilizados en su propio beneficio y no para cualquier otro fin».<sup>5</sup>

Para Blanco Valdés, en este tema del financiamiento desde un principio se puso de relieve «la necesidad de hacer frente a una doble exigencia histórica: de un lado, la de mantener a los partidos, y a los representantes elegidos en sus candidaturas protegidos, en la medida de lo posible, frente a las presiones corporativas que podrían derivarse de su dependencia financiera de cualquier otro centro de poder económico, social o institucional; de otro lado, la de garantizar, también en la medida en que ello fuera factible por medio de mecanismos de tipo financiero, el principio de igualdad de oportunidades de todos los partidos en la competición por hacerse con el poder en los órganos representativos de la voluntad ciudadana».<sup>6</sup>

En correspondencia con lo anterior y a efecto de asegurar que se cumplan las normas jurídicas federales respecto del origen y destino del dinero (público y privado) que administran los partidos políticos como entidades de interés público, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y particularmente en sus artículos 49, 49-A y 49-B, se establece que los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales deben informar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los

Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral (IFE) acerca del origen, monto, empleo y aplicación de todos los recursos que reciban a través de cualquiera de las modalidades de financiamiento, obligación legal ésta que tiene su fundamento constitucional en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se dispone que los partidos políticos tendrán un financiamiento preponderantemente público, y que la ley establecerá «los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten (los partidos políticos)».

En México los procedimientos de fiscalización básicamente se sustentan en un sistema de presentación de informes financieros, lo cuales constituyen «una necesidad administrativa indispensable para la aplicación de los ‘techos’ sobre gastos, limitaciones sobre contribuciones de individuos y grupos designados, además de la distribución de subsidios públicos. (Adicionalmente), existen razones de índole preventiva e inhibitoria que hacen de los informes y de su divulgación, herramientas muy efectivas en el proceso de ‘purificación’ de los procesos electorales mediante la eliminación de algunas prácticas corruptas que florecen en la tierra fértil del anonimato y la secrecía, pero que tienden a desaparecer bajo esquemas eficientes de requisitos informativos y de divulgación».<sup>7</sup>

A través de los procedimientos de fiscalización, básicamente se revisa:

- a) Que los recursos ingresados por concepto de financiamiento privado: no excedan de los montos máximos que cada persona puede aportar;<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Véase Malem Seña, Jorge F., *Financiación de partidos políticos, democracia y corrupción*, disponible en <http://www.ife.org.mx>.

<sup>5</sup> Sánchez Gutiérrez, Arturo, «La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: La experiencia mexicana en 1977», en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM y coeds., t. II, 1999, p. 709.

<sup>6</sup> Blanco Valdés, Roberto L., *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, Sociedad*, Madrid, Alianza, 2001, p. 57.

<sup>7</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos*. *op. cit.*, nota 1, p. 242.

<sup>8</sup> En el artículo 49 del Cofipe se establece que las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrá un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Cabe recordar aquí que para el año 2003, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias se entregó, a los partidos con representación en las cámaras, la cantidad de \$2,284,539,568.04 y a los partidos de nueva creación la cantidad de \$137,072,734.08, haciendo un total, en números redondos, de dos mil cuatrocientos millones de pesos. Sin embargo, en el mismo precepto 49 del Cofipe, también se establece que los partidos determinarán libremente los montos mínimos y máximos de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados. Por lo anterior, podría ocurrir, por ejemplo, que los límites máximos aplicables a una persona física, fueran evitados por ésta al afiliarse al partido político.

## Fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, en México

no provengan de personas o entes que legalmente tienen prohibido realizar aportaciones;<sup>9</sup> no sobrepasen en conjunto los montos máximos globales que cada partido puede recibir;<sup>10</sup> tengan precisado de manera transparente el origen de cada aportación recibida. Obviamente que el ingreso de los recursos provenientes del financiamiento público, no es revisado, pues su origen y su monto es conocido de antemano.

- b) Que los recursos egresados (con independencia de que provengan del financiamiento público o del privado): no excedan los límites máximos o toques para gastos de campaña;<sup>11</sup> se hayan aplicado a actividades ordinarias, inversiones o gastos de campaña autorizados; se hayan ejercido contra entrega de la debida comprobación.

A los procedimientos de fiscalización federales, además de las normas del Cofipe, también les resultan aplicables diversas disposiciones reglamentarias aprobadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, particularmente el «Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos,

catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes»,<sup>12</sup> el «Acuerdo por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundirá públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales»,<sup>13</sup> e igualmente incluye normas en materia de fiscalización el «Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos e Instructivos aplicables a los Partidos Políticos Nacionales que formen Coaliciones, en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes».<sup>14</sup>

También desde luego, en relación con los procedimientos de fiscalización, deben tenerse en cuenta las diversas tesis relevantes y de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), aplicables a la materia, por ejemplo, las que establecen que el secreto bancario y el secreto fiduciario son inoponibles a las facultades de fiscalización del IFE:

SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN. La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de autoridades hacendarias federales y para fines fiscales, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma

<sup>9</sup> Conforme se dispone en el artículo 49 del Cofipe, no pueden realizar aportaciones: los poderes públicos, ni ninguna dependencia, entidad u organismo de gobierno; cualquier persona física o moral extranjera o mexicana pero que viva o trabaje en el extranjero, incluyendo partidos políticos extranjeros y a los organismos internacionales; las empresas mexicanas de carácter mercantil.

<sup>10</sup> En el artículo 49 del Cofipe se establece que «cada partido no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total de financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos».

<sup>11</sup> Las fórmulas para fijar esos límites toman como punto de partida los costos mínimos de campaña que para efectos de financiamiento haya determinado el Consejo General del IFE. El artículo 182-A, párrafo 4, del Cofipe, delimita los elementos para arribar a los toques máximos de gastos de campaña: a) Para la elección de Presidente de la República se fija como sigue: Multiplicar el costo mínimo de campaña para una elección de diputados actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5, y esto por 300, que es el número de distritos uninominales del país; el resultado de esto debe dividirse entre el de número de días de duración de la campaña de diputados y multiplicarla, a su vez, por el número de días de duración de la campaña de Presidente; b) Para la elección de diputados se prevé multiplicar el costo mínimo de campaña de diputados actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5, y c) Finalmente, para la elección de senadores se multiplica el costo mínimo de campaña actualizado al mes inmediato anterior de la elección de senadores, por 2.5, y el resultado, a su vez, por el número de distritos con que cuenta la entidad federativa de que se trate, en el entendido de que en ningún caso este último elemento será mayor a 20.

<sup>12</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 3 de enero de 2003. En contra de este acuerdo del Consejo General (Acuerdo número CG224/2002) enderezaron algunos partidos políticos recursos de apelación (expedientes SUP-RAP-046, 047, 048 y 055, todos de 2002). Al resolver estos recursos, la Sala Superior del TEPJF suprimió un párrafo del Reglamento, en el que se establecía que era obligatorio para los partidos políticos el autorizar a través de un oficio dirigido al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el acceso a cualquier información y certificación relacionada con sus instrumentos y operaciones en las instituciones de banca múltiple e intermediarios financieros. Es de señalarse que el Reglamento que estaba vigente con anterioridad se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de diciembre de 1998, y fue reformado por acuerdos publicados en el mismo órgano el 25 de octubre de 1999 y el 7 de enero de 2000.

<sup>13</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 3 de mayo de 2002.

<sup>14</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de noviembre de 1999.

en cuenta que los conceptos citados no se limitan a 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, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme a la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.<sup>15</sup>

SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN. La obligación de sigilo respecto de las operaciones fiduciarias establecida en el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito (secreto fiduciario) es inoponible al Instituto Federal Electoral, en los casos en que realiza actividades de fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos y agrupaciones políticas. Para arribar a la anotada conclusión, se toma en cuenta que el secreto fiduciario constituye una especie de secreto bancario, referida limitativamente a dichas operaciones, pues su base también es una relación de confianza, en virtud de la

*cual un particular da a conocer a una institución de crédito su ámbito económico o patrimonial. Además, tal obligación de reserva se encuentra regulada por la propia ley que rige a tales instituciones crediticias, inmediatamente después de prever el secreto bancario en general. Por esta razón, las normas referidas al secreto bancario le son aplicables, en lo que no se rijan por las disposiciones especiales, que excluyan a aquéllas.*<sup>16</sup>

## 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Los partidos políticos aparecen por primera vez en la legislación electoral hasta la *Ley Electoral* de 1911; sin embargo, pasarían todavía muchos años antes de que en la ley se regulara la fiscalización de los recursos utilizados por estos organismos.

La *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales* de 1977 aunque se refirió a algunos aspectos financieros de los partidos políticos, «no estableció reglas claras, ni para la asignación de recursos por parte de la autoridad, que recibía facultades totalmente discrecionales, ni para el reporte del ejercicio de esos recursos públicos, de parte de los partidos políticos. De hecho, todo se deja al arbitrio de la Comisión Federal Electoral».<sup>17</sup>

Fue hasta el *Código Federal Electoral* de 1987 cuando por primera vez se mencionó que los partidos políticos tendrían acceso al financiamiento público, estableciéndose también las bases para calcular el monto de este financiamiento y la forma en como sería entregado. Sin embargo, en este Código aún no se hacía mención sobre algún procedimiento para comprobar el destino del financiamiento público, y menos aún para fiscalizar el ingreso y gasto de otras fuentes de financiamiento. Solamente se señaló la obligación genérica de los partidos políticos de justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público; sin embargo, no se señalaba ni un plazo, ni la forma de justificarlo, ni los actos que realizaba la Comisión al recibir dicha justificación, y de he-

<sup>15</sup> Tesis de jurisprudencia S3 ELJ 01/2003 de la Sala Superior del TEPJF, pendiente de publicarse.

<sup>16</sup> Tesis de jurisprudencia S3 ELJ 02/2003 de la Sala Superior del TEPJF, pendiente de publicarse.

<sup>17</sup> 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, J. Jesús (compilador), *Administración y financiamiento de las elecciones...*, op. cit., nota 5, p. 626.

## Fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, en México

cho, no existe constancia documental alguna de que tales comprobaciones hubieran sido hechas.

Con el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* de 1990, se dispuso que los partidos políticos debían informar anualmente al Instituto Federal Electoral del empleo del financiamiento público que recibieran. Se dispuso en forma genérica como facultad del Consejo General del IFE, el vigilar que los partidos políticos cumplieran con sus obligaciones en materia de prerrogativas; sin embargo, no se dispuso todavía algún procedimiento específico para la fiscalización de los recursos utilizados por dichos partidos, ni siquiera como parte de las facultades de la recién creada Dirección Ejecutiva de Prerrogativas de los Partidos Políticos del propio Instituto.

Mediante reforma al Cofipe publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993, se establecieron por primera vez los distintos tipos de financiamiento que podían recibir los partidos políticos, estableciéndose a la vez distintas prohibiciones sobre las fuentes de dichos financiamientos. En suma, puede decirse que es en esta reforma cuando se sientan las bases fundamentales para el actual procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

El régimen de fiscalización regulado en el Cofipe de 1993, incluía como aspectos diversos a los actuales, entre otros, los siguientes: *a)* los plazos para la presentación de los informes anuales y de campaña eran de noventa días; *b)* lo que hoy es la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General, en ese entonces se denominó solamente como una Comisión de Consejeros; *c)* se disponía que si del dictamen que fuera producto de la revisión por parte del IFE, se desprendían irregularidades, se procedería a informar a la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral para que fuera éste quien impusiera las sanciones, y *d)* todavía en ese entonces no se señalaban en forma detallada, para la entonces Comisión de Consejeros, las atribuciones con las que hoy cuenta la Comisión de Fiscalización, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 49-B del Cofipe.

Todas las modificaciones posteriores que configuraron el actual procedimiento de fiscalización, fueron establecidas en la reforma de 1996.

### 3. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN

Conforme con lo dispuesto en los artículos 49, 49-A y 49-B del Cofipe, los partidos políticos deben presentar dos tipos de informes: uno anual (en este caso, al igual que las agrupaciones políticas) y otro de campaña.

Por otra parte, a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas,<sup>18</sup> le corresponde revisar los citados informes anual y de campañas de los partidos políticos, y además también está previsto en la ley que esta Comisión puede iniciar procedimientos de fiscalización sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, en los siguientes casos:

- a)* Con motivo de la presentación de una queja sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, según se regula en el artículo 49-B, párrafo 4, del Cofipe, y
- b)* De oficio, cuando considere conveniente solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, que rindan informe detallado respecto de determinados aspectos de sus ingresos y egresos, según lo dispuesto en el artículo 49-B, párrafo 1, inciso *d)*, del Cofipe.

A continuación analizaremos con mayor detalle: el procedimiento de la fiscalización derivada de los informes anual y de campaña; el procedimiento de la fiscalización derivada de una queja, y el procedimiento de la fiscalización iniciada de oficio.

---

<sup>18</sup> El artículo 49, párrafo sexto, del Cofipe establece que: «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.» Además, conforme al artículo 80, párrafo segundo del mismo ordenamiento legal, esta Comisión (al igual que otras comisiones permanentes del Consejo General que ahí mismo se refieren) se integrará «exclusivamente por consejeros electorales». Finalmente, el catálogo de atribuciones expresas de esta Comisión se encuentra en el artículo 49-B del Cofipe.

### 3.1. Procedimiento de la fiscalización derivada de los informes anual y de campaña

En términos generales, las características de este procedimiento son las siguientes: «finalidad única, consistente en la revisión de los informes que rindan los partidos o agrupaciones políticas; un órgano sustanciador, que es la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, cuya actividad concluye con la presentación del dictamen consolidado y el proyecto de resolución ante el Consejo General; su objeto, que recae sobre el financiamiento en relación con su origen, destino y aplicación, ya sea público o privado; correspondiendo al Consejo General la determinación de la procedencia de la imposición de la sanción, en una fase de resolución...».<sup>19</sup>

La regulación jurídica de este procedimiento administrativo de fiscalización de los informes financieros de los partidos políticos, al igual que la relativa a los demás procedimientos administrativos electorales, mediante «el establecimiento de fases, momentos o etapas ... (y con) la fijación de plazos fatales para su desarrollo o desahogo, tiende a ofrecer y garantizar certeza, tanto a los diversos entes o sujetos involucrados en el mismo como a la ciudadanía en general, respecto de los pasos a seguir y tiempos en que tendrá verificativo el examen de la totalidad de los ingresos y egresos partidistas, directrices todas que, por tratarse de normas de orden público y de observancia general, según dispone el artículo 1, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su cumplimiento es necesario y, por ende, no se encuentra a disposición o voluntad de los destinatarios de la norma, es decir, partidos políticos y autoridad electoral».<sup>20</sup>

Este procedimiento, básicamente se desarrolla de la siguiente manera:

i) El informe anual debe ser presentado por los partidos políticos y agrupaciones políticas dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año que se reporte y en él serán

reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informe, incluyendo, entre otros, «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 y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales u órganos equivalentes y en los comités estatales u órganos equivalentes, cuando dichos procesos internos impliquen la obtención y aplicación de recursos económicos por parte de los candidatos respectivos».<sup>21</sup>

Los informes de campaña, por su parte, deben presentarlos los partidos políticos por cada una de las campañas realizadas, especificando los gastos que hubiesen realizado tanto el candidato como el partido en el ámbito territorial correspondiente. Quedan comprendidos en los gastos de campaña: los gastos de propaganda, los gastos operativos de la campaña, y los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión. Este informe debe ser presentado dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que concluyan las campañas electorales.

ii) Una vez presentados estos informes, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE tendrá un plazo para revisarlos de sesenta días, en el caso de los informes anuales, y de ciento veinte días, tratándose de los informes de campaña, contando, además, en todo momento, con la facultad para requerir a los partidos políticos o agrupaciones políticas la documentación que considere necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. De igual forma, si durante la revisión de los informes encontrara errores u omisiones técnicas, requerirá a la organización política de que se trate para que en un plazo de diez días presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes; si estas aclaraciones no se presentan, la organización po-

<sup>19</sup> Véanse sentencias dictadas por la Sala Superior del TEPJF en los recursos de apelación SUP-RAP-002/98 y 016/98.

<sup>20</sup> Sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el recurso de apelación SUP-RAP-023/2002.

<sup>21</sup> Artículo 16-A.1. del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

## Fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, en México

lítica podrá ser sancionada. Sobre esto, la siguiente tesis del TEPJF.

FISCALIZACIÓN ELECTORAL. REQUERIMIENTO CUYO INCUMPLIMIENTO PUEDE O NO ORIGINAR UNA SANCIÓN... cuando no se satisfaga el contenido de la notificación realizada exclusivamente para dar cumplimiento a la garantía de audiencia, con fundamento en el artículo 49-A, apartado 2, inciso *b*), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no procede imponer una sanción por dicha omisión; en cambio, si se trata de un requerimiento donde se impone una obligación, en términos del artículo 38, apartado 1, inciso *k*) del propio ordenamiento, su incumplimiento sí puede conducir a dicha consecuencia.<sup>22</sup>

- iii*) Cuando hubieren concluido los plazos para la revisión de los informes, la Comisión dispondrá de un nuevo plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General dentro de los tres días siguientes a la conclusión. En este dictamen se expondrá el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes; en su caso, la mención de errores o irregularidades, así como las aclaraciones o rectificaciones que hubieren presentado los partidos o las agrupaciones políticas (artículo 49-A, párrafo segundo, inciso *d*), del Cofipe).<sup>23</sup>
- iv*) El Consejo General, a partir del dictamen que le fue presentado por la Comisión, en su caso impondrá las sanciones correspondientes. Esta resolución, conforme lo dispone el artículo 49-A, párrafo 2, inciso *f*), del Cofipe, podrá ser impugnada por los partidos políticos o las agrupaciones políticas a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Cabe aclarar que aunque el Cofipe faculta a estas organizaciones políticas a impugnar «el dictamen y resolución», en realidad sólo podrá promoverse apelación en contra

de la resolución del Consejo General, conforme se deriva de la siguiente tesis del TEPJF.

COMISIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. LOS INFORMES Y PROYECTOS DE DICTAMEN Y RESOLUCIÓN QUE PRESENTEN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. Los informes y proyectos de dictamen y proyecto de resolución que emitan las comisiones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas y de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión del Instituto Federal Electoral, no tienen fuerza legal suficiente para causar un perjuicio a los partidos políticos nacionales, pues se trata de actos preparatorios y no definitivos para el dictado del acuerdo correspondiente del Consejo General del referido Instituto, que en todo caso constituye la resolución definitiva.<sup>24</sup>

- v*) El dictamen y la resolución definitiva del Consejo General (en su caso, la resolución de la Sala Superior del TEPJF recaída al recurso de apelación) se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*. Además, el Consejo General deberá publicar en la *Gaceta* del Instituto los informes anuales de los partidos.

Como regla genérica que facilita el procedimiento de control de los ingresos y gastos de los partidos políticos, está el que todos los ingresos en efectivo o en especie, así como todos los egresos de los partidos políticos, deben estar sustentados en registros contables y en la documentación comprobatoria correspondiente, para lo cual los partidos políticos deben apegarse a los principios contables generalmente aceptados.

Como formalidades especiales aplicables a estos procedimientos de fiscalización está el hecho de que los partidos políticos deben llevar su contabilidad y rendir sus informes en los formatos aprobados por el propio Consejo General, además de que tales informes deben estar suscritos por el o los representantes del órgano interno partidista encargado de las finanzas y previsto en el artículo 27, párrafo 1, inciso *c*) del Cofipe.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16.5 y 17.5 del citado Reglamento para la presentación de informes, es obligación de los partidos políticos, a efecto de facilitar la labor de control que realiza la autoridad electoral, acompañar sus informes con

<sup>22</sup> Tesis relevante S3EL 030/2001 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 5, 2002, pp. 74 y 75.

<sup>23</sup> Además, en el artículo 21.2. del Reglamento de la materia puede leerse que en dicho dictamen deben precisarse también: «*a*) Los procedimientos y formas de revisión aplicados; (...) *c*) Los resultados de todas las prácticas de auditoría realizadas en relación con lo reportado en los informes (...).»

<sup>24</sup> Tesis relevante S3EL 017/99 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 3, pp. 38-39.

la siguiente documentación: estados de cuenta bancarios; balanzas de comprobación, mensuales y anual; controles de folios de recibos expedidos; inventario físico de los bienes del partido e informe de los promocionales en radio, televisión y prensa escrita.

Los partidos políticos, para el caso de que el IFE decida realizar alguna verificación selectiva de los documentos comprobatorios de los ingresos y gastos, pueden optar entre invitar a sus oficinas a los auditores, o bien, enviar dicha documentación a la Comisión de Fiscalización. Además, los partidos políticos tienen el derecho de conocer previamente el nombre de los auditores y la hora y fecha para la visita o para la entrega de los documentos, según sea el caso (artículo 19.4. del Reglamento).<sup>25</sup>

Obviamente que el procedimiento de fiscalización no necesariamente termina en la propuesta de aplicación de alguna sanción al partido político.<sup>26</sup> Sin embargo, cuando proceda aplicar una sanción, la imposición de ésta deberá hacerse en términos tales que efectivamente se logre disuadir, tanto al infractor como a otros sujetos, de cometer infracciones futuras.

...si la sanción impuesta no es susceptible de provocar en el infractor la conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y de sí mismo, ni apta para desalentarlo a continuar en su oposición a la ley, no quedaría satisfecho el propósito persuasivo (de la sanción), y en un momento podría contribuir al fomento de tales actitudes ilícitas. Por ejemplo, si una sanción produce una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes en comparación con la expectativa del beneficio recibido o que pudo recibir con su comisión, esto podría propiciar que el sujeto se viera tentado a correr nuevamente el riesgo de exponer-

se a nueva sanción, con mayor razón si con la primera no se vio afectado realmente o inclusive obtuvo algún beneficio. Así, cuando la falta se traduce, de algún modo, en un beneficio patrimonial para el infractor, resulta indispensable, en principio, que en el contenido de la sanción quede incluido el valor del beneficio, y que además implique una distinta afectación al sujeto, que bien puede ser representada por otro elemento patrimonial o por uno relativo a sus funciones o finalidades, incluyendo su propia existencia, objeto de la gama de sanciones establecidas por la ley, y de los márgenes fijados para cada una, pues de esta manera se podrá evitar que el infractor obtenga algo en su beneficio con la comisión de la falta, y que además su posición económica, personal o funcional se vea disminuida, y que esto se traduzca realmente en un efecto sancionatorio, de prevención general y correctiva.<sup>27</sup>

Esto es, en el tema de sanciones, debe procurarse evitarse lo que Cabo de la Vega apunta con agudeza:

La naturaleza de las sanciones que se imponen a los agentes implicados en el proceso electoral es a menudo distinta de la de las sanciones habituales. Las sanciones, en primer lugar, no suelen actuar como elemento disuasor para comportamientos futuros. Y ello, porque la propia naturaleza intermitente del proceso electoral hace que la influencia de las sanciones impuestas en un determinado proceso electoral, muy difícilmente cuenten con consecuencias de ninguna clase en posteriores procesos en los que puede que, incluso, sean totalmente distintos los agentes participantes. Pero no sólo no actúan como elementos disuasorios una vez aplicadas, sino que tampoco *ex ante* suponen una amenaza real para los agentes implicados. La enorme desproporción entre las ventajas que puede otorgar el incumplimiento de la normativa electoral, por ejemplo en materia de propaganda, y el riesgo de verse obligado a satisfacer una pequeña sanción pecuniaria, hace que las propias sanciones se consideren casi como un gasto más de la campaña. Esta situación se presenta con especial agudeza en el caso de la financiación de las campañas electorales. Entre otras cosas porque el hecho mismo de haber superado el máximo autorizado de gasto en la campaña es algo que, en rigor, sólo puede apreciarse una vez concluida, lo que supone que los efectos ventajosos de tal comportamiento no tienen por qué verse afectados por una ulterior condena o sanción por tal motivo. Por otra parte, existe una absoluta desproporción entre las cifras que se manejan para la financiación de una campaña y las multas que sólo significan una pequeña cantidad que las tesorías de los partidos están dispuestas a aceptar gustosamente.<sup>28</sup>

El catálogo de posibles sanciones a los partidos políticos que contempla el artículo 269, párrafo pri-

<sup>25</sup> Como se advierte, estas revisiones no son de ninguna manera sorpresivas para los partidos políticos, como en cambio sí lo son las revisiones que la autoridad hacendaria hace a los contribuyentes para verificar el debido pago de los impuestos. La ausencia de sorpresa hace más difícil a la autoridad el detectar posibles irregularidades.

<sup>26</sup> Por ejemplo, en el dictamen consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización al Consejo General del IFE, respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de 2000, de los partidos políticos, se expresa por la Comisión en una conclusión general (capítulo 5.1.) de dicho procedimiento que: «En los partidos y organizaciones políticas que presentaron la mayor parte de irregularidades, destacan problemas de registro, control y documentación de sus ingresos y egresos. Esto se debe fundamentalmente a una mala organización administrativa y a la renovación constante de sus equipos contables. Una vez más, la Comisión reitera que no existe evidencia de dolo o mala fe en el manejo de los recursos de los partidos y organizaciones políticas.» Visible en <http://www.ife.org.mx>.

<sup>27</sup> Sentencia de la Sala Superior del TEPJF, dictada en el expediente SUP-RAP-022/2002.

<sup>28</sup> Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 109 y 110.

## Fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, en México

mero, del Cofipe, incluye amonestación pública; multa de cincuenta a cinco mil días de salario mínimo general vigente para el D.F.; reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que se señale en la resolución; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período indicado en la resolución; suspensión de su registro; cancelación del registro como partido político.

Dentro de este procedimiento de fiscalización, como existe la posibilidad jurídica de la imposición de una afectación en los derechos o intereses de los partidos políticos, debe siempre respetarse la garantía de audiencia de estos sujetos del Derecho Electoral. Sobre este particular, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado lo siguiente:

AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA GARANTÍA DE, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES... el numeral en examen (artículo 49-A, párrafo 2) prevé: 1. El inicio del procedimiento dentro de un período específico; 2. La notificación al partido o a la agrupación política del hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad de afectación a algún derecho de los propios entes, por parte de la autoridad; 3. Un plazo específico para que el instituto político en cuestión realice las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, tales como fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y 4. La plena posibilidad para aportar pruebas conducentes en beneficio de sus intereses, durante el transcurso del plazo mencionado en el punto anterior. En esa virtud, el procedimiento administrativo contenido en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sí otorga a los institutos políticos interesados la oportunidad de plena defensa.<sup>29</sup>

Por último, cabe precisar que el procedimiento hasta aquí analizado, de fiscalización derivada de los informes anual y de campaña, es diverso e independiente del contemplado en el artículo 270 del Cofipe, relativo a la fiscalización derivada de la presentación de quejas. Al respecto es oportuno citar la siguiente tesis del Tribunal Federal Electoral.

SANCIONES A LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS POR INFRACCIONES A LAS REGLAS INHERENTES AL

FINANCIAMIENTO. El procedimiento administrativo previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales constituye la regla general en materia disciplinaria y de imposición de sanciones, en tanto que el diverso procedimiento previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del propio Código, se circunscribe a una materia especializada, inherente a los actos cometidos por los partidos y agrupaciones políticas en relación con los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, por lo que para que la autoridad electoral imponga una sanción a los institutos políticos respecto de irregularidades o infracciones cometidas en esta materia especializada, no está obligada a seguir el procedimiento genérico indicado...<sup>30</sup>

### 3.2. Procedimiento de la fiscalización derivada de una queja

Este procedimiento de investigación y de control, derivado de la presentación de una queja respecto de un partido político o agrupación política que presuntamente no esté cumpliendo con las disposiciones en materia de origen y aplicación de sus recursos, está regulado en los artículos 49-B, párrafo 4, y 269 al 272, inclusive, del Cofipe.

Este procedimiento, entonces, por regla general, es instado a petición de parte, se entiende, no de quien será objeto de la investigación o revisión, sino de cualquier otro sujeto, y excepcionalmente, de oficio, cuando el Instituto tiene conocimiento de alguna presunta violación a las normas respecto del origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos. «...la ley no exige legitimación de sujetos específicos, por lo cual se reconoce un interés jurídico general, mismo que se deja abierto a que cualquier sujeto de derecho para presentar este tipo de queja. Una vez más, se puede observar la intención del legislador en buscar el mayor número de medios que den transparencia para el control y vigilancia de los recursos asignados (a los partidos políticos)».<sup>31</sup>

En relación con el contenido y la procedencia de las quejas o denuncias relativas a presumibles irregulari-

<sup>29</sup> Tesis relevante S3EL 026/98 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 2, pp. 32-33.

<sup>30</sup> Tesis relevante S3EL 060/98 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 2, pp. 83-84.

<sup>31</sup> Molinar Horcasitas, Juan, «Las elecciones federales de 1997...» *op. cit.* nota 17, p. 631.

dades cometidas por los partidos políticos en esta materia, el TEPJF ha emitido las siguientes tesis relevantes:

QUEJAS POR IRREGULARIDADES SOBRE LOS INGRESOS O EGRESOS DE UN PARTIDO O AGRUPACIÓN POLÍTICA. PARA SU PROCEDENCIA, EL DENUNCIANTE NO DEBE DEMOSTRARLAS DE MANERA FEHACIENTE. (...) si bien, para que se dé trámite a la queja no se requiere de prueba plena de los hechos denunciados, sí se exige, en cambio, de cuando menos elementos que aunque sea de modo indiciario permitan arribar al conocimiento de que existe la factibilidad jurídica de llegar a la cabal comprobación de los mismos.<sup>32</sup>

QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO. PROCEDIMIENTO PRELIMINAR QUE DEBE SATISFACERSE PARA SU TRÁMITE. Presentada una denuncia por un partido político en contra de otro o de una agrupación política, por irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos, en términos de lo dispuesto por el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad fiscalizadora primero debe verificar si la queja reúne los requisitos mínimos de viabilidad jurídica, o sea, que los hechos sean verosímiles y susceptibles de constituir una falta sancionada por la ley; luego, en aras de la seguridad jurídica, con base en los artículos 2o. y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberá requerir a las autoridades federales, estatales y municipales —según corresponda—, los informes o certificaciones de hechos que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados; de manera que, si concluye que la queja no satisface esos requisitos, proceda a desecharla de plano. En cambio, si realizada una indagatoria preliminar se constata la existencia de indicios suficientes que hagan presumir la probable comisión de irregularidades, la Comisión Fiscalizadora debe emprender el correspondiente procedimiento formal investigatorio, otorgando al denunciado la garantía de audiencia a que tiene derecho y en su oportunidad sustanciado el procedimiento a que se refiere el artículo 270 de la propia normatividad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de la atribución concedida por la fracción I, inciso w), del artículo 82 del código electoral invocado, decidir en definitiva la imposición o no de alguna sanción.<sup>33</sup>

La ley electoral es omisa en establecer el lapso dentro del cual puede presentarse una queja para

denunciar posibles irregularidades financieras cometidas por un partido o agrupación política. Sin embargo, para colmar este silencio de la ley, evitando que el mismo se traduzca en incertidumbre e inseguridad jurídica para los actores electorales, el Tribunal ha establecido que las referidas quejas sólo pueden presentarse durante el lapso en que las organizaciones políticas están jurídicamente obligadas a conservar los recibos de sus ingresos y gastos.

QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO, SU PRESENTACIÓN ESTÁ SUJETA AL LAPSO FIJADO EN LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA CONSERVAR LA DOCUMENTACIÓN ATINENTE. El derecho consagrado por el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en favor de los partidos políticos de presentar en contra de otro partido o agrupación política, quejas apoyadas en los elementos probatorios necesarios, para que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, proceda a realizar las investigaciones a que legalmente se encuentra facultada; debe ejercerse durante el lapso que el órgano electoral haya fijado a tales entes para la conservación de la documentación comprobatoria de ingresos y egresos, dado que, sólo durante ese tiempo dicha comisión puede desplegar las facultades necesarias para llevar a cabo la indagatoria... Por tanto, toda queja presentada fuera de ese término, debe considerarse improcedente.<sup>34</sup>

En el procedimiento de la fiscalización derivada de una queja, los pasos que se siguen son básicamente los siguientes:

- i) Un primer momento corresponde al conocimiento que se tenga de la irregularidad (en materia de origen y aplicación de los recursos): a través de una denuncia o queja o, incluso, de oficio, porque un órgano del Instituto, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales o legales, conozca de una posible infracción administrativa en este tema. La denuncia o queja puede ser hecha no sólo por partidos políticos sino, incluso, por otros sujetos del derecho electoral. La queja o denuncia debe ser presentada por escrito ante el Secretario Ejecutivo del Instituto, con firma autógrafa del denunciante (persona física o representante legítimo de partido o agrupación política), señalando los hechos y casos concretos que moti-

<sup>32</sup> Tesis relevante S3EL 043/99, de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 3, 2000, pp. 67 y 68. En este mismo tema véanse también las tesis relevantes números S3EL 044/99, bajo el rubro QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO. PROCEDIMIENTO PRELIMINAR QUE DEBE SATISFACERSE PARA SU TRÁMITE; Y S3EL 045/99, BAJO EL RUBRO QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO, SU PRESENTACIÓN ESTÁ SUJETA AL LAPSO FIJADO EN LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA CONSERVAR LA DOCUMENTACIÓN ATINENTE. *Ibidem*, pp. 68 y 69.

<sup>33</sup> Tesis relevante S3EL 044/99, de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral* Suplemento n° 3, p. 68.

<sup>34</sup> Tesis relevante S3EL 045/99 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral*, Suplemento n° 3, p. 69.

## Fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, en México

ven la denuncia y adjuntando los elementos de prueba pertinentes;

- ii) Se debe emplazar al partido político o agrupación política investigados, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes, a fin de garantizarle su derecho de audiencia;
- iii) Se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del Instituto, con el objeto de integrar el expediente;
- iv) Se formulará un dictamen por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el cual será sometido al Consejo General del Instituto, y
- v) Se emitirá una determinación por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, fijándose, en su caso, la sanción correspondiente.<sup>35</sup>

Serían conductas de los partidos políticos o agrupaciones políticas que pueden generar una denuncia fundada, por ejemplo, aceptar donativos o aportaciones superiores a los montos legales, o de personas o sujetos no autorizados para ello; ser omisos en presentar los informes anuales o, en su caso, de campaña antes señalados; sobrepasar durante la campaña electoral los límites máximos permitidos para los gastos respectivos.<sup>36</sup>

### 3.3. Procedimiento de la fiscalización iniciada de oficio

Finalmente, existe también la posibilidad jurídica de que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas pueda, de oficio, iniciar un procedimiento de revisión o control de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, puesto que está facultada, «cuando lo considere conveniente», para solicitar a los mismos que rindan un informe detallado respec-

to de sus ingresos y egresos, según reza el artículo 49-B, párrafo 2, inciso *d*), de la ley electoral federal.

Aunque debe seguir en lo general las mismas reglas que para los procedimientos de revisión de los informes anual y de campaña antes mencionados, existen algunas disposiciones especialmente aplicables a este medio, derivadas del antes citado «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».

Entre las reglas específicas se encuentra que el secretario técnico de la comisión fiscalizadora, es decir, el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, debe notificar al partido político de que se trate la determinación respecto del inicio del procedimiento de informe especial. En esa notificación debe expresarse, para conocimiento del investigado y para facilitarle a éste la defensa de sus intereses y derechos: *a*) Los hechos o circunstancias que han motivado la solicitud de estos informes especiales; *b*) El rubro o rubros de ingresos y/o de gastos que comprenderá; *c*) El ámbito espacial y temporal de los ingresos y gastos que han de ser reportados en el informe; *d*) La fijación de un plazo para rendir este informe (el cual no podrá ser en ningún caso menor a diez días); *e*) El o los formatos en que debe rendirse el informe; *f*) La documentación que es menester acompañar al informe especial; *g*) El plazo para la revisión y dictamen de los informes, y *h*) Los demás aspectos específicos, sustantivos y procedimentales, a los que deberán ajustarse los partidos políticos en la presentación de estos informes (artículo 18.2 del Reglamento).

### 3.4. Crítica en torno a los procedimientos de fiscalización vigentes

El régimen jurídico de la fiscalización en México, en pocos años ha experimentado importantes avances, aunque todavía tiene, desde luego, diversos puntos pendientes de consolidarse, como por ejemplo, los siguientes:

- a*) Las verificaciones selectivas que la Comisión de Fiscalización del IFE, puede hacer sobre los documentos comprobatorios de los ingresos y gastos de los partidos políticos, sólo pueden

<sup>35</sup> Véase «Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones, previstas en el título quinto del libro quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales», publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 19 de junio de 1997.

<sup>36</sup> Véase artículo 269, párrafo segundo del Cofipe.

realizarse «previo aviso», lo cual por supuesto reduce las posibilidades de detectar irregularidades. Esto, particularmente con fundamento en el artículo 19 del «Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes».

- b) Resulta muy difícil identificar y fiscalizar las aportaciones realizadas en especie, respecto de las cuales los partidos políticos no solicitan, ni los donantes expiden recibos o comprobación alguna. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se ponen a disposición de una determinada campaña, vehículos para movilizar al candidato o a contingentes de personas, sin que se pida por tales vehículos renta alguna o se expida documentación para comprobar la entrega o recepción.
- c) No está previsto en la ley que las cuentas de los partidos políticos, y particularmente los nombres de las personas que realizaron aportaciones en su favor, deban estar disponibles para su consulta por el público en general, a través de algún medio de difusión accesible, como podría serlo el internet.
- d) Como el Instituto Federal Electoral sólo tiene atribuciones para fiscalizar el financiamiento destinado a las elecciones federales, y no así el correspondiente al ámbito local, esto incrementa la complejidad de la fiscalización, habida cuenta de que al interior de los partidos son frecuentes las transferencias financieras internas, en virtud de las cuales los comités nacionales transfieren financiamiento federal para apoyar la operación de los comités locales o las campañas locales, o viceversa.<sup>37</sup> Para mayor claridad cabe citar la siguiente tesis del TEPJF.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES. 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 sentido 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. La distinción de objetos en las normas citadas, permite que las dos disposiciones constitucionales surtan plenos efectos, de modo que en un momento dado, ambas disposiciones podrán ser aplicadas, cada una en su ámbito...<sup>38</sup>

#### 4. DERECHO COMPARADO

##### 4.1. Comparado nacional

En términos generales se puede clasificar la forma en que las diversas entidades federativas regulan el procedimiento de fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos de la siguiente manera: a) Entidades en las que se contempla prácticamente el mismo procedimiento que a nivel federal; b) Entidades en las que se regula un procedimiento que presenta solamente una variante respecto al federal; c) Entidades en las que se regula un procedimiento con distintas variantes al federal, y d) Entidades en las que no se regula propiamente un procedimiento, pero en las que se disponen bases generales, sobre las cuales se realiza dicho procedimiento.

En el primer supuesto, tenemos a Tabasco, Durango, Oaxaca, Guerrero, Distrito Federal, Campeche y Baja California Sur, en donde se dispone la obligación de los partidos de presentar informes anuales y de campañas, se contempla la existencia de una comisión dependiente de la autoridad electoral local encargada de analizarlos, dictaminarlos y some-

<sup>37</sup> Véase al respecto Andrade Sánchez, Eduardo, «Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal», en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), *Administración y financiamiento de las elecciones...*, op. cit., nota 5, pp. 405-417. Cabe aquí también anotar que el Reglamento aplicable a la materia señala que: «La autoridad electoral federal tendrá expedito el acceso a la información correspondiente a las cuentas bancarias utilizadas para sufragar directamente los gastos en campañas electorales locales con recursos federales, y a la documentación comprobatoria correspondiente a esos egresos, sin menoscabo del registro de dichas erogaciones en los informes de campañas locales e independientemente de lo que, en ejercicio de sus atribuciones, determinen las autoridades locales competentes.» (artículo 10.6.).

<sup>38</sup> Tesis relevante S3EL 035/98, de la Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento n° 2, 1998, pp. 46 y 47.

## Fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, en México

terlos a la consideración del órgano central de la autoridad administrativa electoral, el cual será el encargado de aplicar las sanciones correspondientes.

En el segundo supuesto, es decir, el de entidades que establecen solamente una variante respecto del procedimiento federal, encontramos casos en donde la variante es respecto de la periodicidad de los informes que deben presentar los partidos políticos y casos en donde la variante es sobre la integración de la comisión que analiza y dictamina los informes.

En cuanto a la periodicidad de los informes, tenemos entidades en las que, además de los informes de campaña, se deben presentar: informes trimestrales en Tamaulipas, Coahuila y Querétaro; informes semestrales en Michoacán y Sonora; así como el caso de Jalisco, en donde los informes deben ser semestrales en año no electoral y trimestrales durante los años en los que haya proceso electoral.

Respecto de la integración del órgano encargado de analizar y dictaminar los informes rendidos por los partidos políticos, como la única diferencia respecto del procedimiento federal, tenemos a Aguascalientes, en donde existe una Comisión de Fiscalización de los Recursos dependiente de la autoridad administrativa electoral, con la cual coadyuva un despacho contable elegido mediante concurso y licitación pública. En Guanajuato, la Comisión de Fiscalización, además de estar integrada por funcionarios electorales, también participan en ella dos auditores externos designados por el Consejo General de entre propuestas ciudadanas o de organizaciones del ramo. Asimismo, en Sinaloa los informes presentados por los partidos políticos, son revisados y dictaminados ya sea por una comisión dependiente del órgano administrativo electoral, o bien, por un despacho contable, según lo determine el Consejo Estatal Electoral, es decir, no se encuentra prefijado qué órgano será el que realice esta función.

En el tercer supuesto, esto es, las entidades que presentan procedimientos que mantienen más de una variación respecto del procedimiento federal, tenemos los casos de Zacatecas, Nuevo León, Chihuahua, Estado de México, Baja California, Morelos, Nayarit, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla, que a continuación se describen.

En Zacatecas los partidos deben presentar anualmente un balance general y un estado de origen y

aplicación de recursos con sus relaciones analíticas correspondientes, así como estados financieros y de flujo de efectivo relativos al período de campaña en el año de las elecciones, pudiendo cumplirse esta obligación también mediante la presentación de informes parciales durante el desarrollo de las campañas. Para la revisión de dichos informes, la comisión encargada puede recomendar la práctica de auditorías a los partidos políticos. Finalmente, los dictámenes de la Comisión y, en su caso, los realizados por los despachos contables contratados para las auditorías, son presentados ante la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, para que emita el dictamen definitivo y lo presente al Pleno de la Legislatura, entendiéndose que será en esta instancia donde se impongan las sanciones correspondientes.

En Nuevo León se establece la obligación a cargo de los partidos políticos de presentar los siguientes informes: *a)* Informe anual sobre ingresos totales y gastos ordinarios que hubieren realizado; *b)* Un informe en el que se especifique la administración de los recursos provenientes del financiamiento público; *c)* Informes de campaña especificando los gastos realizados, así como el origen y aplicación de los recursos utilizados. Los informes se presentan ante la Comisión Estatal Electoral; sin embargo, los alegatos se realizan ante la Comisión de Vigilancia del Financiamiento Público y Privado de la Comisión Electoral y corresponde analizar los informes y elaborar un dictamen a la Dirección de Administración de la Coordinación Técnica Electoral. En dichos dictámenes también se puede sugerir la práctica de auditorías, para la cual se contempla la posibilidad de realizar licitaciones públicas con el objeto de contratar servicios contables. Es la Comisión la que en última instancia decide sobre las sanciones correspondientes.

En Chihuahua se establece que los partidos políticos deberán rendir los siguientes informes: *a)* informe anual en años no electorales, *b)* informe trimestral y anual cuando se realicen procesos electorales, *c)* Informes de campaña estatal, distritales y municipales en caso de elecciones generales, *d)* Informes de campañas distritales y municipales en caso de elecciones intermedias; las agrupaciones políticas sólo deberán presentar informes anuales, cuando reciban financiamiento público. Estos informes

deberán contener el origen y destino de los recursos, debiéndose utilizar los formatos e instructivos elaborados por la Comisión. La revisión de los informes corre a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual tiene un plazo de 45 días en el caso de los informes de campaña y 60 días en el de los informes anuales, para emitir un dictamen, señalándose que en el caso de no presentarse dentro de ese plazo, se entenderán aprobados los informes. Si la Comisión detecta violaciones en materia de financiamiento, se mandará suspender las ministraciones a los partidos infractores y se les convocará a alegar lo que a su derecho convenga y en el caso de que sea ratificado el dictamen, se procederá a suspender el financiamiento.

En el Estado de México se pueden mencionar las siguientes variantes: *a)* la facultad del Consejo General de Instituto Electoral de aprobar hasta dos revisiones precautorias sobre el cumplimiento de los topes de campaña; la primera a la mitad del tiempo de duración de las campañas y la segunda en los últimos 10 días de la campaña electoral; *b)* asimismo, el Consejo General tiene facultades para tomar muestras aleatorias de un 20% del total de las campañas de diputados y ayuntamientos, sobre las cuales podrá practicar revisiones precautorias de cada uno de los partidos o coaliciones participantes. Sobre estas revisiones precautorias, se señala que no podrán hacerse públicas hasta en tanto no se rindan los informes respectivos; *c)* otro aspecto es el relativo a que si la comisión del análisis que realice de los informes que presenten los partidos, advierte alguna irregularidad sancionable, lo notificará al Tribunal Electoral del estado.

En Baja California, además de la obligación de presentar informes anuales y de campaña, se dispone que los partidos deberán presentar una balanza de comprobación trimestral dentro de los primeros veinte días del mes que corresponda. También se dispone la facultad del órgano estatal electoral de practicar auditorías durante el procedimiento de fiscalización.

En Morelos destaca la facultad que se le otorga al Consejo Estatal Electoral para contratar, mediante licitación pública, un despacho contable con el propósito de que emita un dictamen sobre los informes de los partidos políticos. Prácticamente, el despacho contratado realiza la misma función y procedimiento que las comisiones de la autoridad administrativa electoral que revisan los recursos de

los partidos políticos en otros estados, así como el que realiza la comisión de fiscalización del IFE a nivel federal. Los dictámenes son presentados ante el Consejo Estatal Electoral y éste a su vez, si procediere, dará inicio al procedimiento para determinar e imponer sanciones, las cuales serán recurribles ante el tribunal electoral local.

En Nayarit destaca la integración de la comisión nombrada por la autoridad administrativa electoral, la cual se encuentra conformada, además de por dos Consejeros Ciudadanos y por el Secretario Técnico de la autoridad electoral, por dos auditores externos. Asimismo, es destacable la obligación que impone la legislación a la autoridad administrativa electoral de dar vista al Tribunal Electoral local de las resoluciones que emita imponiendo sanciones, aun antes de que éstas sean impugnadas.

En Hidalgo se dispone que existirá una Comisión de Auditoría, dependiente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, la cual estará integrada por contadores públicos de reconocido prestigio y que tendrá como facultades las siguientes: *a)* realizar auditorías periódicas a los partidos políticos, *b)* Revisar los informes que aquéllos presenten y presentar un informe al Consejo General. En tanto, corresponde a este Consejo, dar publicidad a los informes presentados por los partidos políticos y aplicar las sanciones correspondientes.

En Tlaxcala encontramos dos diferencias específicas: por un lado, el órgano encargado de recibir, analizar y dictaminar los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos, será el Consejo General del Instituto Electoral del estado (es decir, no una comisión) y, por otro lado, el dictamen es sometido a la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Públicos, la cual es la encargada de aplicar las sanciones correspondientes.

En Puebla se dispone la existencia de una Comisión de Revisión del Consejo General de la autoridad administrativa electoral, encargada de auditar, fiscalizar y requerir a los partidos políticos los informes necesarios sobre la utilización de sus recursos. En caso de que dicha comisión encuentre alguna irregularidad, presentará un dictamen ante el Consejo General, el cual, previa concesión del derecho de audiencia a los partidos políticos, resolverá lo conducente y, en su caso, lo remitirá al Tribunal Electoral para determinar las sanciones que correspondan.

## Fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, en México

Finalmente, en el cuarto supuesto, relativo a las entidades en las que si bien no se detalla en la ley un procedimiento de fiscalización, sí se establecen en términos genéricos obligaciones a cargo de los partidos políticos para justificar el origen y empleo de sus recursos, y algunas facultades fiscalizadoras para las autoridades electorales; encontramos a los estados de Veracruz, Chiapas, Colima, San Luis Potosí, Yucatán y Quintana Roo, que enseguida se refieren:

En el estado de Veracruz simplemente se dispone para los partidos las siguientes obligaciones: *a)* justificar ante la Coordinación Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de la Comisión Estatal Electoral el empleo del financiamiento público, dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión de cada proceso electoral, y *b)* rendir un informe debidamente documentado de sus respectivos gastos de campaña ante la Comisión Estatal Electoral, dentro de los sesenta días siguientes a la elección.

En Chiapas solamente se señala la obligación de los partidos políticos de informar ante el Comité de Supervisión de Financiamiento de los Partidos Políticos, el uso y destino de los recursos asignados, es decir, los relativos al financiamiento público. Este Comité analizará dichos informes y elaborará un informe que presentará ante el Consejo Estatal Electoral, el cual será en última instancia el que imponga las sanciones correspondientes.

En Colima solamente se señala que los partidos deberán rendir en el mes de febrero un informe anual sobre el ejercicio del financiamiento recibido en el ejercicio anterior, siendo una comisión de consejeros la que se encargará de la vigilancia y revisión de dichos informes y la cual rendirá un informe ante el Consejo General del órgano electoral. No se señalan más detalles del procedimiento.

En San Luis Potosí solamente se indican como obligaciones de los partidos políticos las de informar y comprobar al final de cada proceso electoral y anualmente, al Consejo Estatal Electoral sobre el empleo y destino de los recursos públicos y privados utilizados por cada partido, así como la de reembolsar al Consejo Electoral el monto del financiamiento público cuyo uso y destino no se hubiere comprobado. Por otra parte, se señala la facultad de la Comisión Permanente de Inspección y Vigilancia de los Recursos de los Partidos Políticos, perteneciente al Consejo Electoral, de revisar los informes presentados por los partidos polí-

ticos, llevar a cabo todas las diligencias tendentes a comprobar que no se hubieren excedido los topes de campaña, así como practicar auditorías a los partidos políticos, a través de despachos contables y de reconocido prestigio. En todo caso, la Comisión deberá dar cuenta al Consejo Estatal Electoral para que sea éste el que aplique las sanciones correspondientes.

En Yucatán solamente se establece la obligación de los partidos políticos de presentar anualmente ante el Instituto Electoral del estado, un informe sobre el empleo del financiamiento público. Asimismo, se dispone que cuando exista duda fundada, el Instituto Electoral podrá practicar auditorías a los partidos que reciban financiamiento público.

Por último, en Quintana Roo solamente se señala la obligación de los partidos políticos de presentar informes anuales y de campaña, así como la existencia de una Comisión de Fiscalización, dependiente del órgano administrativo electoral, encargada de revisar dichos informes y dictaminarlos, siendo el Consejo Estatal Electoral el encargado de aplicar las sanciones correspondientes.

### 4.2. Comparado internacional

Empecemos por referirnos al órgano del Estado al que se le encarga la —técnica y políticamente— compleja labor de revisar los dineros de los partidos políticos. En este sentido, «según los sistemas políticos, la fiscalización de las actividades financieras de los partidos está en manos de órganos independientes de la administración electoral, de órganos de naturaleza parlamentaria o dependientes del Ejecutivo. La naturaleza de la institucionalidad política, la cultura política nacional y el nivel de confianza existente entre los partidos tienden a determinar la instancia de fiscalización de las actividades financieras de los partidos.»<sup>39</sup>

Son diversos los órganos de control que existen en la legislación comparada para fiscalizar la actividad financiera de partidos y candidatos. De acuerdo a la clasificación de Del Castillo, existen tres: 1) Órganos de la administración electoral (Gran Bretaña y Canadá); el control y fiscalización lo ejecutan fun-

<sup>39</sup> Prud'homme, Jean François (coord.) *et al.*, «Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México», en Alcocer V., Jorge (compilador), *Dinero y partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, México, Cepna y coeds., 1993, p. 24.

cionarios de la autoridad electoral (Returning Officers y Chief Electoral Officers). 2) Órganos de naturaleza parlamentaria; los partidos políticos están obligados a presentar periódicamente ante el Parlamento los informes de sus cuentas. El Parlamento emite un dictamen en el que determina si los informes se apegaron a la legalidad, en caso contrario, se encuentra facultado para aplicar sanciones (Alemania, Italia y Grecia). 3) Órganos dependientes del Ejecutivo. El ejemplo clásico es el sistema de los EEUU, cuyo control es asignado a la Federal Election Commission (FEC). (...) A la clasificación anterior se le puede agregar uno más: 4) Órganos de carácter jurisdiccional. El ejemplo clásico es España (Tribunal de Cuentas).<sup>40</sup>

Para resolver a qué tipo de autoridad se encargará la delicada actividad de fiscalización, existen voces<sup>41</sup> que acuden primero al tipo de financiamiento con que cuentan los partidos políticos y según sea éste público o privado, determinar qué autoridad (si alguna)<sup>42</sup> los controlará.

A continuación se expondrá de manera resumida, el régimen de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, aplicable en España, en la región de Latinoamérica, en Estados Unidos de América y en Canadá.

### España

En este país el órgano que fiscaliza las finanzas de los partidos políticos es el Tribunal de Cuentas.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Díaz-Santana, Héctor, «El financiamiento de los partidos políticos...», *op. cit.*, nota 2, p. 104.

<sup>41</sup> Véase Pierini, Alicia y Lorences, Valentín, *Financiamiento de los partidos políticos. Para una democracia transparente*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999, p. 207.

<sup>42</sup> «Y no hay que olvidar tampoco que sistemas jurídicos como el sueco consideran que cualquier control sobre los gastos e ingresos de los partidos es inconstitucional.» Malem Seña, Jorge F., *Financiación de partidos políticos...*, *op. cit.*, nota 4.

<sup>43</sup> En España, el Tribunal de Cuentas «es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, incluyéndose dentro de éste a la Administración del Estado, a las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, la Seguridad Social, los Organismos Autónomos y las Sociedades estatales y las Empresas públicas. (...) El Tribunal de Cuentas ejerce además una jurisdicción contable respecto de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos. El Tribunal de Cuentas se compone de un presidente elegido entre sus miembros por un período de tres años, 12 consejeros elegidos por mitad por el Congreso y el Senado, los cuales funcionan en Pleno o en Comisión de Gobierno. Para el cumplimiento de sus funciones actúa dividido en sección de fiscalización, sección de Enjuiciamiento y una Secretaría General». Díez Moreno, Fernando, voz «Tribunal de Cuentas», en *Diccionario Jurídico España*, Madrid, Espasa Calpe, S.A., 1999, p. 977; para más sobre el Tribunal de Cuentas español, véanse, Rodríguez-Zapata, Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 436, y Moreno Pérez, Marcial, voz «Tribunal de Cuentas», en González Encinar, José Juan (director), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal editor, 1984, pp. 897-903.

El control tiene verificativo sobre los gastos relacionados con actividades electorales y sobre los gastos llamados ordinarios. Respecto de estos últimos, las organizaciones político-partidistas que hayan recibido financiamiento público anual, están obligados a presentar la contabilidad a detalle y con el sustento documental del caso, al Tribunal de Cuentas, en un plazo de seis meses contados a partir del fin del ejercicio que se reporte. Éste emite un dictamen que se somete a la consideración de una Comisión Mixta del Congreso y del Senado, la cual es la que decide o resuelve lo que en derecho proceda.

El fundamento para esta labor fiscalizadora se encuentra en la ley orgánica 5/85 del Régimen Electoral General y en la ley orgánica 3/87 sobre la Financiación de los Partidos Políticos.

En resumen:

La labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas español se pone de manifiesto, especialmente, en los diversos informes emitidos con posterioridad a cada proceso electoral, los cuales recogen las cuestiones más significativas respecto de la contabilidad de los gastos electorales. Estos informes contienen, de forma pormenorizada, todas y cada una de las irregularidades y disfunciones atribuibles a las formaciones políticas responsables de sus respectivas contabilidades, así como las impresiones legales y la necesidad de su reforma. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley orgánica 5/85 del Régimen Electoral General, el informe del Tribunal de Cuentas se eleva a una Comisión Mixta ad hoc, formada por diputados y senadores y el gobierno.<sup>44</sup>

Este modelo, sin embargo, no está exento de crítica, por ejemplo en lo relativo a la intervención de la Comisión Mixta del Parlamento español, sobre lo cual se ha escrito que «toda la responsabilidad última se traslada (a) la Comisión Mixta del Parlamento, que se convierte así en juez y parte»;<sup>45</sup> o bien, en relación con las atribuciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, sobre las que se ha propuesto, entre otras cosas, «exigir que las cuentas de

<sup>44</sup> Marín Leiva, Félix, «Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en España», en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), *Administración y financiamiento de las elecciones...*, *op. cit.*, nota 5, p. 572.

<sup>45</sup> Álvarez Conde, Enrique, «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en *La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 27.

## Fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos, en México

los partidos lleguen al Tribunal previamente auditadas por empresas independientes y de reconocida solvencia profesional, o en ampliar sus facultades de fiscalización y de control a las empresas vinculadas económicamente a los partidos».<sup>46</sup>

### América Latina

En Latinoamérica podemos encontrar casos interesantes acerca de cómo se regula el procedimiento de fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos. A continuación y siguiendo a Navas,<sup>47</sup> se presenta un análisis comparado temático sobre este procedimiento en América Latina.

*Autoridad encargada de realizar la fiscalización.* Al igual que en México en el ámbito federal, en la mayoría de los países de América Latina el procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos es llevado en forma exclusiva por el órgano superior de la autoridad administrativa electoral; así también se observa en países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, siendo una excepción en la región el caso de Nicaragua, donde la función de fiscalización es realizada por la Contraloría General de la Nación.<sup>48</sup>

*Contenido de los informes de los partidos políticos.* Al igual que sucede en nuestro país, en la mayoría de los países de Latinoamérica se establece la obligación a cargo de los partidos políticos de presentar informes sobre los recursos utilizados. Así, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Para-

guay, República Dominicana y Venezuela, los informes o la contabilidad que presenten los partidos políticos deben referir tanto los gastos, como los ingresos recibidos —como es el caso de México—. Cabe resaltar los casos de Chile, Panamá y Paraguay, en donde los partidos se encuentran obligados a poner a disposición de la autoridad la información sobre sus recursos, no obstante que en estos países los partidos no reciben financiamiento público.<sup>49</sup>

*Periodicidad de los informes.* Por cuanto hace a la periodicidad con la que los partidos deben cumplir con su obligación de informar sobre el origen y empleo de sus recursos, básicamente podemos encontrar tres supuestos: países que exigen que los partidos pongan a disposición de la autoridad fiscalizadora la información sobre sus recursos en forma permanente; países en donde solamente se establece esta obligación con motivo de la celebración de un proceso electoral y, finalmente, países en los que, como el caso de México, además de informar sobre los recursos utilizados durante un proceso electoral, también se debe informar sobre la utilización de recursos en años no electorales. En el primer supuesto tendríamos los casos de Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala; en el segundo supuesto, a Costa Rica, Paraguay y República Dominicana y en el tercer supuesto a Argentina, Colombia, Honduras y Nicaragua. La periodicidad de la obligación de los partidos políticos, indudablemente que —como lo afirma Navas— está relacionada con la periodicidad de la entrega de financiamiento público, esto es, donde se entrega financiamiento para actividades ordinarias en forma permanente, también se exigen informes permanentes (generalmente anuales); en cambio en aquellos países en los que sólo se exigen informes relativos a un proceso electoral, esto está directamente vinculado con el otorgamiento de recursos públicos sólo para las jornadas electorales.<sup>50</sup> Por lo que, en aquellos casos en los que se exige un doble informe (por ejemplo, anual y de campaña), puede decirse que tiene como propósito reforzar el mecanismo de control sobre el financiamiento de los partidos.

<sup>46</sup> Blanco Valdés, Roberto L., *Las conexiones políticas...*, op. cit., nota 6, p. 82; en este mismo sentido, véase Castillo Vera, Pilar del, «La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma», en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, 1993, pp. 100 y 101.

<sup>47</sup> Véase Navas, Xiomara, «La financiación electoral: subvenciones y gastos», en Nohlen, Dieter et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heidelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 470 a 472.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 470.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 471.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 471 y 472.

### Estados Unidos de América

Este país pertenece al modelo en donde el órgano fiscalizador de las finanzas de los partidos políticos es una entidad dependiente del poder ejecutivo. En efecto, conforme a la *Ley Federal de Campañas Electorales* (FECA, por sus siglas en inglés *Federal Elections Campaign Act*), la Comisión Federal Electoral (FEC, por sus siglas en inglés *Federal Electoral Commission*) de ese país se integra con seis comisionados, con derecho a voto, designados por el Presidente de los Estados Unidos de América con la aprobación del Senado norteamericano, para funcionar por un término de seis años, aunque la renovación es parcial y escalonada cada dos años. Es de destacarse que los comisionados tienen afiliación partidista, pero ningún partido político tendrá más de tres comisionados.<sup>51</sup> Como antecedentes históricos puede destacarse que:

En 1971, el Congreso consolidó sus anteriores gestiones de reforma en la Ley Federal de Campañas Electorales (FECA), la cual entró en vigor en 1972 e impuso requisitos de divulgación más estrictos a los candidatos a cargos federales, a los partidos políticos y a los Comités de Acción Política (PAC). Sin embargo resultó difícil hacer respetar las leyes referentes al financiamiento de las campañas sin una autoridad administrativa central. Después de que se dieron a conocer graves abusos financieros en la campaña presidencial de 1972, el Congreso emendó la FECA en 1974 para fijar límites sobre las donaciones de personas, partidos políticos y PACs. Asimismo, las enmiendas de 1974 tuvieron como resultado la creación de una entidad independiente —la Comisión de Elecciones Federales (FEC) — que hiciera cumplir la ley, facilitara la divulgación y administrara el programa de financiamiento público. En 1976, el Congreso hizo más enmiendas a la FECA, después de oírse una impugnación de carácter constitucional ante la Corte Suprema en la causa Buckley v. Valeo. También hubo enmiendas importantes en 1979, para simplificar el procedimiento de divulgación y ampliar la función de los partidos políticos. El financiamiento público de las elecciones federales —propuesto por primera vez en 1907 por el presidente Roosevelt— comenzó a cobrar forma en 1971, cuando el Congreso estableció el aporte de los impuestos sobre la renta, para financiar las campañas electorales generales para la presidencia y las convenciones nacionales de los partidos. Las enmiendas, en 1974, del Código de Rentas Internas establecieron el programa de fondos de contrapartida FEC comenzó a funcionar en 1975 y, en 1976, administró las primeras elecciones presidenciales financiadas con fondos públicos.<sup>52</sup>

En términos generales, aunque varía la autoridad fiscalizadora, el sistema norteamericano de control y fiscalización de los recursos utilizados en la competencia electoral, también se sustenta en una serie de reportes periódicos que deben rendirse a la FEC con particularidades como las siguientes:

- a) El sistema se basa en el control sobre los ingresos y gastos de los candidatos a puestos públicos electivos federales;
- b) Las normas señalan cuándo una persona se considera candidato, para efectos de fiscalización, lo cual ocurre cuando las actividades de la campaña exceden los cinco mil dólares tanto en gastos como en donaciones;
- c) En un plazo de quince días posteriores a aquél en que se alcance la referida cifra, el candidato debe designar un comité principal de campaña, a través de un acto formal que se conoce como «declaración de candidatura», utilizando para esto los formatos aprobados por la propia FEC;
- d) El comité principal de campaña del candidato, dentro de los diez días siguientes a su designación, debe presentar una «declaración de la organización» que incluye la designación del tesorero y del contador de la campaña.
- e) Durante un período electoral, los comités de campaña deben presentar reportes trimestrales, el cuarto de los cuales se entregará el treinta y uno de enero del año siguiente y servirá como reporte de fin de año;
- f) Además de los reportes trimestrales anteriores, los comités deben producir y presentar reportes previos a elecciones primarias y previos a las elecciones generales.<sup>53</sup>

Por último, puede sostenerse que en Estados Unidos de América la FEC «también tiene facultades para emitir advertencias, sostener investigaciones, citar testigos y comparecer en justicia. Puede intervenir de oficio o a petición de parte. Si no corrige la violación a la ley por la vía de la conciliación, recurre a los tribunales civiles y, en caso extremo, a los penales».<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Información disponible en <http://www.fec.gov>.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Véase Alemán Velasco, Miguel, *Las finanzas de la política*, México, Diana, 1995, p. 111; para más sobre el modelo norteamericano, véase Andrea Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos*, op. cit., nota 1, pp. 262 y ss.

### Canadá

En este país los reportes o informes de los partidos políticos deben presentarse ante el Director General de Elecciones.<sup>55</sup>

Un primer tipo de reporte tiene que ver con los gastos de las campañas políticas. Tratándose de los partidos políticos registrados, este informe se debe presentar dentro de los seis meses siguientes al día de los comicios; y respecto del producido por los candidatos, por intermediación de sus agentes oficiales de campaña, dentro de los cuatro meses siguientes al de la elección; en este último debe hacerse constar todos los gastos de campaña, así como el monto y origen de las contribuciones recibidas (incluyendo el nombre y domicilio de los donantes que hayan aportado más de doscientos dólares canadienses).

Por otro lado, los partidos políticos registrados deben informar anualmente respecto de sus gastos con motivo de elecciones parciales y de sus gastos ordinarios del ejercicio respectivo. Este informe deberá

ser presentado en un plazo de seis meses contados a partir del cierre del ejercicio reportado.

Adicionalmente, toda tercera persona (quiere decir que no sea candidato ni un partido político registrado) que haya contribuido para la publicidad electoral dentro de una campaña política, debe también declarar sus aportaciones y gastos en este rubro.

En este país, por último, las sanciones por violación de estas normas pueden ser penales y pago de multas. La ley electoral canadiense «define las prácticas ‘corruptas o ilegales’, las cuales llevan a su vez sanciones penales, así como la pérdida del derecho de voto y la pérdida del derecho a ser nominado candidato durante un período que va de 5 a 7 años. En los casos de que el candidato o alguna persona actuando a nombre de él, exceda el límite legal de gasto, se considerará al candidato responsable de un acto ‘ilegal’. Se consideran sanciones para los casos en que el candidato y sus agentes no presenten a tiempo sus reportes, así como la documentación de soporte y el dictamen del auditor».<sup>56</sup>



---

<sup>55</sup> Esta información está disponible en <http://www.elections.ca>.

---

<sup>56</sup> Alemán Velasco, Miguel, *op. cit.*, nota 54, p. 265.