

DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE

# FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

Carlos F. Natarén Nandayapa, Oswaldo Chacón Rojas  
Karla Georgina Morales Aguilar y Omar David Jiménez Ojeda

El uso de recursos económicos se ha constituido como un elemento imprescindible en la competencia democrática. Si bien por sí solo, no garantiza el éxito en la política electoral, es necesario reconocer que en nuestros días una base mínima de dinero es indispensable para participar en la política, y la paradoja es que ese mínimo indispensable cada vez sube a cifras escalofriantes.

En este contexto, las contiendas presidenciales en México de 2012 se caracterizaron por los constantes cuestionamientos por parte de los actores políticos a las reglas de financiamiento y gasto electoral. De ahí que haya sido un acierto que el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, hayan incluido este tema en su programa Estudios especializados relacionados al proceso electoral 2012.



UNACH | INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

ISBN: 978-607-610-074-5

El libro, editado por el Centro de Investigaciones Jurídicas, se publicó en noviembre de 2012 gracias al auspicio del proyecto "Apoyo a la observación electoral 2012" EndFragment, administrado por la oficina en México del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Del original se mantiene todo el contenido excepto la portada.

# Diagnóstico del Proceso de Fiscalización Electoral en México

Proyecto elaborado por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas

Índice.

	Página
Presentación	5
1. Introducción:	7
1.1. El desafío del control del dinero en las elecciones	
1.2. La regulación del financiamiento y gasto electoral en el mundo	15
1.3. La insuficiencia y dilemas de los marcos regulatorios: La experiencia de las elecciones presidenciales en México 2012.	25
2. Objetivos del estudio	33
3. Metodología	35
4. Alcance del estudio	40
5. Características generales del modelo de fiscalización electoral en México:	43
5.1 Organismo fiscalizador. El estudio de la UFRPP	46
5.2 Reglas de financiamiento electoral	54
5.3 Reglas de gasto electoral	60
5.4 Procedimiento de revisión y verificación de los informes financieros partidistas	68
5.4.1 Revisión de gabinete	70
5.4.2 Revisión documental	70
I. Revisión Inicial	74
II. Ingresos	76
III. Egresos	80
5.4.3 Verificación documental	87

## ***Diagnóstico del Proceso de Fiscalización Electoral en México***

---

I.	Metodología muestral.	88
II.	Los procedimientos de auditoría	91
II.1	Observación, inspección, o fiscalización en terreno:	93
A.	Visitas	94
B.	Verificaciones <i>in locuo</i>	96
C.	Monitoreo de propaganda callejera	97
II.2	Cotejos	101
II.3	Confirmaciones de operaciones con terceros. Circularizaciones	102
II.4	Instrumentos de investigación	104
A.	Acceso a información bancaria y fiscal.	107
B.	Requerimiento de información a personas físicas y morales.	108
C.	Intercambio de información con otras autoridades	109
5.5	Régimen de sanciones	113
6.	Análisis del procedimiento de fiscalización de los informes financieros partidistas de precampaña y campaña en México:	117
6.1	Etapas de integración y presentación de informes:	118
6.1.1	Procedimiento de integración	123
A.	Entrevistas	126
B.	Hallazgos	139
C.	Propuestas	139
6.1.2	Calidad de los informes	141
A.	Análisis documental	145
B.	Hallazgos	150
C.	Propuestas	150
6.1.3	Plazos de presentación	151
A.	Análisis con base a criterios determinantes	155
B.	Hallazgos	168

C.	Propuestas	170
6.2	Etapa de revisión y verificación de informes	172
a)	Análisis de la eficacia del procedimiento de verificación de cumplimiento de las reglas de financiamiento	174
A.	Porcentaje de fondos reportados por los partidos Vs fondos acreditados por la UFRPP	181
B.	Porcentaje de observaciones de forma generados por la UFRPP Vs observaciones de fondo	183
C.	Violaciones a las reglas de gasto acreditadas por la UFRPP	189
D.	Análisis cualitativo	191
b)	Hallazgos	193
c)	Propuestas	193
6.3	Etapa sancionadora	204
6.3.1	Proceso de confirmación de proyectos de resolución en el Consejo General del IFE	207
A.	Análisis cuantitativo	211
B.	Hallazgos	215
C.	Propuestas	216
6.3.2	Proceso de confirmación de sanciones del Consejo General del IFE en el TEPJF	217
A.	Análisis cuantitativo	218
B.	Hallazgos	233
C.	Propuestas	233
7.	Conclusiones	235
8.	Bibliografía	240
9.	Índice Tablas	243
10.	Anexos	244

## **Presentación**

El uso de recursos económicos se ha constituido como un elemento imprescindible en la competencia democrática. Si bien por sí solo, no garantiza el éxito en la política electoral, es necesario reconocer que en nuestros días una base mínima de dinero es indispensable para participar en la política, y la paradoja es que ese mínimo indispensable cada vez sube a cifras escalofriantes. Así las cosas, es natural que se toque el tema del dinero en la política. Su falta de regulación es capaz de producir distorsiones importantes en el proceso democrático (plutocracias, capturas de las agendas del Estado por grandes grupos económicos, o bien del crimen organizado y/o narcotráfico). De hecho, los escándalos de corrupción en los últimos tiempos en Europa, Asia y las Américas, tienen que ver con la financiación de la política tanto de los partidos como de las campañas y, en ocasiones, de la vida cotidiana de un político.

Prácticamente en todas partes en donde se realizan elecciones democráticas se discute sobre problemas de exceso de financiamiento de las campañas electorales, corrupción en el ingreso y uso de recursos económicos, saturación de la vida colectiva por el mercado mediático, ventajas de los candidatos con mayor financiamiento privado, incapacidad o ineficacia de los órganos electorales para fiscalizar los recursos de los partidos, tensiones entre los partidos y los órganos de fiscalización cuando se imponen sanciones, cuestionamiento sobre la autonomía de los órganos electorales, etc.

En este contexto, las contiendas presidenciales en México de 2012 se caracterizaron por los constantes cuestionamientos por parte de los actores políticos a las reglas de financiamiento y gasto electoral. Es evidente que es necesario fortalecer el andamiaje legal e institucional en este ámbito. De ahí que haya sido un acierto que el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo, hayan incluido este tema en su programa Estudios especializados relacionados al proceso electoral 2012.

La presente investigación ha sido desarrollada por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas. Ha sido coordinada por el Dr. Oswaldo Chacón Rojas, y han participado como investigadores Dr. Carlos Natarén Nandayapa, Mtro. Omar David Jiménez Ojeda, Dr. Guillermo Nieto Arreola, Mtra. Karla Georgina Morales Aguilar, y como asistentes de investigación Mtra. Azarel Enríquez Ríos, Lic. Mauricio Corzo, Lic. Marisela Hazzel Pacheco Pazos, Lic. Mireya Camacho Morales y Verónica Monjaraz Hernández.

### **1. Introducción**

#### 1.1. El desafío del control del dinero en las elecciones

Uno de los temas que ha adquirido mayor relevancia en los estados contemporáneos es el relativo a la fiscalización de los recursos de las entidades públicas. Ha sido consecuencia natural a la necesidad de transparencia y rendición de cuentas como elementos esenciales de las democracias en la era contemporánea. Son rasgos fundamentales y necesarios de toda democracia consolidada, y por lo tanto, cualquier modelo democrático que pretenda desarrollarse en nuestros días debe contar con una serie de políticas públicas y mecanismos jurídicos que garanticen su efectividad. De tal suerte que la rendición de cuentas, la fiscalización y la transparencia en el manejo de los recursos públicos, son elementales para producir gobiernos eficientes y honestos. Por ello son consustanciales a la democracia.

La fiscalización en general ha sido definida como: “El proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales). Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley.”<sup>1</sup> La fiscalización es un procedimiento complejo que abarca la inspección, investigación y el control de las obligaciones que se generen con motivo del ejercicio de un gasto. Cuando está dirigida hacia las entidades públicas, consiste en verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que la Ley establece e implica la vigilancia, control, revisión y evaluación de la aplicación de los recursos públicos, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y técnicas. Por lo tanto, la revisión, inspección y evaluación de la gestión pública es su objetivo.

Este ejercicio busca hacer efectivo el principio de limitación de poder, esto es, tiene la finalidad de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes, de

---

<sup>1</sup> Arteaga, Armando, Aimé Figueroa y otros. Cuenta Pública en México. Evaluando el Laberinto de la Fiscalización Superior. Universidad de Guadalajara. México. 2005. p. 36.

las instituciones de gobierno y de los actores políticos. Esto es así, porque los funcionarios y servidores públicos electos o designados con responsabilidades en el manejo de los recursos públicos están obligados a rendir cuentas. La fiscalización no sería necesaria si los actores políticos no tendieran a abusar del poder. Sin embargo, la realidad social refleja la necesidad de verificar las acciones humanas para el bienestar común, en el que la fiscalización deja de ser un mal necesario para convertirse en un aliado que ayuda al cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La función de la fiscalización permite evaluar a fondo el origen y el destino de los recursos públicos y en su caso brindarles a los usuarios de la información los instrumentos que le permitan evaluar el desempeño institucional de los administradores y/o titulares de los entes fiscalizados. En situaciones extremas y excepcionales, el desvío de recursos surge de una motivación personal por el bienestar propio. La existencia de estas conductas se incrementa como consecuencia de la discrecionalidad, opacidad y ambigüedad de las normas que definen las responsabilidades y los derechos de las autoridades encargadas de administrar los recursos públicos. De ahí la importancia de establecer el mayor número de controles que impidan la desviación de los objetivos y metas planteados en los planes y programas públicos. Asimismo, a través de la función de fiscalización de los recursos públicos se comprueba si las entidades públicas o privadas los han administrado y aplicado dando cumplimiento a la normatividad vigente a la que se encuentran sujetos.

Por su parte, la fiscalización electoral consiste en la inspección e intervención de determinados órganos del Estado o de la administración electoral en la actividad financiera de los partidos y candidatos, con el objetivo de garantizar la equidad y la transparencia en los procesos de renovación del poder.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>María de la Luz Mijangos Borja, Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos, México, UNAM, 1993, pp. 199-200.

Se trata de una actividad compleja, puesto que impacta en el régimen de libertades y en la lucha por el poder político, pero que en los últimos años ha generado un inusitado interés tanto en aquellos países que recientemente han transitado a la democracia, principalmente de Latinoamérica y Europa del este, como en las democracias consolidadas. De tal suerte que actualmente se trata de una de las preocupaciones centrales de las democracias contemporáneas.

Su relevancia ha venido a la par con el incremento y generalización de escándalos de corrupción financiera en campañas electorales como en Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Francia, Alemania, Japón, Sudáfrica, el Reino Unido o los EE.UU, solo por mencionar algunos casos. Los recurrentes escándalos relacionados con el financiamiento político, tales como la financiación de campañas de alcaldes y diputados por parte de organizaciones paramilitares en Colombia; la vasta operación de financiamiento ilegal de Fernando Collor de Mello en Brasil; los cuestionamientos a los fondos de la campaña del presidente Bolaños en Nicaragua; las investigaciones que terminan con dos ex presidentes en prisión en Costa Rica, y que cuestionaron al presidente Pacheco por manejo de fondos en abierta violación de prohibiciones que estaban establecidas para la recepción de fondos internacionales para su campaña, configuran ejemplos de la gama de modalidades que ha asumido la utilización de fuentes de financiamiento cuestionables en las campañas electorales.<sup>3</sup>

Los escándalos en esta materia resultan especialmente alarmantes en América Latina incluyendo, por supuesto, a México, donde la sospecha del uso indiscriminado de recursos financieros de dudosa procedencia ha estado presente en diversos procesos electorales. Recordemos que el ex banquero Carlos Cabal Peniche, acusado de fraude y detenido en Australia, admitió haber conspirado con funcionarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para realizar donaciones ilegales equivalentes a cuatro millones de dólares para la campaña del ex

---

<sup>3</sup>Cf. Daniel Zovatto, "América Latina", en Manuel Carrillo et al. (coords.), Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia, México, FCE, 2003

presidente Ernesto Zedillo; el presidente de ese partido en una entrevista admitió que Cabal donó quince millones de dólares al partido oficial en 1993, y el equivalente a 294,000 US dólares a la campaña de Zedillo, pero negó que Cabal haya ordenado el pago de cuatro millones de dólares a través de sus bancos. Se vivió una situación similar con el caso Amigos de Fox, en el que el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) buscaron investigar los fondos de la campaña del candidato triunfador en el año 2000, Vicente Fox, lo cual derivó en una multa para la coalición (PAN) Partido Acción Nacional-(PVEM) Partido Verde Ecologista de México de 545 millones de pesos impuesta por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) el 10 de octubre de 2003, por haber recibido irregularmente 91.2 millones de pesos para su campaña presidencial. Asimismo, el PAN y el PRD propiciaron la investigación por el supuesto desvío de recursos de la empresa paraestatal Pemex a la campaña del candidato Francisco Labastida, lo que originó que, el 14 de marzo de 2003, el Consejo General del IFE sancionara al PRI con una multa de mil millones de pesos por no reportar quinientos millones de pesos que ingresaron irregularmente a ese partido para las elecciones del año 2000. Por supuesto, no podemos obviar los video escándalos relacionados con la entrega de recursos de dudosa procedencia para financiar campañas al ex secretario particular del jefe de gobierno del Distrito Federal, René Bejarano, y del senador del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Jorge Emilio González. De tal suerte que podemos afirmar que el estado mexicano no ha estado al margen de la emergencia de escándalos de corrupción financiera electoral.

Asimismo, la discusión nacional e internacional sobre la relación entre el dinero y la democracia electoral se ha agudizado con el fortalecimiento de poderes fácticos con amplio margen de financiamiento que superan la capacidad del estado en muchos países y que están desafiando la transparencia y equidad de sus procesos electorales, como es el caso del crimen organizado, emporios televisivos, empresas trasnacionales, entre otros.

En septiembre de 2012, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, encabezada por el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, y en

el que participan ex líderes mundiales y ganadores del premio Nobel así como académicos especialistas, publicó un informe en donde se identificó al notorio aumento del financiamiento político "no controlado, no revelado, ilegal y opaco" en todo el mundo como una de las principales amenazas para la integridad electoral en las democracias contemporáneas.<sup>4</sup>

El informe sostiene que a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, existen principios fundamentales y normas bien definidas que deben conducir a la celebración de las elecciones con integridad. Sin embargo, dicha integridad se encuentra amenazada por cinco factores, dentro de los que destaca el financiamiento político descontrolado, no revelado y "turbio", lo que podría robarle a las democracias afectadas su fortaleza para promover la igualdad política, el empoderamiento de los marginados y la capacidad para manejar conflictos sociales pacíficamente. De ahí que el informe concluya que en todas las democracias, sean ricas y pobres, viejas o nuevas, la deficiente regulación del financiamiento de las campañas políticas es una grave amenaza para el logro de elecciones con integridad.

Desde la teoría democrática siempre se ha aceptado que, para alcanzar legitimidad y estabilidad política, las democracias contemporáneas requieren de la realización de elecciones transparentes y competitivas, en las cuales participen partidos políticos y sectores independientes que representen la diversidad ideológica, social, cultural y económica de la sociedad. Para financiar su funcionamiento, y en particular sus campañas electorales, los candidatos y partidos políticos necesitan recursos económicos. Sin embargo, la necesaria relación entre el dinero y la política requiere ser regulada, pues el financiamiento

---

<sup>4</sup> El informe se centró en una serie de problemas, incluyendo la violencia posterior a las elecciones en lugares como Kenia y Nigeria, las finanzas ilícitas en Costa Rica, y las poblaciones marginadas en Europa. Puede ser consultado en el siguiente link: <http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf>

político siempre tiene el potencial para socavar la integridad de las elecciones y gobernabilidad democrática.<sup>5</sup>

Dentro de los problemas comunes destacan las dificultades para controlar el exceso de fondos particulares no reportados, la falta de sanción al cuantioso desvío de recursos públicos con fines electorales, así como la debilidad institucional en varios países para blindar sus procesos electorales de la injerencia de fondos del crimen organizado.

Respecto del primer punto cabe señalar que de acuerdo al informe de la Comisión, en la mayoría de los países, las contribuciones privadas de campaña son la forma dominante de influencia política. Sin embargo, cuando éstas no están bien reguladas, siempre cabe la posibilidad de que unos pocos donantes sean quienes controlen el proceso electoral y, contrariamente, que los votantes con ingresos bajos tengan menos influencia sobre los resultados políticos, con lo que se altera la relación entre los derechos políticos de decisión y la equidad en la contienda, poniendo en riesgo la democracia. En consecuencia, las campañas electorales que se desarrollan bajo deficientes regulaciones provocan que cada vez haya más ciudadanos que pierden la fe en los procesos electorales, por lo que conducen a una menor participación en el proceso democrático electoral viciando y deteriorando su integridad.

El segundo problema señalado en el informe, tiene que ver con la práctica generalizada de abusar de las finanzas públicas para beneficiar determinadas candidaturas, lo cual no solamente socava la confianza en la democracia y las elecciones de los opositores perjudicados, sino la de los propios electores. Esto se presenta con frecuencia en los sistemas que no regulan a fondo el origen del financiamiento electoral o no prevén reglas claras en los trabajos de fiscalización a

---

<sup>5</sup>Según el Informe Global de la Corrupción de Transparencia Internacional del año 2004, una de las reformas más acuciantes para reducir la corrupción política y promover la confianza de la ciudadanía en el gobierno, es la reforma de los sistemas de financiación de partidos políticos. La financiación irregular, independientemente de que se trate de un comportamiento ilegal o no, devendrá en corrupción política en la medida en que genere comportamientos que socaven el proceso democrático y el interés general a cambio de favores para el partido o para algún miembro de éste. Ver Martínez, Gloria (Circa, 2006).

cargo de la autoridad, lo que representa una amenaza interna de las democracias contemporáneas poniendo en duda el funcionamiento de las autoridades del Estado.

El tercer problema se refiere a la posibilidad en algunos países, de que el crimen organizado pueda comprar influencias políticas y protección a cambio del financiamiento en las campañas. La inevitable relación que existe entre dinero, partidos políticos y campañas electorales ha encontrado una de sus principales amenazas en el empoderamiento de las bandas delincuenciales vinculadas al negocio del narcotráfico en algunas democracias, y su interés por influir financieramente en los procesos de renovación del poder en dichos países.<sup>6</sup> La amenaza del crimen organizado está muy lejos de ser exclusiva de un país o de una región. Estamos hablando de redes transnacionales que representan una seria amenaza para la seguridad y para las libertades de los ciudadanos a escala global. Sin embargo, en América Latina el peligro de que el narcotráfico –y el crimen organizado en general– penetre las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas es mayor, como ya se ha evidenciado en Bolivia, Colombia o Panamá.<sup>7</sup> Esta región constituye un auténtico ‘caldo de cultivo’ si se toma en cuenta la enorme pobreza y el entorno tan clientelista, carente de ideologías y proclive a la venta del voto por parte de muchos de sus ciudadanos. Por esta razón, en ella se vive bajo el riesgo permanente de que el narcotráfico y el crimen organizado penetren las instancias políticas mediante el financiamiento de campañas. Se trata de una región donde estos grupos movilizan miles de millones de dólares al año y son, por ello, capaces de corromper y subvertir las instituciones democráticas.

Con el fin de poner fin a estos efectos corrosivos sobre la integridad de las elecciones y la democracia, los gobiernos deben controlar con rigor el financiamiento político. Cuando este control no existe o es deficiente, no puede

---

<sup>6</sup> Para mayor abundamiento Cfr. Chacón Rojas, Oswaldo, *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, Ediciones Fontamara, México, 2011.

<sup>7</sup> Para un mayor abundamiento sobre estos casos específicos, Cfr. Zovatto, Daniel (2003), *Op. Cit.*

garantizarse la celebración de elecciones libres, la equidad en las contiendas, la imparcialidad del árbitro, ni la transparencia de los gobiernos electos. Como menciona Lorenzo Córdova:

“Un sistema que no prevé mecanismos que permitan revisar y transparentar el estado de los recursos de que disponen los partidos está condenado, tarde o temprano, a enfrentar una serie de dudas y de problemas que erosionan su legitimidad y, a la larga, su viabilidad. Ningún país está exento de ese peligro, el riesgo de que dinero proveniente de fuentes ilegales de financiamiento pueda ingresar a las arcas partidistas, y con ello distorsionar el entero equilibrio de su sistema de partidos, es latente de no existir los seguros y las previsiones necesarias”.<sup>8</sup>

De tal suerte que los esfuerzos regulativos son necesarios para poder garantizar las condiciones de equidad de la competencia electoral, propiciar la transparencia de los gobiernos electos y fortalecer la confianza ciudadana. Un adecuado control del financiamiento y gasto electoral genera condiciones para que haya comicios más competitivos, al limitar las disparidades en los niveles de financiamiento entre candidatos y partidos, evitando ante el encarecimiento progresivo de las campañas, que algunos candidatos se vean impedidos a participar. También evita la influencia indebida de intereses privados en las decisiones públicas, contiene el crecimiento del gasto electoral y, finalmente, evita que dineros provenientes de actividades ilícitas se dirijan hacia la captura de políticos y electores. Por ello los estados deben diseñar mecanismos efectivos para prevenir el financiamiento ilegal, para detectarlo y, desde luego, para sancionarlo. Se trata de dar certeza a la sociedad en que los procedimientos que utilizan los partidos políticos para obtener el voto se apegan a la ley.

---

<sup>8</sup>Evolución, alcances y futuro de la fiscalización electoral en México, Documento de trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, pp. 2-3.

## 1.2. La regulación del financiamiento y gasto electoral en el mundo

En la actualidad encontramos esfuerzos legislativos en ese sentido en casi todas las democracias del mundo. Debido a la necesidad de transparentar sus procesos democráticos, en la mayoría de los países se han promovido normas para regular el financiamiento de partidos políticos y sus campañas, lo que comprende la promoción y vigilancia de aspectos relacionados al control de sus ingresos, gastos, acceso a medios de comunicación, reglas de publicidad, informes de los partidos, entre otros aspectos.

La comisión recomienda el control de las finanzas políticas mediante la regulación de las donaciones y los gastos, la financiación pública de las campañas, divulgación y transparencia, y, las sanciones y penalidades por incumplimiento.

Prácticamente en la totalidad de los países se establecen regulaciones en torno al financiamiento y al gasto electoral que constituye el objeto de los procedimientos de fiscalización (la excepción es Suiza). Las reglas de financiamiento, es decir, la regulación del flujo de recursos económicos hacia la actividad política, son consecuencia de la multiplicidad de los riesgos en que la corrupción puede llegar a la política, a través de la forma en que los políticos financian sus gastos electorales. Lo anterior ha conducido a que la mayor parte de los países prohíban y regulen cuidadosamente ciertas formas de financiamiento y promuevan el control social de estas prácticas.

Estas medidas de fiscalización se expresan mediante la restricción o prohibición del uso de ciertas fuentes de financiamiento, también llamadas regulaciones 'negativas', así como a través de la provisión o el estímulo del uso de otras fuentes de financiamiento, llamadas regulaciones 'positivas', o bien, una combinación de éstas.

Las regulaciones "positivas" se expresan en tres formas: a) financiamiento público, b) financiamiento privado; y, c) financiamiento mixto, que permite el uso de los dos tipos de financiamiento electoral.

El financiamiento público comprende diversas formas de subvención, tanto directas (en dinero o bonos) como indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación, etc.). Mientras los subsidios directos proveen de recursos económicos líquidos a los partidos y candidatos, los indirectos les otorgan, en general, recursos en especie.

Se suele otorgar financiamiento público electoral buscando fundamentalmente cuatro cosas:

- a) Reducir la dependencia de los candidatos con respecto a los grandes donantes;
- b) Nivelar la competencia electoral;
- c) Promover la transparencia en el financiamiento del gasto electoral; e
- d) Incentivar gastos en áreas de interés público.

La idea general detrás de la financiación pública es que las actividades políticas no son posibles sin dinero, y que la provisión de fondos de manera 'regulada' puede ayudar a fomentar el pluralismo político y a contrarrestar el papel negativo del dinero en la política.

De un universo de 116 países analizados por el estudio comparativo de IDEA (2012), el 68% de ellos cuentan con disposiciones para el financiamiento público directo a los partidos políticos. Ningún país cuenta exclusivamente con financiamiento público electoral. Esto es, los países que contemplan ese tipo de financiamiento, lo acompañan de la posibilidad de allegarse de aportaciones privadas. En consecuencia, la mayor parte de los países se adscribe al modelo de financiamiento mixto.

El financiamiento público directo puede ser distribuido regularmente (a menudo anual o mensual) o específicamente durante las campañas electorales.<sup>9</sup> En la mayoría de los países se establece un umbral para acceder al financiamiento

---

<sup>9</sup> La base de datos de IDEA muestra que, de los países que tienen disposiciones para la financiación pública, la distribución ordinaria es la más común (registrado en 60 países), mientras que 19 países sólo ofrecen financiación en relación con las campañas electorales y en 37 países tienen disposiciones para los recursos ordinarios y específicos de elecciones distribución.

público.<sup>10</sup> Asimismo, dentro de la normatividad electoral de cada país se establecen distintas fórmulas para el cálculo del monto a asignar,<sup>11</sup> y fórmulas de distribución de dicho recurso a los partidos.<sup>12</sup>

Finalmente, algunos países precisan en que se pueden gastar los fondos públicos, pudiendo ser en actividades ordinarias u operativas del partido, de campaña u actividades específicas.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Algunos países no utilizan un umbral para acceder a la financiación pública directa. En 15 países el registro como partido político es suficiente para tener acceso a todos o parte de los fondos disponibles, mientras que en otros 19 países la participación en las elecciones es el único criterio. El Salvador y Panamá representan coincidencias entre estas dos categorías, ya que en ambos países algunos fondos están a disposición de todos los partidos políticos registrados y algunos a los que participan en las elecciones. La mayoría de los países por lo tanto utilizan algún tipo de umbral, por lo que los partidos políticos deben demostrar un mínimo de apoyo popular con el fin de calificar para el financiamiento público directo. Las formas más comunes de medir ese apoyo incluye el recuento del número de cualquiera de votos o escaños obtenidos por cada partido o limitar la financiación a los partidos que han obtenido representación en un órgano elegido (normalmente el parlamento nacional). El desglose de países que utilizan los citados criterios se muestran en la Tabla 6 de base de datos de IDEA (2012).

<sup>11</sup> Dentro de las fórmulas con mayor incidencia destacan aquellas donde los montos asignados son proporcionales a los votos obtenidos en elección inmediata anterior, observado en 35 de 53 países analizados en un estudio comparativo realizado para esta investigación. De la misma forma, la fórmula del porcentaje se calcula en proporción a la lista nominal, observado en 3 países; y aquellas democracias que establecen una cantidad fija para todos los partidos tiene una incidencia de 6 del total de los países analizados. Además, en algunos países se establecen fórmulas mixtas como en el caso de 20 países (ver anexo 1).

<sup>12</sup> Una fórmula extrema es dar a cada partido político elegible la misma cantidad. Este enfoque es muy incluyente, pero puede ser criticado por no tener en cuenta el apoyo popular de cada partido. El otro extremo es proporcionar los fondos completamente proporcionalmente de acuerdo con el apoyo popular de cada partido, normalmente se expresa por el porcentaje de votos o escaños obtenidos. Este sistema premia a los partidos favorecidos por los votantes, pero a menudo conduce a que la parte gubernamental reciba el grueso de los fondos, cuando pueda ser que el partido político opositor es el que más necesita fondos adicionales. Ocho países utilizan una distribución completamente igual, mientras que en otros 51 países de todos los fondos se distribuyen proporcionalmente. En 41 países se distribuye parte de los fondos por igual y el resto proporcionalmente. La Tabla 7 de la base de datos de IDEA (2012) muestra la frecuencia de los diferentes criterios de asignación. La tabla muestra que los criterios más comunes para la asignación proporcional es a) equitativo (por partes iguales); b) proporcional a la fuerza electoral; c) método combinado, en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos, y la otra de manera proporcional a sus votos obtenidos.

<sup>13</sup> Una pequeña mayoría de los países no hacen provisiones especiales para la forma en que los fondos públicos deben ser utilizados. De los 111 países en los que hay datos disponibles, el 52% no define en que se pueden utilizar los fondos públicos. De los países que sí, 22 destinan algunos fondos públicos para fines de campaña y algunas de las actividades ordinarias. Un total de 16 países sólo permiten que los fondos públicos sean utilizados para hacer campaña, mientras que nueve sólo permiten el uso de tales fondos a las actividades no electorales. También hay legislaciones que obligan a que determinado porcentaje de los fondos se destine a actividades específicas como relaciones internacionales, educación cívica o investigación académica. Algunos

La base de datos de IDEA también incluye información sobre financiamiento público indirecto. Es decir, el apoyo dado por los gobiernos a los partidos políticos en formas no monetarias. Dado el papel cada vez mayor de los medios de comunicación en las campañas electorales en todo el mundo, la provisión de acceso a los medios gratuitos o subvencionados a los partidos políticos y los candidatos se ha constituido como el medio más común. Más de dos tercios de los países proporcionan dicho acceso a los partidos políticos, mientras que la mitad de todos los países para los cuales se dispone de datos lo hacen en relación a los candidatos, aunque hay que señalar que en la mayoría de los casos se permitirá la distribución de tiempo aire recibido entre varios candidatos del partido.<sup>14</sup>

El financiamiento privado, es decir, aquel que no proviene de las arcas públicas, está permitido en la totalidad de los países analizados, aunque siempre sujeto a reglas. Se suele regular el financiamiento privado electoral para evitar dos situaciones: presiones de los donantes hacia los candidatos para que las políticas públicas favorezcan sus intereses particulares, a veces en desmedro del bien común y presión por parte de los candidatos y partidos políticos para que los individuos realicen donaciones en su favor, ya sea extorsionándolos u ofreciéndoles prebendas públicas.

Respecto de las regulaciones negativas al financiamiento privado, cabe señalar que en la base de datos de IDEA podemos identificar que al menos en el 72% de los países estudiados existen prohibiciones y límites a las aportaciones o donaciones a los partidos políticos y candidatos. Generalmente se encuentra

---

países también exigen que algunos de los fondos aportados se utilizarán para fortalecer ciertas instituciones dentro de los partidos políticos, como el ala de las mujeres.

<sup>14</sup> Aparte de acceso a los medios gratuitos o subvencionados, la base de datos incluye información sobre otros tipos de financiación pública indirecta. Estas medidas son utilizadas de alguna forma en el 68 por ciento de todos los países para los que hay datos disponibles. La Tabla 8 de la base de datos de IDEA muestra las formas más comunes de dicha asistencia.

regulado a través de límites o restricciones en diferentes grados de aportes a distintas personas físicas y morales, como se observa en el anexo 1.<sup>15</sup>

En la base de datos de IDEA se identifican tres tipos de restricciones que son más comunes en la mayoría de los países: aportaciones de (a) intereses extranjeros, (b) fuentes anónimas y (c) recursos del estado (este último sin incluir el suministro de financiamiento público regulado).

La prohibición de suministrar los recursos del Estado a los partidos políticos o candidatos es la prohibición más común de todos, pues está presente en el 85% de los países estudiados. Muchos países también prohíben aportaciones de las empresas con participación estatal parcial o con contratos del gobierno (46%). Las aportaciones extranjeras también se encuentran generalmente prohibidas (68%). La prohibición de aportaciones anónimas a los partidos políticos y los candidatos también son comunes (55% y 42% respectivamente). Alrededor del 15% de los países no cuentan con una prohibición total de aportaciones anónimas, aunque en algunos casos las permitan sólo hasta un cierto límite. Las organizaciones caritativas y religiosas tienen prohibido hacer donaciones políticas en algunos países, entre ellos Armenia, Bélgica, Timor Oriental, Ecuador y Rusia.

Además de prohibiciones totales a ciertos tipos de aportaciones, en la normatividad internacional encontramos aportaciones que si bien son válidas están sujetas a límites cuantitativos. Los más comunes en la base de datos de IDEA son: (a) los límites de la cantidad que un donante puede dar a un partido político durante un período de tiempo determinado (normalmente un año), (b) los límites a las donaciones permitidas en una elección, y (c) los límites a las donaciones que se hagan a los candidatos.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>También puede consultarse el estudio comparativo de financiamiento electoral que abarca distintos países, en: Delia Ferreira Rubio (ed.), *Financiamiento de partidos políticos*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano-Konrad Adenauer Stiftung, 1997; Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

<sup>16</sup>La mayoría de los países (55%) no aplican límites cuantitativos a las aportaciones permitidas.

La fiscalización electoral se basa en el control de regulaciones sobre el ingreso financiero de los partidos políticos y candidatos, pero también en el control de regulaciones sobre el egreso o gastos de los mismos. Los objetivos detrás del establecimiento de estas reglas son:

- Procurar mayor igualdad en las oportunidades de triunfo electoral entre los contendientes. El poder económico puede incidir de manera indeseada o ilegítima en distintas instancias e instituciones del sistema democrático. Una de ellas es la que puede tener en un proceso electoral, aumentando las posibilidades de elección de aquellos candidatos que dispongan de mayores recursos económicos para financiar sus campañas electorales. Esta desigualdad en la capacidad de financiamiento de una campaña electoral es una barrera de entrada que aminora la competencia, ya que excluye a los que no pueden conseguir un nivel de financiamiento que les permita tener opciones reales de triunfo. Fijar un límite máximo de gasto electoral aminora el poder potencial de las mencionadas barreras de entrada.
- Contener el gasto electoral. El establecimiento de límites al gasto electoral tiene entre sus objetivos evitar el crecimiento exponencial de este gasto, ya que la autoridad electoral regula la evolución del tope máximo de gasto electoral en el que pueden incurrir candidatos y partidos políticos, de manera legal. De acuerdo a la literatura internacional, los gastos electorales se han incrementado de manera exponencial, sobre todo a causa de que las campañas electorales suponen montos cada vez más elevados en conceptos de gastos de publicidad televisiva, marketing, asesores, encuestas de opinión y movilización de electores y, de no ser contenidos, continuarán esta tendencia.<sup>17</sup>
- Reducir la probabilidad de captura de líderes y representantes. Limitar el gasto electoral hace que las necesidades de financiamiento de las campañas sean menores al gasto potencial sin límites y, por tanto, que

---

<sup>17</sup>Zovatto y Freidenberg (2006)

haya menor presión de conseguir “todo el dinero posible”, que incluso podría llegar a obtenerse por medio de la asignación irregular de fondos. Limitar el gasto, teóricamente permite a los candidatos y partidos políticos ser más cautelosos en el origen de sus ingresos, previniendo, de esta manera, el tráfico de influencias.

- Prevenir el financiamiento de la política con dinero ilegal. Por las mismas razones expresadas en el punto anterior, limitar el gasto electoral también reduce la probabilidad de que los candidatos y partidos políticos reciban recursos provenientes de actividades ilegales, incluida entre ellas el narcotráfico y el tráfico de armas.

Generalmente las reglas de gasto se refieren a restricciones en cuanto a los montos que pueden erogarse en determinadas actividades electorales (topes de gasto a rubros específicos), y regulaciones respecto de quien o quienes pueden gastar en ellas y como deben de hacerlo. Las actividades en las cuales encontramos mayores restricciones de gasto, son aquellas relacionadas a la publicidad en medios electrónicos y a la compra de votantes.

En relación a cuanto se puede gastar, existen topes totales o a rubros específicos que deben respetarse. En algunos países se pueden identificar límites sobre la cantidad que a los partidos políticos se les permite gastar, ya sea anualmente o en relación con una campaña electoral, como es el caso del 29 por ciento de los países estudiados en la base de datos de IDEA. En contraste, el 44 por ciento de los países imponen tales límites sobre el gasto de los candidatos electorales.

Algunos países establecen sus límites de gasto con un importe total, otros utilizan un porcentaje del salario mínimo o un monto similar. No pocos países establecen el límite en función del número de electores presentes en el distrito o circunscripción. Esto permite un aumento de los límites de las grandes áreas electorales, donde los concursantes sin duda necesitan más fondos para llegar a los votantes potenciales. Otros países definen su tope de gastos con base a un porcentaje de los fondos públicos que reciben los partidos, mientras que en países

como Azerbaiyán, Bangladesh, Botswana y Hungría, este tope depende del número de candidatos que del ámbito de cada elección.

Asimismo, se pueden observar procedimientos de verificación del cumplimiento de las reglas de financiamiento y gasto electoral mediante la revisión de informes financieros presentados por los partidos políticos. Esta tarea se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interno de los partidos.

La evaluación realizada *ex post* se refiere a la revisión de la contabilidad electoral consistente en la presentación de una contabilidad simplificada de ingresos y gastos de campaña electoral, la cual deberán llevar los Administradores Electorales, para cada uno de los candidatos y partidos políticos que representen.

En el desarrollo de la fiscalización, la autoridad controladora está obligada a constatar que se han respetado los límites o prohibiciones existentes, tanto para los ingresos, como en aplicación de los recursos; que la aplicación de éstos han sido efectuados para atender las necesidades electorales o el gasto ordinario del partido político; la determinación de la naturaleza de los pagos, la fecha de su realización, la identificación del objeto de la operación, funcionario partidista que autoriza, todo ello con el soporte documental adecuado; el cumplimiento de los requisitos contables previamente fijados, así como la satisfacción de las exigencias que conforme al régimen de que se trate resulten aplicables, que no necesariamente se hallan en el ámbito electoral (mercantiles, civiles, fiscales, etcétera) y, finalmente, verificar el cumplimiento de las normas de información financiera. En este proceso la autoridad auditora da seguimiento a los ingresos, gastos, saldos de las cuentas del estado de posición financiera contra movimiento de caja y bancos, para determinar el grado de cumplimiento del Marco Institucional del Control Interno.

Prácticamente todos los países cuentan con un organismo responsable de velar por el cumplimiento del marco regulatorio. En la mayoría de los casos dicha

competencia constituye una función pública. Al ser desarrollada por el estado, se entiende que dicha actividad es desarrollada por un organismo externo a los partidos políticos. En nuestro estudio comparativo podemos observar que en 51 de 53 países, se cuenta con un órgano de control externo, acompañados de normas de control interno. Solamente en Suiza y Canadá no se encuentran controles externos de naturaleza pública debido a razones diversas.<sup>18</sup> La premisa de fondo de este esquema predominante, es que los partidos políticos son entidades de interés público y deben estar sujetos a reglas, en razón de que el dinero que reciben es de los contribuyentes (en el caso del sistema de financiamiento público) o que, por su propia y especial naturaleza, lo que ingrese a su patrimonio es un asunto público que a todos importa conocer (en el caso del financiamiento privado).

Finalmente, el modelo se complementa con el establecimiento de un régimen de sanciones. Esto es, por un lado se prevé la necesidad de que se instituyan procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de todos los recursos partidistas, por otro, se establece la existencia de sanciones para el incumplimiento de reglas en la materia.

La mayoría de los países cuentan con un régimen de sanciones aplicables a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales. En Latinoamérica solamente cinco países no prevén sanciones por transgresión a las disposiciones legales relacionadas específicamente con el tema del financiamiento. Entre ellos, El Salvador, Perú y Uruguay no estipulan sanción alguna a las violaciones de este tipo. Los otros dos

---

<sup>18</sup>En Suiza ello obedece a que si bien cuentan con reglas sobre las fuentes de financiamiento político electoral, no contemplan ningún mecanismo de control. Mientras tanto, en Canadá únicamente existen medios de control internos, bajo el argumento de que los partidos deben gozar de pleno respeto a su autonomía y libertad de actuación. En Canadá, los partidos políticos presentan ante el director general de Elecciones sus reportes financieros seis meses posteriores a cada elección, pero dichos informes son fiscalizados y auditados por despachos contables privados. Cf. Jean-Pierre Kingsley, “¿Cómo podemos evitar la evasión y débil instrumentación de nuestras regulaciones para el financiamiento político? Mecanismos de control y aplicación”, en Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. IV Congreso Internacional de derecho electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales. Memoria, Morelia, Michoacán, México, 2002, p.6.

países son Guatemala y República Dominicana que casi no contemplan penas, salvo el establecimiento de sanciones dirigidas particularmente, en el primer caso, a los medios de comunicación que cobran a los partidos políticos tarifas diferentes a las comerciales y, en el segundo caso, prisión correccional de tres meses a un año y multas a quienes desacaten las obligaciones y funciones dispuestas en la ley electoral.

Las sanciones son variadas, y van desde amonestaciones, multas, reducción de ministraciones del financiamiento público que les corresponda, la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento, la negativa del registro de las candidaturas hasta la suspensión o cancelación de su registro como partido político. Sanciones que en la mayoría de los casos resultan comunes a otros modelos (ver anexo 2).

Prácticamente la totalidad de los países analizados contemplan sanciones administrativas como la multa, pérdida o suspensión de financiamiento, pérdida de derechos políticos, pérdida de cargo y registro o la retención de fondos. La “multa” es la sanción más recurrente, pues esta se aprecia en cuarenta sistemas electorales; diez y siete contemplan la pérdida de registro; la pérdida o suspensión de financiamiento es presente en diez y siete países, nueve sistemas electorales contemplan la pérdida del cargo, la retención de los fondos solo está considerada en cinco países, finalmente la sanción menos compartida es la pérdida de derechos políticos, con cuatro sistemas electorales.

En cuanto a las sanciones penales, en 23 países han decidido recurrir a la potestad del *ius puniendi* y su legislación contempla la privación de la libertad como sanción por “delitos” electorales.

En el caso de los sistemas electorales con más variables sancionadoras encontramos al Reino Unido y Grecia, al combinar tanto las sanciones administrativas como las penales. No obstante se aprecia que dos sistemas electorales no consideran ninguna variable de sanción, son los casos de Noruega y Suiza.

1.3. La insuficiencia y dilemas de los marcos regulatorios: La experiencia de las elecciones presidenciales en México 2012

El establecimiento de marcos regulatorios de financiamiento y gasto electoral ha sido significativo, tomando en cuenta que hasta hace algunos años en la mayoría de las democracias el tema había sido ignorado. Sin embargo, los avances no han logrado mitigar los retos y cuestionamientos de la ciudadanía ni de los propios actores políticos. De acuerdo al informe de la Comisión Global, la escalada de conflictos poselectorales relacionados al dinero en las campañas ha ido en aumento. Los cuestionamientos se han presentado independientemente del avance regulatorio en cada país, tanto en aquellos cuyas restricciones y garantías de control son mínimas, como en aquellos que han logrado consolidar un andamiaje de reglas y controles en su normatividad.

En este segundo supuesto se encuentra México, país que a pesar de contar con uno de los marcos regulatorios del financiamiento y gasto electoral más completos del mundo, aún se encuentra bajo permanentes cuestionamientos y quejas de los actores políticos y opinión pública sobre los efectos distorsionadores del dinero en sus procesos electorales.

La regulación del uso y destino de recursos económicos en las campañas siempre ha sido una de las principales preocupaciones del proceso de transición y consolidación de la democracia en México. Basta señalar que la necesidad de limitar las ventajas económicas del partido gobernante siempre fue una de las principales exigencias de los partidos opositores en las negociaciones de las reformas de la transición.

Al principio de dicho período, la preocupación medular fue la emisión transparente del voto y su conteo confiable, la expansión del derecho al voto o la garantía de una mejor representación de los partidos opositores en las cámaras. Pero esta dinámica reformista no fue omisa a incorporar reglas con el objetivo de reducir el riesgo de la incidencia del dinero ilícito en procesos electorales. De tal suerte que mediante reformas en 1986-87, 1990, 1993, 1994, 1996 y 2007, así como

mediante criterios establecidos en resoluciones jurisdiccionales por parte del TEPJF, se ha consolidado uno de los modelos en el mundo más completos, con mayores reglas, mayores restricciones y prohibiciones, y con un organismo autónomo, especializado, dotado de instrumentos de control, verificación y sanción para hacer respetar dichas reglas como es la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) del IFE.

A pesar de haber consolidado este intrincado andamiaje, los procesos electorales siguientes, las elecciones intermedias legislativas de 2009 y en especial las coincidentes con la presidencial de 2012, se han caracterizado desde su inicio por una inusitada y permanente presencia de reclamos, cuestionamientos, descalificaciones y quejas, relacionadas a supuestas violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral, contando para ello con novedosas plataformas mediáticas.

A continuación se recoge la cronología de algunos hechos relevantes relacionados con el modelo de fiscalización del financiamiento y gasto electoral. Esta cronología fue extraída de notas del periódico milenio en línea dentro del período de campañas comprendido entre el 29 de marzo y el 30 de agosto de 2012.<sup>19</sup>

El inicio de las hostilidades y su difusión en medios no tardaron, apenas dos semanas después de iniciadas las campañas presidenciales, el candidato de las izquierdas a la Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), dio a conocer que sus seguidores recababan información en todas las entidades del país para comprobar que el PRI ya había rebasado los topes de gastos de campaña, y posteriormente, presentó un recurso de queja ante el IFE.

El 16 de Abril el coordinador de la campaña de la misma coalición, Ricardo Monreal denunció que el equipo del candidato Enrique Peña Nieto (EPN) del PRI habría gastado 351 millones de pesos, sólo en anuncios espectaculares, mientras que el tope de gastos aprobado por el IFE para la campaña presidencial era de 336 millones de pesos.

---

<sup>19</sup> La información está disponible en la página web [www.milenio.com](http://www.milenio.com)

En el mismo sentido, dos días después, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó una queja ante el IFE contra el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto (EPN). Argumentaron que después de 18 días de iniciadas las campañas, EPN ya había rebasado los topes de gastos de campaña, a través de la adquisición de publicidad exterior y de renta de aeronaves.

Para esas fechas era evidente la pugna entre los partidos por sus mutuas acusaciones en lo relativo al rebase de gastos de campaña, lo que propició que el 25 de abril el Consejero Presidente del IFE, Leonardo Valdés, informara que la UFRPP había recibido de la coalición Compromiso por México encabezada por el PRI, documentos de comprobación de los gastos de campaña de su candidato a la presidencia EPN. El árbitro de la contienda expreso: “No se trata todavía de una auditoría a que se someterá el informe de gastos de campaña de esa coalición, porque esa auditoría se realizará hasta que se entreguen los informes y estos se entregarán cuando termine el período de campaña”. Señaló que este procedimiento se debe a la solicitud realizada por el PRI el pasado 18 de abril al IFE para dar a conocer documentos sobre gastos de campaña. Aclaró que la información que recaben no será pública y tampoco podrá ser utilizada por otros partidos políticos en caso de que presenten una queja por rebase de tope de campaña.

El 2 de Mayo, el Consejo General del IFE acordó por unanimidad rechazar la propuesta de la coalición Movimiento Progresista para que se iniciara un proceso de fiscalización extraordinaria a la campaña del candidato del PRI a la Presidencia de la República, EPN. Tras una discusión de dos horas, los nueve consejeros electorales descartaron el planteamiento del PRD, PT y Movimiento Ciudadano en el que solicitaban la intervención de la UFRPP bajo el argumento de la contratación excesiva de anuncios exteriores que promocionan a EPN.

El 30 de Mayo, el PAN solicitó a la UFRPP revisar la recaudación de recursos de la campaña de AMLO en el PRD, luego de que revelara en medios de comunicación un supuesto “pase de charola” por parte de colaboradores de dicho candidato. El PAN requirió en un comunicado "que se averigüe si estos recursos

no exceden los límites de aportación individual, ya que a través de versiones periodísticas se da a conocer que el grupo cercano a López Obrador se reunió con empresarios, a fin de conseguir 6 millones de dólares". También el Partido Revolucionario Institucional (PRI) interpuso una queja ante el IFE sobre el mismo asunto. El representante del PRI ante el órgano electoral, Sebastián Lerdo de Tejada, señaló que demandaron se indague el origen y destino de los recursos que solicitaron en ese encuentro, porque rebasa tres veces el monto permitido por la ley.

El 4 de Junio el candidato de la izquierda presentó un informe preliminar de sus gastos de campaña, aunque el Presidente del Consejo General del IFE, Leonardo Valdés Zurita sostuvo que no era información relevante para los efectos de fiscalización del organismo electoral, pues no hicieron entrega de ningún documento al IFE, sino al parecer se limitaron a presentar su reporte ante los medios de comunicación.

El 5 de Junio los partidos que integran la coalición Movimiento Progresista anunciaron la ampliación de la queja contra el candidato del PRI a la Presidencia, EPN, por rebase de topes de campaña, y presentaron una apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), luego de que a esa fecha aún no hubieran tenido ninguna respuesta respecto de los avances de la investigación por parte de la UFRPP. Según sus cálculos, EPN había rebasado dos veces el máximo permitido por la ley como tope de gastos de campaña, pues presuntamente habría invertido más de 717 millones 165 mil 789 de pesos.

El mismo 5 de junio El CEN del PAN, desmintió que la candidata presidencial, Josefina Vázquez Mota, haya realizado un "pase de charola" ante empresarios de Puebla.

El 9 de Junio el PRI presentó una nueva denuncia ante el IFE contra el candidato de las izquierdas AMLO, y los partidos que integran la coalición Movimiento Progresista por financiamiento ilegal, por supuestamente haber utilizado a la agrupación política MORENA para obtener recursos para la campaña electoral. En

la queja de 198 fojas presentada por el representante del PRI ante el IFE, Sebastián Lerdo de Tejada, señaló que la conformación y operación del Movimiento Morena reunía los elementos para ser considerada una estructura paralela y por tanto un fraude a la ley, por parte de los partidos que integran la coalición de las izquierdas. Indicó que dicha agrupación promueve el voto y utiliza recursos que no son reportados al instituto electoral, por lo que se pide investigar una supuesta doble contabilidad.

El 18 de Junio el PRD pidió al IFE investigue, supervise y revise las cuentas bancarias y contratos de gobiernos estatales cuyos recursos presuntamente irían a la campaña del candidato priista a la Presidencia EPN, por lo que pidió que se auxilie de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para averiguar cuentas de integrantes del círculo cercano al abanderado presidencial. En la queja señalaron que a través de contratos con la Confederación de Porcicultores se están desviando recursos mediante operaciones bancarias realizadas con personas morales, físicas y entidades gubernamentales.

A 10 días de la realización de las elecciones, el equipo de campaña de la candidata presidencial del PAN, Josefina Vázquez Mota, cuestionó por partida doble a sus adversarios: exigió que la tesorera de campaña de AMLO, Yeidckol Polevnsky, rindiera cuentas de sus finanzas personales y filtró un informe de la Secretaría de Educación Pública (SEP) respecto a que el gobierno del Estado de México pagó salarios como maestra a la dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo.

A menos de nueve días de la jornada electoral, el PRI y PRD volvieron a cruzar acusaciones y denuncias ante distintas instancias para evidenciar presuntos desvíos de recursos, financiamientos ilícitos en las campañas y promoción de las llamadas guerras sucias. Como resultado de la investigación que realizó el PRI solicitaron al órgano electoral que acredite el tránsito de los recursos entre Austeridad Republicana y Honestidad Valiente, asociaciones representadas por Gabriel García Hernández, ex funcionario del Gobierno del Distrito Federal.

En tanto, el PRD presentó también ante el IFE una queja más contra la Coalición Compromiso por México y su candidato a la presidencia EPN, por actos de presión y coacción a los electores, a través de la entrega domiciliaria de tarjetas telefónicas y tarjetas “Premium Platino”. De acuerdo con el recurso interpuesto por el PRD, el PRI y PVEM habían distribuido tarjetas y promoción de sus partidos en las que se ofrecen beneficios en establecimientos, llamadas telefónicas gratuitas, descargas de cuatro canciones gratis y hasta su participación en un sorteo.

El 27 de Junio la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE analizó la queja del PAN, en la que solicita que se dicten medidas cautelares contra presuntas cuentas bancarias del PRI en la compañía financiera MONEX. En su denuncia el PAN argumenta que el PRI poseía cuentas en esa institución bancaria por 701 millones de pesos, los cuales presuntamente estarían destinados a pagar participación a representantes de casilla o coaccionar el voto por una retribución de 600 pesos en monederos o tarjetas de “recompensa”.

El 29 de Junio el PRD presentó una queja ante el IFE contra el PRI, en la que lo acusó de distribuir tarjetas de la tienda de autoservicio “Soriana” para la compra de votos.

Un día después de la jornada electoral, el candidato de las izquierdas, anunció que impugnaría la elección bajo argumentos desde el rebase de topes de gastos de campaña o el financiamiento con recursos indebidos, mientras que acusó a la autoridad electoral de no dar a conocer los avances en las auditorías realizadas a las campañas a la Presidencia.

El 5 de Julio el Coordinador de Campaña de AMLO, anunció que el Movimiento Progresista presentaría ante la UFRPP una nueva denuncia por la detección de dos cuentas mediante las que presuntamente la empresa MONEX hizo depósitos en tarjetas bancarias de representantes del PRI por 163 millones de pesos. Ricardo Monreal mostró dos copias de facturas de empresas, a las que el grupo financiero Monex depositó 20 millones 232 mil pesos, por cada una, por el concepto de “recompensas corporativo carga de saldo prepago”.

El 6 de Julio, el PRI presentó una ampliación a la queja contra el candidato presidencial de la coalición Movimiento Progresista. En la queja presentada ante el IFE también contra el presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Zambrano, se describen presuntas aportaciones que recibieron ambos por parte de un empresario para la campaña.

El 12 de Julio los dirigentes nacionales de los partidos que integran el Movimiento Progresista presentaron ante el IFE el juicio de inconformidad para solicitar al TEPJF que declare la invalidez de la elección presidencial por la violación a los principios rectores del proceso previstos en el artículo 41 constitucional, bajo el argumento de diversas violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral.

El 19 de Julio los dirigentes nacionales del PAN, Gustavo Madero, y del PRD, Jesús Zambrano, exigieron a la UFRPP resolver a la brevedad las quejas de ambos partidos sobre el presunto rebase de tope de gastos de campaña de EPN por el uso de las tarjetas de prepago MONEX y la presunción de lavado de dinero. Adelantaron que solicitarían a la PGR que abriera una investigación en la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO); además pedirán reunirse con la procuradora Marisela Morales, para pedirle que se investiguen las pruebas que han presentado.

Los partidos y sus candidatos continuaron cruzando mutuas acusaciones sobre supuesto rebase al tope de gastos de campaña y el 27 de julio, el Consejo General del IFE, en sesión ordinaria, informó de los avances en las investigaciones que lleva a cabo la UFRPP sobre las quejas presentadas por partidos políticos respecto del gasto de campañas presidenciales de las coaliciones "Movimiento Progresista" y "Compromiso por México" en el Proceso Electoral Federal (PEF) 2011-2012. Respecto de las denuncias presentadas por los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM), Acción Nacional (PAN) y por el ciudadano Héctor Salomón Galindo Alvarado, por un supuesto financiamiento de la coalición "Movimiento Progresista", a través de las asociaciones civiles "Morena", "Sin maíz no hay país", "Honestidad Valiente", "Proyecto Alternativo de Nación" y "No Nos Vamos a Dejar", así como el

presunto rebase de topes de gastos de campaña, el Consejero Presidente, Leonardo Valdés, señaló que la UFRPP había realizado 78 diligencias y seguía cinco líneas de investigación relacionadas con el caso. Sobre la denuncia presentada por los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y el PAN en contra de la coalición “Compromiso por México”, por el supuesto uso indebido de recursos para la compra y coacción del voto, a través de las tarjetas Monex, Leonardo Valdés indicó que la UFRPP había realizado 341 diligencias y seguido cinco líneas de investigación.

El 30 de julio, la UFRPP del IFE presentó sus argumentos respecto a nueve expedientes de queja en materia de financiamiento y gasto, en respuesta a la petición que le hiciera el TEPJF, quien le dio un plazo de 48 horas, para pronunciarse sobre la queja del Movimiento Progresista respecto a los casos MONEX y Soriana.

El 4 de agosto, la coalición Movimiento Progresista entregó al IFE pruebas supervenientes sobre el presunto desvío de recursos a la campaña presidencial de EPN. La coalición Movimiento Progresista solicitó a la UFRPP que requiera a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) que investigue el destino y aplicación de los recursos que supuestamente el ex coordinador de campaña de EPN, Luis Videgaray, utilizó a nombre del gobierno del Estado de México.

El PAN, a través de un comunicado difundido el 29 de agosto, denunció que hubieron irregularidades en los recursos aportados por el sector privado, y como ejemplo citó los casos de MONEX y Soriana, a través de los cuales, consideró, se tejió una red financiera para beneficiar al candidato del PRI a la Presidencia de la República.

El 16 de Julio el IFE declaró que de abril a junio pasados y como parte del proceso electoral, el IFE había canalizado a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores más de 400 solicitudes de información, principalmente de estados de cuentas con operaciones sospechosas.

El 30 de agosto, el TEPJF resolvió el juicio de inconformidad SUP-JIN-359/2012, coincidiendo los Magistrados que los argumentos presentados por la Coalición Movimiento Progresista para demandar la nulidad de la elección fueron vagas, imprecisas y genéricas, en consecuencia no se probaron los hechos para actualizar las causales de nulidad invocadas por la Coalición actora.

Es visible que las quejas y cuestionamientos al modelo de control de las reglas de financiamiento y gasto electoral fueron una constante en las elecciones presidenciales de 2012 en México, y el argumento principal de los recursos presentados en la fase impugnativa de la elección. Por lo tanto, es obvio que a pesar del avance regulatorio mexicano estamos hablando de un esfuerzo marcadamente insuficiente, de un modelo que no responde a las expectativas de los actores políticos y gran parte de la opinión pública, y que necesita ser analizado.

Se trata de un tema global, pues diversas agencias internacionales, asociaciones civiles, gobiernos y la opinión académica en general coinciden en la necesidad de fortalecer las estrategias hasta ahora desarrolladas en los distintos países para regular la relación entre el dinero y la política.

De ahí la importancia y conveniencia de realizar un estudio integral sobre el andamiaje normativo de la fiscalización electoral en México, lo cual pasa por conocer a profundidad la naturaleza y características del órgano contralor, los alcances de los bienes tutelados a través de regulaciones al ingreso y al egreso financiero electoral, así como las posibilidades de verificar su cumplimiento a través de diversos instrumentos de control, investigación y sanción.

### **2. Objetivos del estudio.**

La presente investigación busca evaluar integralmente el modelo de control de las reglas de financiamiento y gasto electoral en México, identificar sus debilidades y fortalezas para proponer mejoras y establecer las bases de una teoría de la fiscalización electoral en nuestro país.

Esta investigación pretende hacer un diagnóstico, identificar las debilidades y fortalezas del proceso de fiscalización electoral desarrollado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE, centrándonos en los procesos de revisión de los informes financieros partidistas de precampaña y campaña a partir de su creación,<sup>20</sup> por considerarlos los más controvertidos y trascendentes.

Y, finalmente, busca proporcionar recomendaciones que permitan fortalecer el marco jurídico e institucional de las reglas de financiamiento y gasto electoral en México, sobre la base del análisis cuantitativo y cualitativo de las etapas que integran el proceso de fiscalización.

---

<sup>20</sup>No incluimos los informes financieros de campañas relacionados al proceso electoral 2012, toda vez que el acceso a dichos archivos no coincide con los plazos para el desarrollo de esta investigación.

### **3. Metodología**

Estamos frente a un tema poco estudiado académica y empíricamente. El control del financiamiento ilegal electoral ha sido tradicionalmente ignorado en los estudios sobre los partidos políticos, los cuales han puesto énfasis en su financiamiento, pero han obviado el tema del control. No está presente en los clásicos de Weber (1967), Duverger (1957) o Sartori (1980), ni en los críticos como Ostrogorski (1902), Michels (1911) o Epstein (1967).

La ausencia de análisis teóricos probablemente haya sido consecuencia de la falta o limitada regulación normativa sobre el tema pues, como se ha señalado, los avances para atenuar las inevitables distorsiones que genera la falta de control del dinero ilícito en la política son relativamente recientes. Dentro de las explicaciones al retraso de los esfuerzos regulatorios, se encuentra el hecho que los entes a fiscalizar –los partidos políticos- son al mismo tiempo los responsables de definir las reglas de fiscalización y no quieren auto limitarse, también la común falta de consenso entre las élites, o simplemente que se haya partido del convencimiento que más que resolver un problema, la incorporación de este tipo de regulaciones contribuye a la polémica o conflictividad de los comicios. Como quiera que sea, ha sido evidente la falta de una teoría sobre la fiscalización electoral.

Ahora bien, llama la atención que el auge regulativo de los últimos años tampoco esté siendo acompañado de los suficientes estudios académicos. Los trabajos más importantes son aquellos que han intentado sistematizar los marcos regulatorios en el mundo, principalmente los realizados por reconocidas agencias internacionales como IDEA<sup>21</sup>, o IFES<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup>Political Finance Regulations Around the World.An Overview of the International IDEA Database.Consultable en <http://www.idea.int/publications/political-finance-regulations/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=52121>

<sup>22</sup> Political finance regulation: The Global Experience. Consultable en [http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2009/Political%20Finance%20Regulation%20The%20Global%20Experience/Political\\_Finance\\_Regulation\\_The\\_Global\\_Experience.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2009/Political%20Finance%20Regulation%20The%20Global%20Experience/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf)

También podemos identificar algunos extraordinarios esfuerzos individuales, dentro de los cuales destaca el análisis comparativo latinoamericano realizado por Daniel Zovatto, publicado bajo el título “América Latina” (en Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia, de 2003), en la cual comparó el estado del diseño institucional del financiamiento de los partidos políticos en 18 países del subcontinente latinoamericano hacia finales del siglo XX y analiza la diversidad de órganos responsables del control y de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Carlos Navarro que en su estudio titulado “Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral” introdujo al análisis comparado de la duración de las campañas como variable relevante para el financiamiento de los partidos políticos, el monto específico de los topes de gasto de campaña en el subcontinente, y ofreció nuevos detalles sobre fuentes de financiamiento prohibidas y sobre las fórmulas para establecer los límites al financiamiento de las fuentes permitidas.<sup>23</sup>

De dichos estudios comparativos internacionales se pueden identificar algunos rasgos comunes o generales en los modelos de fiscalización electoral en el mundo, como es la presencia de un organismo responsable de la fiscalización, las regulaciones en torno al financiamiento y gasto electoral, así como el establecimiento de un régimen de sanciones. Asimismo, de ellos se han sustraído lecciones y se han hecho algunas recomendaciones generales en el sentido que para llevar a cabo una función fiscalizadora eficiente y oportuna, es necesario que las entidades públicas cuenten con un marco regulatorio claro y transparente que castigue la conducta ilícita y promueva la profesionalización de los servidores que administran los recursos públicos. Un aspecto central observado en los estudios comparativos es que concluyen en la necesaria modernización de los sistemas administrativos, contables y de control para hacer más efectiva la fiscalización sobre el origen y gasto de las formas de financiamiento electoral.

---

<sup>23</sup> Sobre la importancia de estos textos Cfr. Lujambio, Alonso (.2007), La fiscalización de los gastos de los partidos políticos, en Tratado de Derecho electoral comparado, IDEA Internacional.

Las conclusiones de los estudios comparativos internacionales son básicamente descriptivas de los modelos existentes en cada país, lo que dificulta identificar un modelo a seguir. Lo cierto es que no hay consenso teórico, ni político en el mundo respecto de la naturaleza jurídica del organismo responsable de hacer cumplir las reglas en esta materia. Esto es, si debe ser autónomo o puede ser dependiente de alguno de los poderes tradicionales; respecto a la magnitud de las restricciones de financiamiento y gasto electoral, pues hay países con limitadas restricciones que buscan marcos regulatorios más fuertes (véase el ejemplo norteamericano), y contrariamente países con robustos marcos regulatorios que ante su ineficiencia están buscando aligerar sus restricciones; respecto de la cantidad y cualidad de los instrumentos de fiscalización a utilizar, pues ello depende de la densidad del marco regulatorio y de la cantidad de bienes jurídicos que la normatividad quiere tutelar y; respecto el grado y alcance de las sanciones pues hay países con sanciones muy ligeras que buscan endurecerlas, y a la vez países con sanciones severas que nunca se aplican y están buscando atajar la simulación adecuando su régimen sancionatorio.

En definitiva, las reglas, la magnitud de las restricciones y las instituciones de fiscalización electoral que funcionan en un contexto pueden no resultar pertinentes en otros. Esto es así por la modalidad con la que se desarrolla no solo la dinámica del poder, sino el sistema de partidos y la relación entre dinero y política en cada democracia en particular. Los análisis comparativos nos demuestran que aún y cuando pueden hacerse sugerencias generales, la conveniencia de reglas de financiamiento y gasto electoral depende del contexto de exigencia, interés, cultura de legalidad y transparencia, competitividad partidista que exista en los estados. Por ejemplo, puede darse el caso que el andamiaje normativo sea acorde con los principios y recomendaciones planteados por la comunidad académica internacional, pero que en dicha localidad no estén dadas las condiciones culturales (cultura del respeto a la ley, el valor y la tradición de la rendición de cuentas, etc.) que permitan su debida aplicación.

Por lo tanto, en el estudio de los modelos de control de financiamiento y gasto electoral, no podemos considerar única y exclusivamente las lecciones o sugerencias derivadas de análisis comparativos internacionales, sino que estamos obligados a analizar las particularidades de cada sistema normativo. Luego entonces, requerimos utilizar métodos inductivos de investigación, pues existe la necesidad de analizarlos a partir de sus peculiaridades, del contexto y la coyuntura en la cual se desarrollan.

En consecuencia, la investigación analiza el modelo de fiscalización electoral mexicano a partir de los hechos que se presentan en el desarrollo de su implementación, a partir de lo que los propios actores están demandando, de sus inquietudes y preocupaciones, dejando al margen los modelos preconcebidos.

Como análisis exploratorio, se realizó un estudio comparativo de las 53 democracias más representativas del mundo, para conocer las características de financiamiento electoral y las reglas de fiscalización electoral vigentes (anexo 1 y 2).

Además, se acompaña el análisis doctrinal y jurídico del andamiaje normativo del modelo de fiscalización electoral mexicano, con el análisis cuantitativo de sus resultados en las distintas etapas del proceso, determinando el siguiente objeto de estudio:

- a) Fundamento constitucional, legal y reglamentario de la fiscalización electoral
- b) Informes financieros presentados por los partidos políticos ante la UFRPP
- c) Informes de resultados de los procedimientos de fiscalización de la UFRPP
- d) Resoluciones de la UFRPP a procedimientos de queja y oficiosos relacionados a supuestas violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral
- e) Resoluciones del TEPJF a impugnaciones a las sanciones generadas por el Consejo General del IFE relacionadas a supuestas violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral.

Asimismo, la investigación se complementa con la utilización de herramientas propias de la metodología cualitativas, principalmente cuestionarios y entrevistas a profundidad a los actores del proceso de fiscalización como son los representantes financieros de los partidos políticos y los funcionarios electorales responsables de la aplicación de las reglas, lo cual nos ha permitido obtener información cualitativa de la operatividad del modelo, fortalecer el diagnóstico de la situación, y atender las lagunas informativas presentes en algunas etapas del proceso.

Finalmente, realizamos el estudio a partir de las grandes etapas del proceso de fiscalización por considerar que es la mejor manera de acreditar hallazgos. El proceso de fiscalización electoral mexicano sigue a grandes rasgos la siguiente ruta:

- 1) Integración y presentación del informe por el partido, agrupación u organización política.
- 2) Revisión del informe y verificación documental por parte de la UFRPP, incluye la solicitud de aclaraciones y rectificaciones, y la elaboración de un dictamen y proyecto de resolución.
- 3) Sanciones del Consejo General, en su caso, y la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### **4. Alcance del estudio.**

De acuerdo a la normatividad electoral (artículo 83 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [COFIPE]), la UFRPP realiza diversos procedimientos de fiscalización con el fin de conocer la calidad de los resultados de la gestión administrativa de los partidos y el cumplimiento de las metas en un período determinado y una vez de que éste ha concluido. La variedad depende de la cantidad de informes financieros que los partidos están obligados a presentar.

La UFRPP recibe y revisa los informes trimestrales, informes anuales e informes preliminares y de campaña de los partidos políticos, los informes de precampaña que presentan los precandidatos registrados; los informes de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales y los informes mensuales que deben entregar las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político.

Dichos informes determinan en gran parte la ejecución de los planes técnicos y administrativos que el IFE realiza en la programación y planeación de sus actividades anuales y bimestrales, ello para la selección y asignación de auditores, cronograma de los trabajos de investigación y verificación o visitas que la UFRPP detalla en el desempeño de sus funciones, así como en la profesionalización y cualificación de su personal que participa en los procedimientos de auditoría.

Respecto de los informes trimestrales, cabe advertir que de éstos sólo se generan medidas preventivas: I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda; II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el período que corresponda; III. Si de la revisión que realice la Unidad se encuentran anomalías errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. En todo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad, y IV. Durante el año del proceso electoral federal se suspenderá la obligación establecida en este inciso. Esto de conformidad con los Artículos 41,

fracción V, párrafo décimo de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 79, Núm. 1; 81, Núm. 1; 118, Núm. 1, Inc. h) y m) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 69, Núm. 1 Y 7, Inc. b) del Reglamento Interior del IFE y 6, Núm. 1, Inc. k) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización.

I. Los informes anuales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe; III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda; IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto; y V. Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo para los partidos políticos y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable, de acuerdo a lo que dispone el artículo 83 del COFIPE.

En el caso de las precampañas de acuerdo con el COFIPE, dichos informes deben ser presentados por los precandidatos a cargos de elección popular siete días después de la jornada al órgano interno del partido político correspondiente. En dicho documento deberán especificar el origen y el monto de los ingresos, así como los gastos realizados por los aspirantes. Los informes de precampaña en general deberán presentarlo los partidos al IFE a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña. La ley electoral también estipula que si un precandidato no cumple con la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos dentro del plazo establecido, y de haber obtenido la mayoría de los votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Además, los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General del IFE serán

sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido, ello se previene en los artículos 83, Inc. c), fracción II; 214 Núm. 2, 3, y 4 del COFIPE.

En lo relativo a los informes de la campaña, los partidos políticos deben notificar al IFE quince días antes de la jornada electoral un informe preliminar con los ingresos, egresos y colectas públicas recaudado hasta un mes antes de llevarse a cabo la elección correspondiente. Posteriormente, dentro de los sesenta días siguientes a la jornada electoral, deben entregar el informe final de sus gastos de propaganda y actos de campaña, dicha obligación se estipula en el artículo 83, Inc. d) del precitado COFIPE. Tras la presentación del informe, la UFRPP dispone de ciento veinte días para revisarlo.

Este estudio se centra exclusivamente en los procedimientos de fiscalización de los informes de precampaña y campaña de los partidos políticos, por tratarse de los procesos más complejos y que despiertan mayor inquietud en el ámbito académico y político.

Asimismo, analizaremos los procedimientos de revisión de la UFRPP a dichos informes a partir de su creación en 2008. Lo anterior, reconociendo que la reforma electoral de 2007 dotó de mayores instrumentos y capacidad sancionatoria a la UFRPP, y especializó la función de fiscalización, por lo que no resulta pertinente comparar el resultado del trabajo de la UFRPP con el de la antigua Comisión de Fiscalización integrada por consejeros electorales. En consecuencia, el alcance de nuestra investigación se reduce a los procedimientos de fiscalización de precampañas y campañas relacionados al proceso electoral federal 2009 y 2012.

Respecto de los informes financieros del proceso electoral federal 2012 presentados por los partidos políticos, toda vez que la información de los resultados serán conocidos por la opinión pública hasta la sesión del Consejo General del 30 de enero de 2013, únicamente estableceremos como referencia el dictamen consolidado que presento la UFRPP al Consejo General del IFE, que da

cuenta de los informes de precampaña y campaña presentados por los partidos políticos y coaliciones en el Proceso Electoral Federal del año 2012.

Cabe señalar que a la fecha, los informes de precampaña en el proceso electoral federal 2011-2012, presentados por los partidos políticos nacionales, tanto en el procedimiento ordinario como extraordinario se encuentran revisados por la UFRPP al 100%.

Estos informes dan cuenta de las actividades realizadas por los precandidatos de los partidos políticos en el período de precampaña en las fechas comprendidas del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012. La fecha límite establecida en el cómputo de la UFRPP para la entrega de los informes de precampaña fue el 16 de marzo de 2012, recibiendo el órgano de fiscalización electoral un total de 4,218 informes de precampaña apreciándose en la tabla 1.

**TABLA 1.- INFORMES DE PRECAMPAÑA DEL PROCESO ELECTORAL MEXICANO 2012**

Concepto	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NUAL	Total
Recibidos en tiempo	525	314	515	198	206	0	712	2,470
Recibidos extemporáneamente	75	6	1001	14	0	254	8	1,358
Recibidos de precandidatos no registrados	350	0	33	0	0	0	0	383
Duplicados	75	0	1	0	0	2	0	78
Representación proporcional	0	0	7	0	0	0	0	7
Total	350	320	1,556	212	206	254	720	4,218

##### **5. Características generales del modelo de fiscalización electoral en México.**

El modelo vigente de control fue consecuencia de sucesivas reformas constitucionales y legales derivadas de exigencias coyunturales. El punto de partida fueron las reformas de 1986-87, en la cual se establecieron criterios claros para la asignación de recursos financieros para los partidos políticos, dependiendo

de su porcentaje de votos y su número de diputados. En 1993 se establecieron topes a los gastos de campaña como herramienta indispensable para garantizar la equidad en las contiendas. Asimismo, se amplió la magnitud del financiamiento a los partidos políticos y se introdujeron regulaciones para el financiamiento privado, así como mecanismos de información, supervisión y sanción sobre los reportes partidistas.

Sin embargo, hasta antes de 1994 no se incluía ninguna disposición relativa al control de las reglas de financiamiento y gasto electoral. Tal omisión permitía que, los partidos actuarán con absoluta discrecionalidad en estos temas. No se sabía cuánto dinero entraba a los partidos, ni de dónde venía, tampoco se sabía cuál era el volumen de recursos que se gastaban en las distintas campañas. Derivado de las reformas de 1993 y 1994, la capacidad fiscalizadora del Instituto Federal Electoral (IFE) permitió conocer las dimensiones de los recursos públicos y privados, involucrados en las campañas electorales, gracias a la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos. Como consecuencia, para el proceso electoral federal de 1994, los partidos tuvieron la obligación de entregar informes anuales y de campaña, con lo que pudo documentarse la enorme asimetría de recursos que se habían utilizado. Durante las campañas presidenciales de ese año hubo una denuncia permanente por parte de la oposición a la ventaja económica de la campaña del candidato del PRI, Ernesto Zedillo, e inmediatamente a su conclusión surgió el escándalo ya comentado del financiamiento ilegal a esa campaña.

Dichos acontecimientos fueron atendidos en la reforma de 1996, en la cual se garantizó que el financiamiento público a los partidos políticos fuese preeminente sobre el privado y que se repartiera de forma equitativa. Asimismo, se fijó límites a los flujos privados de recursos para garantizar la independencia de los partidos. Además, se multiplicó el acceso de los distintos partidos a los medios de comunicación electrónica en condiciones equitativas. Se establecieron nuevas facultades y más instrumentos de fiscalización para la autoridad electoral (IFE), entre ellas la atribución para ordenar la práctica de auditorías y visitas de

verificación lineamientos para que los partidos lleven su registro de ingresos y egresos, y también se abrió la posibilidad de que otros partidos colaboren con la autoridad electoral en la tarea fiscalizadora mediante la interposición de quejas en la materia.

En concordancia con la reforma constitucional referida, se reformaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para establecer la obligación de los partidos políticos a presentar sus informes financieros anuales y de campaña, ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, órgano permanente inserto en la estructura del Consejo General del IFE, con facultades expresas para verificar que los partidos políticos se ajusten a lo establecido por la ley electoral en cuanto al origen y aplicación de sus recursos.<sup>24</sup>

Este esquema de control de los ingresos y gastos de los partidos políticos probó ser eficaz para cumplir con su propósito de introducir a los partidos políticos -en tanto entidades de interés público- al principio democrático de la rendición de cuentas. Pero el esquema empezó a evidenciar su insuficiencia a raíz de las investigaciones relacionadas a supuesto financiamiento ilícito de las campañas presidenciales de 2000, conocidos como PEMEXGATE y Amigos de Fox.<sup>25</sup> Dichos procedimientos desenmascararon ciertas deficiencias del modelo emanado de la reforma de 1996 derivadas de aspectos que el legislador dejó de regular y merecían un tratamiento de ley, como la limitación de las herramientas en materia de fiscalización del IFE, pues el Instituto tuvo que enfrentar sendas batallas legales para lograr vencer los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

No hubo reformas que atendieran las críticas al modelo, así que las elecciones presidenciales de 2006 se desarrollaron bajo las mismas reglas, las cuales volvieron a ser cuestionadas. En esta ocasión, las críticas se centraron en la

---

<sup>24</sup> Un análisis detallado y puntual del cambio a través de las reformas electorales se encuentra en Becerra R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2005), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México. Cal y Arena.

<sup>25</sup> Cfr. Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, ed. Cal y Arena, México, 2006, pp. 39 y 111.

parsimonia de las autoridades frente a lo que muchos calificaron como un despilfarro de recursos durante las campañas federales de ese año y frente a la intervención económica en radio y TV de diversos actores ajenos a la contienda como desde instancias gubernamentales hasta grupos empresariales.<sup>26</sup>

Dichos acontecimientos propiciaron una nueva reforma, aprobada en noviembre de 2007, en donde se recogieron estas experiencias y se promovió la prohibición de contratación de publicidad política electoral en radio y TV por parte de partidos, candidatos y particulares, se eliminó el secreto bancario como límite a las investigaciones del IFE, y se impulsó la especialización de la función fiscalizadora al crear una Unidad de Fiscalización con autonomía técnica, la cual fue dotada de nuevas y mejores herramientas de investigación y sanción.

Los elementos característicos del modelo son los siguientes:

### 5.1 Organismo fiscalizador. El estudio de la UFRPP

México forma parte de la tendencia en el mundo, pues la competencia de fiscalizar el dinero político electoral recae en un órgano del Estado, cuya naturaleza es administrativa y autónoma.

Hoy día, a pesar de que los partidos realizan controles internos que se han vigorizado en la medida en que se han comprometido a apoyar acciones de blindaje frente a la posibilidad de ingreso de dinero del crimen organizado en las campañas<sup>27</sup>, la fiscalización electoral en México se ejerce básicamente a través

---

<sup>26</sup>Para mayor abundamiento *Cfr.* Córdova Vianello, Lorenzo (2008). “Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008”, en Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo. México, TRIFE, p. 52.

<sup>27</sup>Con la firma de los convenios de blindaje para impedir la infiltración de dinero mal habido durante el proceso electoral federal 2008-2009, los partidos políticos asumieron una serie de compromisos, que bien podríamos calificar como mecanismos intra-partidarios de control. Dentro de los más importantes destaca el compromiso de obligar a sus precandidatos y candidatos a presentar su declaración patrimonial en el seno de sus propios partidos. También se comprometieron a redoblar las medidas internas para fiscalizar debidamente las fuentes de ingreso y destino del gasto llevados a cabo por todos sus precandidatos, candidatos y estructuras a nivel nacional, local, distrital o municipal. Según fuera el caso, los partidos políticos vigilarían escrupulosamente la identidad de los aportantes en dinero y de los propietarios de los bienes recibidos en especie; el origen y flujo del dinero en efectivo legalmente permitido; y el listado de proveedores contratados durante el proceso electoral. Asimismo, los partidos procurarían políticas de financiamiento y gasto tendientes a disminuir el uso del dinero en efectivo.

del control externo llevado a cabo por el IFE, que es un organismo constitucional autónomo. Esto es que la exigencia de mayores y mejores garantías de equidad en las contiendas electorales por parte de la oposición hizo necesario que la competencia de investigación y sanción de las afectaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral, no recayera en una agencia dependiente del gobierno en turno, sino en un organismo autónomo. Para atender dicha demanda, los legisladores mexicanos no crearon una agencia autónoma especializada, sino que aprovecharon la decisión de darle autonomía a la institución responsable de organizar las elecciones, para fortalecerla y conferirle también la atribución del control del dinero político electoral. Así pues, en México no existe una agencia independiente especializada en fiscalizar los gastos partidistas, como es el caso de la Comisión Electoral Federal (FEC por sus siglas en inglés)<sup>28</sup> de Estados Unidos, sino que el mismo organismo autónomo responsable de organizar las elecciones tiene esta competencia.

El IFE fue creado en 1990, con la finalidad de proporcionar una respuesta a las diversas exigencias ciudadanas en ese momento, de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales que se celebraban en el territorio nacional. Es el órgano encargado de la organización y ejecución de los procesos electorales a nivel federal. También es el competente para llevar a cabo el control de los recursos de los partidos políticos, contando para ello con atribuciones al respecto, así como con la facultad de establecer las sanciones administrativas correspondientes. Su autonomía está justificada en la necesidad de garantizar un manejo neutral e imparcial de forma que la estructuración de los procesos mismos no genere ventajas para partido alguno, particularmente los que detentan el poder.

La función fiscalizadora del IFE es realizada a través de un órgano técnico especializado, denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP). Éste modelo encontró su punto de partida en el Código Federal Electoral de 1987, en cuyo artículo 61, fracción VIII, se señalaba

---

<sup>28</sup>Federal Election Commission disponible en <http://www.fec.gov/>

que los partidos políticos justificarían anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público.<sup>29</sup>

Posteriormente, se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, como resultado de la reforma electoral de 1996. Con dicha reforma, la Comisión especial de consejeros electorales se convirtió en una Comisión de Fiscalización de carácter permanente, integrada exclusivamente por consejeros electorales del Consejo General, con amplias facultades para auditar a los partidos en cualquier momento que fuera necesario y para elaborar reglamentos, ya no sólo para orientar a los partidos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, sino para determinar los procedimientos de fiscalización con relación a los informes, así como al desahogo de las quejas relativas a financiamiento (artículo 49-B).<sup>30</sup> Además, el Consejo General del IFE fue facultado para aprobar el dictamen de fiscalización y la resolución respectiva, lo que implicaba determinar la sanción a imponerse sobre el partido infractor, lo cual había sido anteriormente una atribución del Tribunal Federal Electoral. Con esto, la autoridad administrativa se hizo cargo de todo el procedimiento de control sobre faltas administrativas de los partidos políticos.

Las críticas al modelo derivadas de la elección presidencial de 2006 motivaron la reforma constitucional de 2007 que estableció un nuevo diseño de fiscalización de gastos, en la que ya no se deposita la competencia a una Comisión de consejeros electorales, sino a un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto

---

<sup>29</sup> Jaime Cárdenas sostiene que no existe constancia de que esa norma se haya acatado. Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox, UNAM, 2004, p. 6.

<sup>30</sup> Entre sus atribuciones se encontraban las siguientes: a) Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento. b) Vigilar que los recursos de los partidos se asignen estrictamente a las actividades señaladas por la ley. c) Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos. d) Ordenar visitas de verificación a los partidos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes. e) Informar al Consejo General de las irregularidades en que hayan incurrido los partidos y agrupaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente. En las adecuaciones al COFIPE se determinó en el capítulo tercero (artículos 79-86) que la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), sustituyendo así a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la cual se integraba exclusivamente por consejeros electorales (artículo 77.6).

De acuerdo a autores especializados como Cristalinas y Zavala , “la UFRPP tiene nivel jerárquico equivalente a una dirección ejecutiva del IFE, cuya finalidad consiste en lograr profesionalizar la función fiscalizadora y generar condiciones de imparcialidad, pues a juicio de los autores de la iniciativa, el diseño legal precedente ocasionaba “distorsiones” innecesarias en el trato de los consejeros integrantes de la Comisión de Fiscalización y los representantes de los partidos políticos ante el propio Consejo, además de que el largo tramo de desahogo de los procedimientos (Secretario Técnico-Presidente de la Comisión- Presidente del Consejo-Secretario Ejecutivo) hacía lento y discontinuo el ejercicio de tal atribución”.<sup>31</sup>

Con esto se buscó especializar la tarea de fiscalización, separándola de las actividades de organización electoral que desarrollan los consejeros del IFE, y se concentran en un órgano técnico que, si bien es nombrado y dependiente del Consejo General del IFE, en él ya no participan los consejeros. Lo anterior constituye un acierto de la reforma, pues las tareas de fiscalización presentan ciertas características y cualidades que resultan incompatibles con la función

---

<sup>31</sup>Cristalinas, Alfredo, “Fiscalización del IFE a partidos políticos nacionales” en Revista Mexicana de Derecho Electoral, IIJ-UNAM, núm. 1, 2012, pp. 287-305; y Zavala, Marco Antonio, “La fiscalización de los recursos”, en Córdova, L. y Salazar, P. (coords.), op. cit., pp. 295 y ss.

natural y prioritaria del IFE. Estas incompatibilidades impiden que, por una parte, los organismos electorales puedan garantizar plenamente la equidad y la transparencia en las campañas y, por otra, puedan generar los acuerdos y consensos que requieren los procesos electorales, así como contribuir al fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema de partidos.<sup>32</sup>

La UFRPP tiene como atribución genérica la revisión y vigilancia de las finanzas de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales, así como la sustanciación de los procedimientos en materia de quejas sobre el funcionamiento y gasto de los partidos políticos.<sup>33</sup> Las facultades y atribuciones de la Unidad están enunciadas en el artículo 81 del COFIPE y las describe de manera genérica, otorgando al titular de la Unidad las encomiendas propias para su desempeño y marca los límites respecto del alcance de su competencia. El artículo 81 señala que la UFRPP tiene las siguientes facultades:

- a) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en este Código;
- b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;
- c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;

---

<sup>32</sup>Chacón Rojas, Oswaldo, *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, Editorial Fontamara, México, 2011, p. 217.

<sup>33</sup> Valdés, L., "Las autoridades electorales: estructura y atribuciones", en Córdova, L. y Salazar. P. (coords.), *op. cit.*, pp. 358 y ss.

- d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;
- e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;
- f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;
- g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;
- h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;
- j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este capítulo;
- k) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener su registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en este Código;
- l) Revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales, de conformidad a lo que establezca el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General;

- m) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de este Código;
- n) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad;
- o) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído;
- p) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General;
- q) Prestar y recibir los apoyos establecidos en los convenios a que se refiere el inciso anterior;
- r) Ser conducto para que las autoridades locales a que se refiere el inciso q) superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento;
- s) Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en este Código; y
- t) Las demás que le confiera este Código o el Consejo General.

El mandato constitucional otorga, al órgano técnico de supervisión de las finanzas de los partidos políticos, autonomía en su funcionamiento, busca procurar un desahogo táctico de las nuevas atribuciones conferidas, además de fortalecer los canales de comunicación y acción con la estructura desconcentrada del Instituto.

Si bien no se trata de una autonomía extra poder, la autonomía de relevancia constitucional ha valido para que, de la mano con la profesionalización, se fortalezca la autoridad fiscalizadora tutelando los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad. Consecuentemente, se percibe una autoridad sensible, pero firme, objetiva y lo más importante, brinda confianza.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios básicos del régimen de fiscalización de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas. Dichos principios han sido recogidos y desarrollados posteriormente en la legislación secundaria que resulta aplicable en la fiscalización.

Por su parte, el Consejo General del IFE aprobó el 4 de julio de 2011, los ordenamientos que constituyen la estructura normativa de las funciones de la UFRPP, a saber: el Reglamento de Fiscalización, el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización y el Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales. Al contar con una reglamentación sólida, la actuación del órgano técnico brinda mayor certeza y seguridad jurídica a los sujetos obligados a rendir cuentas en materia electoral.

La UFRPP tiene facultades reglamentarias que tienen relación con la elaboración de proyectos de reglamentos de fiscalización, normas generales de contabilidad y de desahogo de procedimientos, mismos que deben presentar al Consejo General para su aprobación. Además tiene facultades de fiscalización relativas a los sujetos obligados, consistentes en recibir y revisar los informes de ingresos y egresos, ya sean en la modalidad trimestral, anual e informes de precampañas y campañas.

Finalmente la UFRPP ejecuta sus facultades de investigación. Estas son relativas a la investigación de presuntas irregularidades derivadas de quejas presentadas por partidos políticos y pueden derivar en el inicio de procedimientos administrativos e incluso la presentación del proyecto de resolución de dicha queja ante el Consejo General.

### **5.2 Reglas de financiamiento electoral.**

En México se ha optado por un modelo de financiamiento mixto que privilegia los fondos públicos y establece prohibiciones y limitaciones a las aportaciones privadas. Este modelo fue adoptado a partir de la reforma constitucional de 1996 y forma parte de cierta tendencia regional. El financiamiento público es proporcionado por el Estado a través del IFE, y consiste en dinero entregado directamente a cada instituto político, para cubrir los gastos de las actividades ordinarias permanentes, para sufragar las actividades extraordinarias de consecución del voto, o como una prerrogativa en cuanto a servicios, infraestructura, exenciones, acceso a los medios de comunicación. También se establecen las obligaciones para realizar actividades que tienden a la obtención del voto. Para tal efecto, el financiamiento público anual es proporcionado en efectivo o en especie, como lo prevé el Código Electoral.

La regulación del financiamiento público está prevista desde la Constitución al señalar el artículo 41 que: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”. Esta disposición que privilegia el financiamiento público sobre el de carácter privado, busca disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos, de los políticos y de los gobiernos electos en dichos procesos.

El monto del financiamiento público anual para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se determina multiplicando el número total de ciudadanos

inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El presupuesto del año 2012 para actividades ordinarias permanentes fue de \$3'361'120,841.57 (Tres mil millones, trescientos sesenta y un millones, ciento veinte mil ochocientos cuarenta y un pesos 57/100 M.N.).

El financiamiento público anual que resulte de la aplicación de la fórmula ya descrita, se reparte conforme a las siguientes reglas: 30% del total se entrega de manera igualitaria a los partidos, y 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político en la última elección.

En cada renovación del Poder Ejecutivo y de ambas cámaras, se asigna un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que le correspondan en ese año. Por ejemplo, para el proceso electoral 2012, los fondos destinados y acordados por unanimidad por el Consejo General del IFE, fueron de \$5'344'875,635.00 (Cinco mil , trescientos cuarenta y cuatro millones, ochocientos setenta y cinco mil seiscientos treinta y cinco pesos 00/100 M.N.) de los que \$1'361'120,841.57 (Un mil trescientos sesenta y un millones, ciento veinte mil, ochocientos cuarenta y un pesos 57/100 M.N.) corresponden al financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes.

Del monto general, más de tres mil millones de pesos fueron para el Partido Acción Nacional (PAN), 849 millones 568 mil 327.89 pesos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; al Partido Revolucionario Institucional (PRI), mil 74 millones 539 mil 708.07 pesos, y al Partido de la Revolución Democrática (PRD), 451 millones 490 mil 727.45 pesos. Mientras que al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se le asignaron 313 millones 14 mil 202.45 pesos; al Partido del Trabajo (PT), 236 millones 196 mil 279.70 pesos; Nueva Alianza, 230 millones 191 mil 338.17 pesos; y al Movimiento Ciudadano, 206 millones 120 mil 257.85 pesos. Para el caso de las actividades de campaña, se otorgaron 1 mil 680.56 millones de pesos que fueron repartidos en forma proporcional para cada partido político. Esta fórmula recompensa el esfuerzo

partidista posteriormente a las elecciones, pero no deja de ser cuestionada por los partidos que suelen tener menor votación, quienes argumentan que el modelo propicia que las contiendas futuras sean inequitativas pues favorecen financieramente a los partidos grandes.

En los últimos años se ha debatido de forma recurrente en torno a la demanda de disminuir gradualmente el monto de financiamiento público a partidos y campañas, pues en comparación con otras democracias en el mundo, el financiamiento público en México es elevado. De ahí que en la reforma electoral de 2007, además de modificar la fórmula para el financiamiento de sus actividades ordinarias,<sup>34</sup> se disminuyó el monto de financiamiento para campañas políticas, del 100% sobre las prerrogativas ordinarias a un 50% de éstas para las elecciones concurrentes y sólo 30% para elecciones intermedias.<sup>35</sup>

Sin embargo, aunque en las propias reformas se estipuló la reducción del financiamiento para campañas electorales, el financiamiento público partidista no se vio afectado porque éstos también reciben financiamiento para actividades específicas, los cuales fueron incrementados. Este financiamiento va dirigido a actividades específicas relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, y equivale al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponde en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

---

<sup>34</sup>Se elimina la intervención del Consejo del IFE en el cálculo de las prerrogativas y delimita expresamente los elementos de la fórmula: número de empadronados por el 65% del salario mínimo diario vigente en el D.F.

<sup>35</sup>“El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias”. Art. 41, fracción II, párrafo dos, inciso b de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, de acuerdo al Art. 78 del COFIPE, para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario. Cabe señalar que en el nuevo Reglamento se ha incorporado la obligación de informar sobre el cumplimiento de tales objetivos, planes y programas específicos, como los gastos de actividades con enfoque de género, para lo cual se estableció un financiamiento especial que en conjunto suma 67.22 millones de pesos en el 2012.

Por otro lado, el sistema electoral mexicano contempla también el financiamiento de origen privado, que comprenden: a) aportaciones de los militantes y cuotas voluntarias de los propios candidatos a sus campañas; b) aportaciones de simpatizantes; c) autofinanciamiento; y, d) rendimientos por fondos bancarios.

El financiamiento que proviene de la militancia está conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

- I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo foliado de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado, y que incluya el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del donante.; y
- II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados así como las aportaciones de sus organizaciones.

Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido, pero la suma de las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido deberá sujetarse a los límites establecidos por la ley.

El financiamiento de simpatizantes está conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 del artículo 77.

El autofinanciamiento se constituye por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

Por último se encuentran los rendimientos por fondos bancarios que permite que los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, los cuales deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

Con las regulaciones de control fiscal de los ingresos por donativos de afiliados y simpatizantes, en México los partidos tienen la obligación de amparar con recibos foliados los ingresos en efectivo y en especie que reciban, así como llevar un control de folios de los recibos impresos y expedidos. El control y registro de los ingresos refiere que los partidos tendrán una cuenta bancaria principal para depositar sus ingresos, registrarlas contablemente, y sustentarlas con los comprobantes fehacientes, que identifique al aportante conforme a normas de información financiera que garanticen la transparencia de todas sus operaciones.

Se trata de un ejercicio necesario para legitimar las contiendas electorales, ya que los electores tienen derecho a que esas aportaciones se reporten públicamente, con los nombres de donantes y montos de sus aportaciones, para que puedan saber quiénes son los grandes donadores y con qué propósito aportaron esas altas cifras de dinero a partidos y candidatos. Por tanto, a partir del 2000, el IFE estableció, vía Acuerdo de Consejo General, la obligación de que esa información sea difundida en medios de comunicación, como el internet, aunque dicha

información no es publicada de forma expedita, es decir, que se presenta meses después de concluida la elección.

Por lo que se refiere a las aportaciones en especie, la ley obliga a los partidos a hacer constar este tipo de donaciones mediante un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido.

Dado que de los depósitos en efectivo no se puede conocer con certeza el origen de los recursos, la norma está encaminada a lograr un mayor control en la procedencia de los mismos, al limitar el monto de los recursos que ingresan a los partidos mediante esta modalidad. Esto es muy importante, pues de los pagos en efectivo no se puede conocer con certeza el destino de los recursos, es un acto que atenta contra el principio de certeza, puesto que limita a la autoridad electoral en conocer con veracidad las operaciones que se realizan, para lo cual se requiere que de todos los pagos que se efectúen se tenga pleno conocimiento de la identificación del beneficiario, puesto que se tendrían operaciones cuyo destino de los recursos resultan de inicio inciertos. Con este objetivo, en el artículo 12 del Reglamento se establece que “Todo pago que efectúen los partidos que rebase la cantidad equivalente a 200 días de salario mínimo deberá realizarse mediante cheque nominativo expedido a nombre del prestador del bien o servicio, y que contenga la leyenda ‘para abono en cuenta del beneficiario’”. Este artículo tiene como finalidad limitar la circulación de efectivo y evitar que los partidos se conviertan en instituciones de lavado de dinero.<sup>36</sup> En términos generales, las

---

<sup>36</sup>El artículo 31, fracción III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece que para que una deducción sea autorizada, deberá estar amparada con documentación que reúna los requisitos que señalen las disposiciones fiscales relativas a la identidad y domicilio de quien la expida, así como de quién adquirió el bien de que se trate o recibió el servicio, y que los pagos cuyo monto exceda de \$2,000.00 se efectúen mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o por medio de los monederos electrónicos que al efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria (SAT), excepto cuando dichos pagos se hagan por la prestación de un servicio personal subordinado. Adicionalmente, el artículo 31, fracción III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, entre otras determinaciones, señala que en el caso de los pagos que se efectúen mediante cheque nominativo, éste deberá ser de la cuenta del contribuyente y contener su clave del Registro Federal de Contribuyentes así como, en el anverso del mismo, la expresión “para abono en cuenta del beneficiario”. Por ello, el cheque deberá ser expedido a nombre de la persona a la que se efectúa el pago y no a nombre de un tercero intermediario del pago, de tal manera que la autoridad electoral tenga la certeza de que los recursos fueron destinados al pago que ampara el

aportaciones específicas en dinero, tienen un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial.

De esta forma, la suma o el tope de financiamiento privado que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior. Este tope de financiamiento privado incluye tanto aportaciones en dinero como en especie. Con esta fórmula se establece que las actividades ordinarias de los partidos van a financiarse casi exclusivamente con fondos públicos, y que las aportaciones privadas solo tendrán significancia en las campañas electorales.

Otra restricción al financiamiento privado en México se deriva del principio que establece la supremacía permanente del financiamiento público, pues al reducirse por ley (en el caso de las elecciones intermedias), o por decisión de las dirigencias partidistas (cuando deciden entregar montos inferiores a determinadas campañas para beneficiar otras), se reduce asimismo el monto de lo que puede obtenerse por la vía particular.

### **5.3 Reglas de gasto electoral**

Los partidos pueden gastar en todo lo concerniente a las actividades electorales. La legislación establece que dichos gastos pueden ser de propaganda, operativos y de gastos de producción de los mensajes para radio y televisión. Los primeros comprenden los realizados en medios impresos (diarios, revistas y similares), bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros relacionados; por su parte. Los gastos operativos comprenden los sueldos y salarios del personal

---

comprobante del gasto presentado. Para la debida verificación de la norma, se solicita a los partidos que presenten copia de los cheques expedidos, anexos a las pólizas correspondientes.

eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

Los gastos de producción de radio y TV corresponden a todas aquellas erogaciones que se realicen como pago de los servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes a la producción de los *spots* publicitarios para su difusión en medios masivos.

La ley electoral precisa que no se consideran dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones, pero en la práctica resulta en ocasiones complicado diferenciar unos de otros. El gasto en actividades ordinarias permanentes es aquel que se destina para apoyar las actividades ordinarias de los partidos, mientras que los gastos de campaña se refiere exclusivamente para financiar actividades destinadas a la obtención del voto y, por tanto, sólo se asigna en años en los que hay campañas electorales:

1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.
2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:
  - a) Gastos de propaganda:
    - I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.
  - b) Gastos operativos de la campaña:
    - I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
  - c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:

- I. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.
- d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:
  - I. Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.
3. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

La fiscalización electoral se beneficia cuando desde la normatividad se establecen disposiciones que juegan un carácter preventivo y contribuyen a evitar el incumplimiento de las reglas.

Una de estas disposiciones es la obligación de los candidatos de manejar la totalidad de sus ingresos y egresos a través de una cuenta bancaria aperturada por el partido político con este fin.

Otra disposición común es que la documentación original comprobatoria de egresos sea expedida a nombre del partido, es decir, que no se pueda comprobar gastos a través de facturas o recibos que hayan sido expedidos a nombre de terceros, y así evitar que se utilicen recursos públicos para pagar servicios y bienes adquiridos por personas diversas, en cuyo caso la autoridad no tiene la certeza de que el beneficio final lo haya obtenido el partido político.

Otro mecanismo de control es el establecimiento de límites a partir de los cuales los gastos deben realizarse mediante cheque de una cuenta del partido, con el objetivo de limitar la circulación profusa del efectivo, dado que de los pagos en efectivo no se puede conocer con certeza el destino de los recursos.

Respecto de quién puede gastar, conforme a la normatividad electoral vigente, es una función que recae directa y exclusivamente en los partidos políticos y, en su caso, coaliciones. Ello porque se tiene la obligación de contar con un órgano de finanzas responsable de la administración del patrimonio, de los recursos financieros y de la presentación de los informes de los ingresos y gastos de que se trate (trimestrales, anuales, de precampaña o campaña). Evidentemente, en los casos de precampañas y campañas, internamente y por estrategias de administración, operación y control, los partidos delegan responsabilidades en ésta materia a los equipos de precampaña y campaña, siendo en todo momento responsable solidario con los precandidatos y candidatos, como los principales sujetos obligados (ver anexo 3 para ejemplo de Informe de precampaña).

La ley o el reglamento establecen la obligación de cada precandidato o candidato según sea el caso, de nombrar a un representante financiero. Asimismo, en algunos casos los gastos deben hacerse a través de la cuenta que abre el partido político con este fin.

Con relación a cómo deben gastar, la norma establece la obligatoriedad del manejo de los recursos a través de cuentas bancarias abiertas exclusivamente a nombre del partido político. Ello obedece a que, hasta el momento, el manejo de recursos en cuentas bancarias es el mejor instrumento de control del flujo de los recursos, que favorece las labores de fiscalización y la transparencia, puesto que de todas las operaciones se deja la evidencia necesaria para dar certeza a los flujos de efectivo que ingresan y egresan con cargo a un partido o candidatura en particular. Estas operaciones están sujetas a reglas particulares, tales como el hecho de que deben estar perfectamente identificadas, reportadas ante la autoridad electoral, y ser manejadas con firmas autorizadas en forma mancomunada; asimismo, el resultado de las operaciones debe ser reportado en forma obligatoria a través de los estados de cuenta originales expedidos por la institución bancaria, y presentarse las conciliaciones bancarias en los informes financieros de que se trate. Esto es muy importante porque cancela la posibilidad

de pago de gastos electorales con medios distintos a los cheques o transferencias electrónicas de esta cuenta (ver anexo 3).

Por tal razón se privilegia que todas las operaciones se realicen a través de cheques nominativos expedidos a favor del proveedor, prestador de servicios o beneficiario directo con el que se realiza la operación, estableciéndose para tal efecto todos aquellos pagos superiores a 100 días de salario mínimo, con la finalidad de limitar la circulación de efectivo y ajustar las disposiciones en materia de fiscalización a las disposiciones fiscales establecidas en el artículo 31, fracción III de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Adicionalmente, y atendiendo dicha disposición, se regula que los pagos que se efectúen mediante cheque nominativo deberán ser de la cuenta del partido. En el anverso del mismo debe constar la expresión "para abono en cuenta del beneficiario", por lo que el cheque deberá ser expedido a nombre de la persona a la que se efectúa el pago y no a nombre de un tercero intermediario del pago, de tal manera que la autoridad electoral tenga la certeza de que los recursos fueron destinados al pago que ampara el comprobante del gasto presentado. Para la debida verificación de la norma, se solicita a los partidos que presenten copia de los cheques expedidos, anexos a las pólizas correspondientes.

Como se ha dicho, la finalidad de la norma es, principalmente, limitar la circulación profusa del efectivo. Dado que de los pagos en efectivo no se puede conocer con certeza el destino de los recursos, esta norma se ha encaminado a lograr una mayor transparencia en el uso de los recursos de los partidos.

Asimismo, la forma de gasto debe tomar en consideración la forma en que éstos deben ser comprobados. Al respecto, los artículos 166, 179 y 180 del Reglamento de Fiscalización, establecen que los comprobantes de los gastos efectuados por los partidos o coaliciones en propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos deberán incluir una relación de cada una de las inserciones que ampara la factura, las fechas de publicación, el tamaño de cada inserción o publicación, el valor unitario de cada inserción o publicación y el nombre del candidato

beneficiado con cada una de ellas. Los partidos deberán conservar la página completa de un ejemplar original de las publicaciones que contengan las inserciones en diarios, revistas y otros medios impresos que realicen en cada una de las campañas electorales, así como todos aquellos que realicen durante los periodos que comprenden las campañas electorales, aún cuando no se refieran directamente a dichas campañas. Cada una de las inserciones deberá contener la leyenda “inserción pagada” seguida del nombre de la persona responsable del pago. La página con la inserción deberá anexarse a la documentación comprobatoria y presentarse junto con ésta a la Unidad de Fiscalización cuando sea solicitada.

Los comprobantes de los gastos efectuados por los partidos o coaliciones en producción de mensajes para radio y televisión, deberán especificar el concepto del servicio prestado, sean pagos de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo. Asimismo, estos comprobantes deberán ser emitidos a nombre del partido y deberán cumplir con lo dispuesto en el apartado I, de la sección III, del capítulo III del presente título. En los informes deberán incluirse los contratos de servicios firmados entre los partidos y los proveedores o prestadores de bienes y servicios participantes en el diseño y producción de los mensajes para radio y televisión.

Los partidos y coaliciones deberán conservar, anexas a la documentación comprobatoria correspondiente, las muestras de las distintas versiones de promocionales en radio y televisión, y deberán presentarlas a la Unidad de Fiscalización cuando se les solicite.

El gasto que ejerzan cada partido en una campaña electoral federal, cada agrupación como gastos de operación ordinaria y las organizaciones de ciudadanos, exclusivamente en los rubros de viáticos y pasajes, podrá ser comprobado por vía de bitácoras de gastos menores, hasta un veinte por ciento.

Como consecuencia de la reforma de 2007, los partidos y candidatos tienen prohibido gastar en la contratación de espacios en radio y TV. El uso de la radio y la televisión se limita para fines electorales sólo a los tiempos gratuitos que corresponden por ley al Estado y dispone que su administración será desarrollada en exclusiva por el IFE (apartado A del artículo 41 Constitucional). En consecuencia, los partidos políticos en ningún momento pueden contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Antes de la reforma de 2007 la mayor parte de los recursos de los partidos políticos se utilizaba en publicidad en radio y televisión<sup>37</sup>. Para tener una idea del volumen de recursos que los medios electrónicos venían absorbiendo en las elecciones, según los informes de los partidos políticos ante el IFE, en sus actividades proselitistas de 2006 gastaron más de mil 900 millones de pesos en radio y TV, que representan el 95% del financiamiento público que recibieron para gastos de campaña. Ello a pesar de que, el IFE detectó —y en su momento no sancionó, aunque estaba en sus atribuciones— que se emitieron 248 mil anuncios proselitistas en radio y 32 mil en TV que los partidos no reportaron, y que pueden significar una erogación en medios aún mayor que la que tiene estimada la autoridad electoral.<sup>38</sup>

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone, en su artículo 182-A, que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General. Mientras tanto, en el artículo 229 se señala que el Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

---

<sup>37</sup>4 De acuerdo con la comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, en la elección presidencial del 2006, 56% de los recursos de los partidos se destinaron a la compra de tiempo en medios electrónicos (radio y televisión)

<sup>38</sup> Murayama Ciro, “Consecuencias económicas de la reforma electoral”, Nexos, México, octubre de 2007. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=660960>

- a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:
  - I. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial.
- b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá en los siguientes términos:
  - I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal; y
  - II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

De acuerdo a lo anterior, en este proceso electoral 2012, el tope de gastos a Presidente de la República fue de: \$67,222,416.83 pesos para precampaña y \$336,112,084.16 pesos para la campaña electoral. Mientras que en el caso de los precandidatos a diputados federales, fue de un máximo de \$162,536.12 pesos para precampaña y \$812,680.60 para la campaña, según aprobó por unanimidad el pleno del Consejo General del IFE. En tanto que para cada fórmula de aspirantes al Senado, el límite de gastos de precampaña aprobado por unanimidad en lo general, y por cuatro votos a favor y dos en contra en lo particular dependió del número de distritos que comprendía la entidad en cuestión,

siendo el más bajo para los estados de Baja California Sur, Campeche y Colima, que cuentan con dos distritos, por lo que el tope ascenderá a \$448,149.45 pesos; y, el más alto para el Distrito Federal, estado de México y Veracruz, con un límite de \$4,481,494.46 pesos.<sup>39</sup>

### 5.4 Procedimiento de revisión y verificación de los informes financieros partidistas

En el caso de las precampañas de acuerdo con el COFIPE, los informes deben ser presentados por los precandidatos a cargos de elección popular siete días después de la jornada al órgano interno del partido político correspondiente. En dicho documento deberán especificar el origen y el monto de los ingresos, así como los gastos realizados por los aspirantes. Los informes de precampaña en general deberán presentarlo los partidos al IFE a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña. La ley electoral también estipula que si un precandidato no cumple con la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos dentro del plazo establecido, y de haber obtenido la mayoría de los votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Además, los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General del IFE serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido, ello se previene en los artículos 83, Inc. c), fracción II; 214 Núm. 2, 3, y 4 del COFIPE.

En lo relativo a los informes de la campaña, los partidos políticos deben notificar al IFE quince días antes de la jornada electoral un informe preliminar con los ingresos, egresos y colectas públicas recaudado hasta un mes antes de llevarse a cabo la elección correspondiente. Posteriormente, dentro de los sesenta días siguientes a la jornada electoral, deben entregar el informe final de sus gastos de propaganda y actos de campaña, dicha obligación se estipula en el artículo 83,

---

<sup>39</sup> Fuente IFE. Comunicado de prensa de 23 de noviembre de 2011. Acuerdo General del IFE, sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 16 de diciembre de 2011 CG434/2011 (presidente), CG435/2011 (senador), CG436/2011(diputados). [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2011-2012/preparacion.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/preparacion.html)

Inc. d) del precitado COFIPE. Tras la presentación del informe, la UFRPP dispone de ciento veinte días para revisarlo.

Concluida la presentación de los informes, comienza la etapa a través de la cual la UFRPP ejecuta su plan de revisión aplicando las pruebas sustantivas y de control necesarias con el fin de determinar los hallazgos de auditoría que habrán de presentarse en su informe reuniendo la evidencia suficiente y competente que pruebe los hechos encontrados.

El procedimiento de revisión y dictamen de los Informes de Campaña se realiza en cuatro etapas:

- En la primera etapa, se realiza una revisión de gabinete en la que se determinan los errores y omisiones de carácter técnico que presentan los Informes de Campaña, a fin de solicitar a los partidos políticos las aclaraciones correspondientes.
- En la segunda etapa, se lleva a cabo la revisión documental de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos.
- En la tercera etapa, se efectúa una verificación de la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado por los partidos políticos en sus Informes.
- Por último, se elabora el Dictamen Consolidado para su presentación al Consejo General del Instituto, en los términos dispuestos por el Código de la materia.

El procedimiento señalado se ajusta a las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, así como al cumplimiento del marco legal antes expuesto.

#### **5.4.1 Revisión de gabinete**

Se detectan diversas omisiones de carácter técnico en los informes de los partidos políticos (revisión de los datos contenidos en la totalidad de los Informes de Campaña presentados por los partidos políticos, relativos a cifras, nombres, distritos, entidades federativas, formatearía, clasificación de cuentas contables, fechas y topes de campaña).

#### **5.4.2 Revisión documental**

El instrumento más importante en la revisión documental es la auditoría, pues a través de ella se puede verificar que la información financiera administrativa y operacional que genera una entidad es confiable, veraz y oportuna, en otras palabras, revisa que los hechos, fenómenos y operaciones se den de la forma en que fueron planeados; que las políticas y lineamientos establecidos se hayan observado y respetado; que se cumple con las obligaciones fiscales, jurídicas y reglamentarias en general.

La auditoría que va dirigida a verificar que la gestión pública se haya realizado con economía, eficiencia, eficacia y transparencia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, es la gubernamental. Es el examen profesional, objetivo, sistemático, constructivo y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la gestión de los recursos públicos, con la finalidad de determinar el cumplimiento de aspectos legales y la veracidad de la información financiera y presupuestal para el informe de resultados de auditoría; determinar el grado de cumplimiento de objetivos y metas; determinar el grado de protección y empleo de los recursos; fortalecer y aumentar el grado de economía, eficiencia y efectividad de su planeación, organización, dirección y control interno. Es la auditoría que caracteriza a la fiscalización electoral, una vez que los partidos políticos son entidades de interés público, y que los órganos responsables de llevar a cabo el control del ingreso y el egreso financiero político electoral son de carácter estatal.

La auditoría gubernamental es de carácter integral, pues en su ejercicio confluyen distintos tipos de auditoría, como las siguientes:

- I. **Financiera:** Comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros con objeto de determinar si la información financiera es confiable, oportuna y útil. Comprende a la auditoría de los estados financieros y la auditoría de asuntos financieros en particular. La auditoría de estados financieros tiene por objetivo determinar si los estados financieros del ente auditado presentan razonablemente su situación financiera, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo de acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera, así como de procedimientos técnicos.
  
- II. **Administrativa:** También llamada de desempeño, con un enfoque más amplio, por algunos órganos que ejercen auditoría gubernamental, es la que se utiliza para verificar, evaluar y promover el cumplimiento y apego a los factores o elementos del proceso administrativo instaurado ó a seguir en las dependencias y entidades que conforman el sector gubernamental, además de evaluar la calidad de la administración en su conjunto. El sujeto auditado recibe un informe de opiniones, conclusiones y recomendaciones tendentes a promover su economía, eficiencia y eficacia de su gestión como organización o dirección, sin perjuicio de verificar el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables. Este trabajo se logra por un examen profesional, objetivo e independiente de auditores a las operaciones financieras y/o administrativas, realizadas con posterioridad a su ejecución a cargo del responsable.
  
- III. **De resultados de programas:** Analiza la eficacia y congruencia alcanzadas en el logro de objetivos y metas establecidos, en relación con el avance del ejercicio presupuestal. El análisis de la eficacia se obtendrá revisando si se

alcanzaron las metas establecidas en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requeridos.

- IV.** De legalidad: También llamada de cumplimiento, tiene como finalidad revisar si la dependencia o entidad observó en el desarrollo de sus responsabilidades, funciones, acciones y operaciones, de conformidad con lo que establecen las leyes, decretos y demás ordenamientos que las regulan; la fiscalización de la probidad y corrección de las decisiones administrativas afectadas, el informe sobre cualquier otra cuestión surgida como consecuencia de la fiscalización o relacionado con ella y que la Entidad Fiscalizadora considere que deba ser puesta en manifiesto. El concepto de auditoría de legalidad, en el caso de la auditoría gubernamental, adquiere mayor dimensión en razón directa de la más amplia y extendida reglamentación a que deben sujetarse las entidades bajo revisión.
- V.** De gestión: Su objetivo es evaluar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, así como el desempeño de los servidores y funcionarios del Estado, respecto al cumplimiento de las metas programadas y el grado con que se están logrando los resultados o beneficios previstos por la legislación presupuestal o por la entidad que haya aprobado el programa o la inversión correspondiente. La auditoría de gestión puede tener, entre otros, los siguientes propósitos: Determinar si la entidad adquiere, protege y emplea sus recursos de manera económica y eficiente; establecer las causas de ineficiencias o prácticas antieconómicas; evaluar si los objetivos de un programa son apropiados, suficientes o pertinentes y el grado en que produce los resultados deseados.

De tal suerte que la auditoría de la Unidad comprende la revisión legal, económica, financiera, administrativa y contable de los informes financieros partidistas: cuentas reflejadas en el estado de situación financiera o balance

general (efectivo y bancos, cuentas por cobrar, activos fijos, cuentas por pagar) ingresos, gastos, adquisiciones y contrataciones de servicios, recursos humanos y patrimoniales.

La auditoría financiera o contable, va dirigida a revisar los estados financieros partidistas. Tiene como objeto averiguar la exactitud, integridad y autenticidad de los estados financieros, expedientes y demás documentos administrativo-contables presentados por los partidos políticos, así como sugerir las mejoras administrativo-contables que procedan. Una vez realizados los procedimientos que el auditor considere oportunos, debe emitir una opinión sobre si los Estados Contables reflejan razonablemente la realidad patrimonial y financiera del ente auditado.

La UFRPP, en función de la fiabilidad que atribuya al sistema de contabilidad partidista, decide el número, alcance y naturaleza de las pruebas sustantivas a realizar, debiendo incrementarse las comprobaciones en aquellas áreas en que el control interno presente más debilidades.

La auditoría se desarrolla mediante la aplicación de pruebas, la evaluación de controles y cumplimiento de la legalidad para la presentación de la información financiera y presupuestal; apego al programa de trabajo específico elaborado, aplicando las normas y técnicas de auditoría que se consideren necesarias así como las que resulten idóneas a algún proceso en particular; recabando evidencia suficiente, competente, confiable y pertinente para determinar si los indicios de deficiencias y/o riesgos identificados en la fase de planeación son significativos para efectos del informe de los hechos observados; plasmando en papeles de trabajo la descripción y resultado de las pruebas realizadas; manteniendo durante el desarrollo de los trabajos absoluto profesionalismo y discreción.

A partir del contexto anterior la UFRPP realiza las siguientes pruebas de auditoría:

**I. Revisión Inicial:**

- A. Recepción de informes: Se realizan las siguientes actividades:
- a) Reciben el escrito de los partidos políticos con el cual se entrega la documentación solicitada.
  - b) Confirman que la documentación plasmada en el escrito de los partidos políticos coincida con la documentación que físicamente está entregando.
  - c) Elaboran el acta de recepción de la documentación y sellan los informes de campaña, balanzas de comprobación, controles de folios, formatos REL-PROM y el inventario presentados.
  - d) Revisan que los Informes de Campaña hayan sido presentados dentro de los 60 días siguientes contados a partir del día en que concluyeron las campañas electorales.
  - e) Verifican que los partidos políticos hayan presentado junto con los informes de campaña la siguiente documentación correspondiente a los meses que hayan durado las campañas electorales: estados de cuenta bancarios; conciliaciones bancarias; contratos de apertura y escritos de cancelación de las cuentas bancarias relativos a las campañas federales; balanzas de Comprobación del CEN y CDE'S; en su caso, balanzas de comprobación y auxiliares contables relativos a la campaña federal, balanza consolidada;
  - f) Cotejan la relación de candidatos presentada por el partido contra los candidatos registrados ante el IFE.
  - g) Verifican que los Candidatos no rebasen el tope de Campaña.
  - h) Revisan: Que los formatos se apeguen a los formatos incluidos en el Reglamento de la materia, que los importes reportados en los Controles de Folios de Militantes, Simpatizantes y de Reconocimiento por Actividades Políticas presentados en medio impreso y magnético coincidan con lo señalado en su contabilidad. El consecutivo de los Controles de Folios "CF-

RM-CF”, “CF-RSES-CF” y “CF- REPAP-CF”, cuyos instructivos de llenado se encuentran como anexos del propio reglamento.

- i) Verifican que el partido haya presentado la totalidad de: Los Estados de Cuenta Bancarios. Las conciliaciones bancarias con base en los Estados de Cuenta presentados. Contratos de apertura de las cuentas bancarias de campaña. Documentos donde conste la cancelación de las cuentas de campaña dentro del período que establece el Reglamento de la materia.
- j) Verifican que los saldos de las conciliaciones bancarias concuerden con los del auxiliar contable y el del estado de cuenta bancario.
- k) Cerciorarse que el Inventario Físico de Bienes Muebles e Inmuebles cumpla con los requisitos que marca el Reglamento en la materia.
- l) Cotejar los importes reflejados en el Inventario Físico de bienes muebles e inmuebles contra lo reportado en contabilidad para ver que coincidan.

**B. Informes de Campaña;**

- a) Cerciorarse que el partido presente un informe por cada una de las campañas en las elecciones en que haya participado.
- b) Que se especifiquen los gastos que el partido y el candidato hayan ejercido en el ámbito territorial correspondiente.
- c) Así como el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar la campaña.

**C. Estados de cuenta**

- a) Cerciorarse que todas las Cuentas Bancarias, estén aperturadas en forma mancomunada y a nombre del partido.
- b) Enviar a la CNBV escrito de solicitud de información sobre la totalidad de cuentas bancarias aperturadas por el partido, así como la información sobre los saldos, restricciones, firmas autorizadas etc.
- c) Asegurarse que los movimientos en las Cuentas Bancarias corresponden al período de campaña. Pudiendo tener movimientos hasta 30 días naturales previos al inicio de las campañas electorales y hasta 30 días naturales posteriores a su conclusión.
- d) Identificar plenamente todos los depósitos.

## **II. Ingresos**

En cuanto a los ingresos reportados en los informes correspondientes a las campañas, se suelen revisar las aportaciones del Comité Ejecutivo Nacional, tanto en efectivo como en especie; las aportaciones de otros órganos del partido, tanto en efectivo como en especie; las aportaciones del propio candidato, tanto en efectivo como en especie; las aportaciones de militantes y simpatizantes; así como los Rendimientos Financieros obtenidos. En el aspecto de revisión de ingresos, dentro de las acciones más importantes encontramos las siguientes:

### **A. Aportaciones del CEN:**

- a) Verifican que los ingresos en efectivo provengan de las cuentas bancarias del CEN; que no se reciban transferencias provenientes de cuentas bancarias que no estén a nombre del partido, exceptuando solamente las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas; que los ingresos en efectivo que reciba el partido se registren contablemente y estén debidamente soportados con la documentación original como sigue: Que el comprobante de transferencia interna o la ficha de depósito estén anexos a su respectiva póliza contable. Que se haya emitido el recibo interno firmado por el responsable de las finanzas del candidato.
- b) Verifican que los ingresos en especie provengan directamente del CEN y no rebase los topes establecidos en el Reglamento. Confirman que el bien transferido esté debidamente registrado en contabilidad y soportado documentalmente con facturas en las que se detallen los bienes de los que se trata, los precios unitarios de los mismos y la campaña electoral a la que serán transferidos. Verifican de los ingresos por donaciones de bienes muebles la siguiente información: El bien aportado, el criterio de valuación que se haya utilizado, su registro contable, la existencia de los contratos de comodato cotizaciones correspondientes y personas que realizaron

donaciones. Cercioran que los comprobantes de la aportación se expidan dentro del período de campaña y los gastos que amparen cumplan con los fines exclusivos de la campaña electoral. Verifican que las aportaciones en especie que beneficien a una o más campañas por gastos centralizados, se hayan registrado conforme al prorrateo señalado en el Reglamento y sean computados en los informes de campaña correspondientes.

**B. Aportaciones de otros órganos del partido:**

- a) Validan que la UFRPP tenga registradas a las organizaciones sociales que declare como adherentes, o instituciones similares, las cuales serán las únicas facultadas para realizar aportaciones a dicho partido. Comprueban que la aportación provenga de una Cuenta Bancaria del CDE o de algún Órgano del partido. Se aseguran que las cuentas bancarias donde se depositen los ingresos estén a nombre del partido y se manejen mancomunadamente por quienes autorice el encargado del órgano de finanzas. Validan el correcto registro contable de los ingresos.
- b) Validan el correcto registro contable de los ingresos en especie, con su respectiva documentación soporte. (Facturas).

**C. Aportaciones de militantes:**

- a) Validan el correcto registro contable de las aportaciones realizadas por los militantes.
- b) Revisan que las aportaciones recibidas consideradas en especie estén documentadas con contratos escritos, conteniendo los siguientes datos:
  - Identificación del aportante y del bien aportado,
  - Costo estimado de mercado,
  - Lugar y fecha de entrega, y
  - Carácter con el que se realizó la aportación.
- c) Verifican los ingresos por donaciones de bienes muebles con la siguiente información:
  - El bien aportado,
  - El criterio de valuación que se haya utilizado,
  - Su registro contable,

- La existencia de los contratos de comodato
  - Cotizaciones correspondientes y personas que realizaron donaciones.
- d) Los ingresos por donaciones de bienes inmuebles deberán cumplir con lo siguiente:
- Registrarse a su valor comercial de mercado.
  - Deberá constar en escritura pública si el valor del avalúo del inmueble excede a 365 días de SMGVDF (\$20,002.00) y debidamente inscrita ante el Registro Público de la Propiedad. Por las aportaciones otorgadas en comodato tanto de bienes muebles como inmuebles, considerar lo siguiente:
  - Se deberá tomar el valor de uso promedio de 2 cotizaciones solicitadas por el partido.
  - En su caso el partido presentará el contrato correspondiente que deberá contener la clave de elector de la persona que otorga el bien en comodato.
- e) De las aportaciones en forma directa a campañas federales por los militantes y organizaciones sociales del partido y del candidato, verifican que:
- Estén sustentadas con recibos foliados según el formato “RM-CF”.
  - La numeración de los recibos se haya hecho conforme a 33 series distintas, una para el CEN “RM-CF (PARTIDO)- CEN-(NÚMERO)” y uno para cada entidad federativa “RM-CF (PARTIDO)-(ESTADO)-(NÚMERO)” en original y dos copias.
  - Una vez concluido el proceso electoral se cancelen todos los recibos no utilizados.
- f) Confirman que los recibos se hayan expedido en forma consecutiva, con los datos legibles.
- g) Verifican que el órgano de finanzas presente en medio impreso y magnético, el registro centralizado y el registro individual del financiamiento de su militancia que muestre:

- El monto de cada persona,
  - RFC,
  - Número de registro en el padrón de militantes.
- h) Revisan que las aportaciones en especie que beneficien a una o más campañas por gastos centralizados se hayan registrado conforme al prorrateo señalado en el Reglamento y sean computados en los informes de campaña correspondientes.
- D. Aportaciones de Simpatizantes:
- a) Validan el correcto registro contable de las aportaciones realizadas por los simpatizantes.
- b) Verifican de los ingresos por donaciones de bienes muebles la siguiente información:
- El bien aportado,
  - El criterio de valuación que se haya utilizado,
  - Su registro contable,
  - La existencia de los contratos de comodato
  - Cotizaciones correspondientes y personas que realizaron donaciones.
  - Deberá constar en escritura pública si el valor del avalúo del inmueble excede a 365 días de SMGVDF (\$20,002.00) y debidamente inscrita ante el Registro Público de la Propiedad.
- c) Por las aportaciones otorgadas en comodato tanto de bienes muebles como inmuebles, considerar lo siguiente:
- Se deberá tomar el valor de uso promedio de 2 cotizaciones solicitadas por el partido.
  - En su caso el partido presentará el contrato correspondiente que deberá contener la clave de elector de la persona que otorga el bien en comodato.
- d) Verifican que las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, sean realizadas en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales con

residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo. 2 del Artículo 77 del Código.

- e) Verifican que las aportaciones se hayan destinado únicamente al cumplimiento del objeto del partido que haya sido beneficiado con la aportación.
- f) Verifican que el partido presente en medios impreso y magnético el registro centralizado de las aportaciones en dinero y en especie que haga cada persona física o moral y que este se encuentre totalizado y por persona, desglosando cada aportación y su Registro Federal de Contribuyentes.

**E. Rendimientos financieros:**

- a) Revisan que los rendimientos, fondos y fideicomisos se hayan destinado a los objetivos del partido.
- b) Revisan que en caso de que el partido haya reportado fondos y fideicomisos:
  - Estos hayan sido registrados ante la Unidad de Fiscalización y que se haya entregado copia fiel del contrato correspondiente dentro de los 5 días a la firma del mismo.
  - Estos se hayan sujetado a las reglas establecidas en el Reglamento de la materia.
- c) Verifican que los créditos bancarios contratados por el partido se hayan sujetado a las reglas establecidas en el Reglamento en la materia y que por los créditos bancarios obtenidos por el partido político, el importe no rebase el monto establecido en el Reglamento en la materia.

### **III. Egresos**

En cuanto a los gastos reportados en los informes correspondientes a las campañas, se suele revisar gastos de propaganda, páginas de internet, cine, espectaculares, gastos operativos, de propaganda en medios impresos,

producción de radio y TV, gastos por amortizar, transferencias de remanentes y adquisiciones de activo fijo.

1. Gastos de propaganda.

Se verifican notas de entrada, salida y kárdex de la propaganda electoral y utilitaria. Asimismo, se verifica que en las compras con las que se benefician varias campañas se aplique el criterio de prorrateo adecuado.

2. Gastos operativos de campaña.

- a) Los conceptos de Reconocimientos por Actividades Políticas (REPAP) y Bitácoras de Gastos Menores.
- b) Los gastos centralizados que fueran objeto de prorrateo.
- c) El registro contable y el documento original de soporte, el criterio de prorrateo y su correcta aplicación, considerando tiempos, unidades o piezas.

3. Gastos medios impresos.

- a) Por lo que se refiere a los medios impresos, se coteja la información proporcionada por los partidos políticos para ser verificada con la que al efecto proporcionaron las Juntas Locales del Instituto en el marco del monitoreo de medios impresos.
- b) La UFRPP se reserva la facultad de solicitar muestras más amplias en caso de ser necesarias para realizar la revisión, otorgando el tiempo necesario a los partidos políticos para proporcionar la información requerida.

Dentro de las acciones más importantes destacan las siguientes:

A. Gastos de Propaganda Utilitaria

- a) Confirman que los gastos de propaganda estén comprendidos dentro de los topes de gastos de campaña y revisan que abarquen los conceptos de mantas, volantes, pancartas, propaganda utilitaria y otros similares.
- b) Verifican que la documentación soporte reúna lo siguiente:
  - Requisitos fiscales,

- La póliza deberá contener su documentación soporte,
  - Documentación original,
  - Comprobante a nombre del partido,
  - Si el gasto es mayor a 100 días de SMGVDF (\$5,480.00), que se haya realizado mediante cheque nominativo a nombre del proveedor, con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”.
- c) Verifican que en los gastos de propaganda susceptible de inventariarse, amparados con facturas en las que no se precisó a un candidato en específico, se haya utilizado la cuenta 105 “Gastos por Amortizar”, llevando un control físico adecuado a través de kárdex, notas de entrada y salida de almacén.
- d) Verifican que la documentación comprobatoria relativa a la propaganda electoral y utilitaria especifique el nombre del candidato que aparece en la misma o que resulta beneficiado.

**B. Páginas de internet:**

- a) Verifican que las facturas por pago de propaganda colocada en páginas de internet cumpla lo siguiente:
- Cumplan con los requisitos fiscales,
  - Estén a nombre del partido,
  - Estén soportadas con la documentación original y
  - Estén registradas contablemente de forma adecuada.
- b) Confirman que el partido presente una relación, impresa y en medios magnético que detalle lo siguiente:
- La empresa con la que se contrató la colocación;
  - Las fechas en las que se colocó la propaganda;
  - Las direcciones electrónicas o en su caso los dominios en los que se colocó la propaganda;
  - El valor unitario de cada tipo de propaganda colocada, así como el Impuesto al Valor Agregado de cada uno de ellos;

- El candidato y la campaña beneficiada con la propaganda colocada; y
- El partido deberá conservar y presentar muestras del contenido de la propaganda colocada en las páginas de Internet.

C. Cine:

- a) Revisan que las facturas:
  - Cumplan con los requisitos fiscales,
  - Estén a nombre del partido,
  - Estén soportadas con la documentación original y
  - Registradas contablemente
- b) Validan que el partido haya presentado una relación impresa y en medios magnético que detalle lo siguiente:
  - La empresa con la que se contrató la exhibición;
  - Las fechas en las que se exhibió la propaganda;
  - La ubicación de las salas de cine en las que se exhibió la propaganda;
  - El valor unitario de cada tipo de propaganda exhibida, así como el Impuesto al Valor Agregado de cada uno de ellos; y
  - El candidato y la campaña beneficiada con la propaganda exhibida.
- c) Revisan que el partido presente un informe de la propaganda que haya sido publicada, colocada o exhibida durante el período de campaña y que aún no haya sido pagada al momento de la presentación de sus informes, el cual debe especificar lo siguiente:
  - Número de Póliza de diario con la que se registró la deuda;
  - Orden de servicio o documento expedido por el proveedor en el que se especifique el importe del servicio prestado. Asegurarse que los informes contengan los siguientes datos, con base en los formatos “REL-PROM” anexos:
    - La empresa con la que se contrató la exhibición;
    - Las fechas en las que se exhibió la propaganda;

- La ubicación de las salas de cine en las que se exhibió la propaganda;
- El número de póliza de diario con la que se creó el pasivo correspondiente;
- El valor unitario de cada tipo de propaganda exhibida, así como el Impuesto al Valor Agregado de cada uno de ellos; y
- El candidato y campaña beneficiada.

**D. Espectaculares:**

- a. Comprueban que las facturas cumplan con los requisitos fiscales.
- b. Revisan que el partido integre dentro del concepto de anuncios espectaculares en la vía pública para sus campañas, los siguientes conceptos:
  - Difusión en buzones, cajas de luz, carteleras, columnas, mantas, marquesinas, muebles urbanos de publicidad con o sin movimiento, muros, panorámicos, parabuses, puentes, vallas, vehículos de transporte público o de transporte privado de pasajeros; así como la que se coloque en cualquier espacio físico en lugares donde se celebren eventos públicos, de espectáculos o deportivos.
- c. Revisan que los anuncios hayan sido contratados sólo a través del partido.
- d. Verifican que el partido haya entregado un informe detallado de todas las contrataciones efectuadas, anexando copia de los contratos y las facturas originales, con la siguiente información:
  - Nombre de la empresa;
  - Condiciones y tipo de servicio;
  - Ubicación y características de la publicidad;
  - Precio total y unitario;
  - Duración de la publicidad y del contrato;
  - Condiciones de pago; y
  - Fotografías.
- e. Confirman que el partido haya anexado a cada factura, en hojas membretadas de la empresa, la relación de cada uno de los anuncios

espectaculares que ampara la misma, las cuales deben especificar lo siguiente:

- Nombre del partido que contrata;
- Nombre del candidato que aparece en cada espectacular;
- Número de espectaculares que ampara;
- Valor unitario de cada espectacular, así como el Impuesto al Valor Agregado de cada uno de ellos;
- Período de permanencia de cada espectacular rentado y colocado;
- Ubicación exacta de cada espectacular: nombre de la calle principal, número, calles aledañas, colonia, municipio o delegación; o en su caso los datos del taxi, microbús o autobús en los que se colocó la propaganda;
- Entidad Federativa en donde se rentaron y colocaron los espectaculares;
- Medidas de cada espectacular;
- Detalle del contenido de cada espectacular; y
- Fotografías.

**E. Bardas:**

- a. Validan que las facturas cumplan con los requisitos fiscales.
- b. Comprueban que el partido haya entregado una relación que detalle la ubicación y las medidas exactas de las bardas utilizadas en cada campaña para la pinta de propaganda electoral, especificando lo siguiente:
  - Datos de la autorización para su fijación en inmuebles de propiedad privada o lugares de uso común;
  - Descripción de los costos;
  - Detalle de los materiales y mano de obra utilizados;
  - Identificación del candidato, y
  - La fórmula o campaña beneficiada con este tipo de propaganda.

F. Gastos de propaganda de campaña.

a. Verifican el soporte comprobatorio de Rentas, Teléfono, Luz, artículos de oficina, sueldos, honorarios, viáticos y pasajes, reconocimientos por actividades políticas, etc.

G. Gastos en diarios, revistas y medios impresos:

a. Confirman que junto con los comprobantes de los gastos efectuados en propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, el partido haya incluido una relación de cada una de las inserciones que ampara la factura.

b. Aseguran que el partido haya anexado a su documentación comprobatoria, la página completa de un ejemplar original de las publicaciones que contengan las inserciones en diarios, revistas y otros medios impresos que realicen en cada una de las campañas electorales, así como todos aquellos que se realicen durante los periodos que comprenden las campañas electorales.

c. Verifican que cada una de las inserciones mencionadas en el párrafo anterior, contengan la leyenda “inserción pagada”, seguida del nombre de la persona responsable del pago.

H. Producción de mensajes en radio y TV:

a. Revisan que los comprobantes de los gastos efectuados se encuentren a nombre del partido, conforme al Reglamento y que especifiquen el concepto del servicio prestado, ya sea pagos de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

I. Cuentas por Cobrar y Pagar

a. Examinan si al término de las campañas electorales existen saldos en las cuentas por cobrar y pagar, y si estos fueron registrados en la contabilidad del Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente conforme al Reglamento.

b. Verifican la relación de proveedores y prestadores de servicios con los que realizó operaciones el partido que superen los 500 días de SMGVDF (\$27,400.00)

**5.4.3 Verificación documental**

La tercera etapa de la revisión consiste en la verificación de toda la documentación presentada por los partidos políticos y las coaliciones como sustento de sus Informes de Campañas, con el propósito de comprobar la veracidad de lo reportado en ellos.

La auditoría de la Unidad no se limita a la mera comprobación de saldos que figuran en las anotaciones con los ofrecidos en el balance y en la cuenta de resultados, ya que las técnicas de revisión y verificación aplicadas permiten con cierto grado de certeza, dar una opinión responsable sobre la contabilidad en su conjunto. Para ello la UFRPP instrumenta procedimientos de verificación.

A primera vista podrá parecer suficiente que las cuentas de gastos coincidan con los comprobantes originales analizados mediante procedimientos de cotejo con la contabilidad, sin embargo es posible que existan sobre-estimaciones, alteraciones y errores. A la confronta de resultados se le presentan otros desafíos que vale la pena atender si queremos mejorar el control de flujo de efectivo en las campañas. Al respecto, cada partido gasta a lo largo de su campaña en un gran número de áreas. Algunos de esos gastos son reportados, muchos de ellos no, pero como se ha señalado, existen diversos mecanismos tendentes a acreditar la evidencia de

ellos. El problema radica en que los gastos que sí se reportan, se hace en volúmenes y precios simulados. Generalmente se presentan facturas falsas, comprobantes que no reúnen todos los requisitos fiscales, y adquisiciones de determinados servicios o bienes a precios muy bajos. Mientras tanto, los gastos que la autoridad verifica más allá de los informes partidistas, tampoco pueden ser acreditados en su totalidad.

Por tanto, siempre resulta necesario analizar los gastos con objeto de tener la seguridad de que están expuestos correctamente. De tal suerte que el objetivo de lograr una fiscalización exhaustiva no se limita a revisar los informes de los partidos y, en México, gracias a nuevos y más amplios instrumentos, la autoridad electoral puede inspeccionar a fondo las cuentas partidistas y desalentar las malas prácticas.

En el desahogo de dichas actividades de fiscalización la UFRPP cuenta con órganos auxiliares, como lo son las juntas locales y distritales que apoyan su labor en la notificación de diversas determinaciones como solicitudes de información y confirmaciones a sujetos obligados y terceros relacionados; también auxilian en el monitoreo de medios impresos, propaganda móvil y fija.

### **I. Metodología muestral.**

La obligación de obtener evidencia suficiente y competente,<sup>40</sup> es uno de los requisitos de calidad que el auditor debe asegurar; es decir, el auditor, a través de la aplicación de procedimientos de auditoría, debe allegarse de la información y documentación idónea, que le permita sustentar su opinión y para el caso específico de la UFRPP, soporte suficiente para sustentar el incumplimiento de la norma del sujeto obligado.

---

<sup>40</sup>Boletín 1010, párrafo 17, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP.

Para la obtención de evidencia suficiente y competente, el auditor no está obligado a examinar todas y cada una de las transacciones que los sujetos obligados realicen, ya que mediante la aplicación de los procedimientos de auditoría a una muestra representativa de estas transacciones o partidas, puede obtener la evidencia que se requiera para sustentar su opinión.<sup>41</sup>

El muestreo en la auditoría, consiste en la aplicación de un procedimiento de revisión practicado a un número limitado de registros u operaciones, de la totalidad de las partidas que forman el saldo de una cuenta, de tal suerte que las pruebas realizadas permitan al auditor, obtener y evaluar la evidencia de alguna característica del saldo o de las transacciones y con ello llegar a una conclusión, en relación con las características identificadas.

Por otro lado y de manera complementaria, el boletín 6060 de las Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, en su segundo párrafo, establece los pasos específicos a seguir para la aplicación del muestreo estadístico.

Como consecuencia de lo antes descrito, se puede concluir que la técnica de selección para muestreo en la auditoría, está basada en la selección al azar o aleatoria, que es la que asegura que todas las partidas dentro del universo o dentro de cada estrato, tienen la misma posibilidad de ser seleccionadas.<sup>42</sup> Esta selección puede ser sistemática, causal o estadística y a su vez, puede subdividirse en estratos o unidades y es precisamente en este procedimiento, en donde la experiencia del auditor da un valor agregado a la auditoría y alinea el procedimiento con los objetivos de revisión.

La selección sistemática, consiste en la selección de partidas mediante el uso de un intervalo constante entre una selección u otra, teniendo el intervalo inicial un

---

<sup>41</sup>Boletín 5020, párrafo 2, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP.

<sup>42</sup>Boletín 5020, párrafo 6, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP.

punto de partida seleccionado al azar. El intervalo puede estar basado en un cierto número de partidas o en totales monetarios.<sup>43</sup>

La selección casual, consiste en una alternativa al azar, en la que el auditor obtiene una muestra representativa del universo total sin la intención de incluir o excluir unidades específicas.<sup>44</sup>

Finalmente, el muestreo estadístico es aquel en que la determinación del tamaño de la muestra, la integración de las partidas que la integran y la evaluación de los resultados, se hace por métodos matemáticos basados en el cálculo de probabilidades.<sup>45</sup>

Cualquiera de los tres métodos antes descritos, puede subdividirse en estratos o unidades, en función del objetivo de la auditoría, el universo de revisión, el riesgo, el error tolerable y el error esperado.

La subdivisión por estrato o unidades se refiere a la segmentación que el auditor realiza en función del número de unidades, valores monetarios o características de las partidas, por ejemplo, se podrán clasificar en segmentos de cada cincuenta unidades o cada cien mil pesos o por regiones geográficas o por unidades de negocio o por tipo de gastos o por sector económico, etc.

Los objetivos de la auditoría van directamente relacionados con las necesidades del usuario de la información; por ejemplo, puede ser para fines financieros, fiscales, operativos, legales, de detección de fraudes, de revisión de rubros, cuentas o procesos específicos, etc.; y es fundamental que el auditor conozca los

---

<sup>43</sup>Boletín 5020, párrafo 8, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP.

<sup>44</sup>Boletín 5020, párrafo 9, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP.

<sup>45</sup>Boletín 6060, párrafo 4, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP.

objetivos de revisión, porque con base en ello se planeará la auditoría y se definirán los procedimientos y alcances de revisión.<sup>46</sup>

El universo de revisión se refiere al número total de partidas integrantes de la cuenta, rubro o proceso a revisar y también es fundamental para la definición del tipo de pruebas a realizar.

Cabe señalar que el TEPJF ha avalado dicha metodología.<sup>47</sup>

## **II. Los procedimientos de auditoría**

Son la aplicación práctica del conjunto de técnicas de investigación aplicables a una partida o a un grupo de hechos y circunstancias relativas a la auditoría, mediante los cuales, el contador público obtiene las bases para fundamentar su opinión.<sup>48</sup>

Las técnicas son:

**Estudio General:** Aplicando el juicio profesional, se analiza el ente sujeto a revisión, su forma de organización, su información financiera, su control interno, sus sistemas de reporte, los rubros y partidas importantes, y las operaciones o procesos extraordinarios.

**Análisis:** clasificación y agrupación de los distintos elementos individuales que forman una cuenta o una partida determinada, de tal manera que los grupos constituyan unidades homogéneas y significativas y permitan ser comparados.

---

<sup>46</sup>Boletín 5020, párrafo 11, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP

<sup>47</sup>Es pertinente recordar que, en la sentencia que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-017/97, de fecha 26 de junio de 1997, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que el ente fiscalizador puede determinar realizar pruebas selectivas, como forma y método a seguir para llevar a cabo la revisión de los informes, "sin que ello sea contrario a las prácticas que se siguen en los procedimientos de auditoría".

<sup>48</sup>Boletín 5010, párrafos 5 al 38, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP

Inspección: Examen físico de los bienes materiales o de los documentos, con el objeto de cerciorarse de la existencia de un activo o de una operación registrada en la información financiera.

Confirmación: Obtención de una comunicación escrita de una persona independiente del sujeto auditado, que conozca la naturaleza y condiciones de la operación para asegurar una respuesta válida.

Investigación: Obtención de información, datos y comentarios de los funcionarios y empleados del sujeto auditado.

Declaración: Manifestación por escrito con la firma de los interesados, del resultado de las investigaciones realizadas con los funcionarios y empleados de la empresa.

Certificación: Obtención de un documento en donde se asegure la verdad de un hecho, legalizado por lo general, con la firma de una autoridad.

Observación: Presencia física de cómo se realizan ciertas operaciones o hechos.

Cálculo: Verificación matemática de una partida.

Con la finalidad de revisar los gastos reportados por los partidos políticos en sus Informes de Campaña, correspondientes al Proceso Federal Electoral 2009 y de Precampaña 2012, la UFRPP decidió aplicar los procedimientos de auditoría denominados: confirmación, observación e inspección, adicionales a los procedimientos de revisión documental que usualmente se practican.

## **II.1 Observación, inspección, o fiscalización en terreno:**

La observación e inspección, consiste en presenciar físicamente como se realizaron ciertas operaciones y hechos, su comprobación documental y su congruencia en relación con los gastos reportados en los informes de campaña. Es términos coloquiales, a éste conjunto de procedimientos se le denominan “verificaciones de campo” y forman parte de una auditoría operacional.

Uno de los aciertos de la UFRPP es que ha entendido que para fortalecer los procesos de fiscalización, se requiere anteceder a la fiscalización *ex post* de acciones concurrentes al desarrollo de las campañas. La fiscalización *ex post* es necesaria, y es lo que usualmente se hace. Su aplicación es altamente común, aunque con muy diferentes niveles de rigurosidad y supervisión. La mayoría exige la presentación de reportes por parte de partidos y, mucho más ocasionalmente, de los candidatos. En la mayoría de los casos tales reportes consisten únicamente en la presentación de los libros contables de la organización, sujetos, en el mejor de los casos, a una auditoría ligera por parte de las autoridades electorales.

El problema del modelo *ex post* es que bajo este esquema la fiscalización se reduce al mero procesamiento de papel. Sin embargo, estas estrategias resultan insuficientes en un medio donde los actos de ocultamiento de información y simulación son muy frecuentes, por lo que se requiere incorporar disposiciones tendentes a favorecer la investigación del gasto que no se reporta (que no ingresa a cuentas bancarias), y que, por lo mismo, no se refleja en las investigaciones que realiza la autoridad fiscalizadora durante las campañas. Detectando los gastos es muy fácil tratar de averiguar, o de generar hacia los partidos la obligación de declarar de dónde salieron los fondos para realizar esos gastos que están comprobados. Se trata del medio más eficaz para controlar las transferencias por fuera de los balances de los partidos políticos, pues a diferencia de los ingresos, los gastos dejan rastros. Utilizando esta estrategia, aunque un partido político no reporte algunos gastos en sus informes, se pueden detectar. Este ejercicio permite

contar con información confiable y atractiva que puede ser contrastada con los informes de gastos que presentan los partidos.<sup>49</sup>

Como actividades previas a la fiscalización pero concurrentes a las campañas destacan las visitas de verificación, verificaciones *in locuo* y los monitoreos.

### A. Visitas de verificación

El uso de estas técnicas es una práctica establecida en las normas y procedimientos de auditoría, para llevar a cabo una revisión eficiente. El IFE ha avanzado de manera relevante en su aplicación y su desarrollo se describe en el artículo 352 del Reglamento de Fiscalización.

Las verificaciones son de carácter preventivo y no tienen como objetivo sancionar a los candidatos o partidos, sino que la autoridad cuente de primera mano, con suficiente información que pueda ser contrastada con la que presenten los partidos en sus informes respectivos.

Con estas verificaciones se da mayor transparencia a los procesos electorales en todas sus etapas, se contribuye a una mejor rendición de cuentas de los partidos políticos no sólo a las autoridades electorales sino a toda la sociedad; se fortalece la legalidad del proceso electoral al garantizar el apego estricto a lo que establece la norma electoral en materia de origen y destino de los recursos de los partidos políticos y sus candidatos, y se propicia una mayor equidad en la contienda al vigilar que todos los partidos respeten los topes de gastos de campaña establecidos en la ley y que los recursos tenga un origen y destino lícitos.

El número de distritos electorales a verificar se determina de acuerdo a los recursos humanos y financieros con los que cuenta la UFRPP para realizar esta

---

<sup>49</sup> Chacón Rojas, Oswaldo, Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral, Op. Cit. Pág. 169.

labor, sin descuidar las otras responsabilidades que tiene asignadas en la normatividad electoral. La selección de las verificaciones, se realiza de manera aleatoria y muestral, esto es una medida cuantitativa, derivada de un conjunto de datos de una muestra, con el objetivo de estimar resultados en un modelo estadístico, respecto de la totalidad de los precandidatos o candidatos.

En los procesos 2009 y 2012 se han realizado visitas de verificación de manera muestral a diversos distritos electorales. Para garantizar una cobertura nacional de esta verificación, se ha procedido a visitar por lo menos un distrito electoral en cada entidad federativa, y hasta tres distritos en aquellas entidades que cuentan con el mayor número de distritos electorales.

De conformidad con lo que establece el artículo 352, segundo párrafo del Reglamento de Fiscalización, la selección de los distritos se realiza de forma aleatoria, y se verifican todas las fórmulas de candidatos registrados por cada partido político o coalición por distrito, dentro de las mismas fechas y bajo los mismos criterios. Con esto se garantiza, que haya equidad en la contienda y que estas visitas de verificación no causen perjuicio alguno a partidos en particular.

Las visitas se dividen en diferentes etapas, para concluir el último día de campañas federales. Cada uno de los partidos políticos es notificado de las visitas con 48 horas de antelación y se les solicita nombren un representante del partido en cada uno de los distritos señalados para atender las visitas de la UFRPP.

De acuerdo a lo que establece el Reglamento de la materia, la información recabada durante estas visitas no puede hacerse pública, sino hasta después de la fecha en que el Consejo General apruebe el Dictamen y la Resolución respectiva.

B. Verificaciones *in locuo*.

La UFRPP obliga a los partidos a que informen con anticipación, los lugares y las fechas donde celebrarán sus principales actividades de proselitismo. Principalmente inicio y cierre de campañas. Esta información resulta útil para que la autoridad pueda hacer las verificaciones correspondientes directamente en el sitio donde se está desarrollando el gasto.

Los actos masivos suelen generar valiosas evidencias de gasto, como la participación de grupos musicales y artistas, equipo de sonido, logística, entrega de prebendas onerosas como aparatos eléctricos, línea blanca, entre otras. Aunque la propaganda utilitaria que se distribuye no representa mucho en términos de gasto, si constituye evidencia para verificar los informes presentados.

Es de suponer que los partidos no informen de todas sus actividades, por ello es importante complementar esta actividad con la realización de visitas intempestivas. La UFRPP avanzó considerablemente en este aspecto en las últimas elecciones, hicieron verificaciones aleatorias a las campañas en sitio, envió a los auditores de manera inesperada en ciertos distritos electorales tomados al azar, en campañas electorales de todos los partidos políticos, y revisaron cómo se comportaba el uso de efectivo. Acudieron sin aviso a casas de campaña, la UFRPP está facultada para que en todo momento pudiera realizar verificaciones a fin de constatar el gasto de las campañas. La UFRPP requiere a los partidos políticos a informar sobre sus actos masivos como mítines, espectáculos y eventos culturales, precisando naturaleza, fecha, entre otros datos de identificación, a fin de que la autoridad electoral determinara en los casos en que lo estimara procedente, la asistencia de un auditor para la verificación del evento. Esta disposición fue cumplida parcialmente. Evidentemente permea una clase política poco comprometida con la transparencia. En el proceso 2012 se realizaron visitas de verificación a 50 distritos electorales y 8 entidades federativas

previamente seleccionados, de acuerdo a los criterios de selección antes descritos.

C. Monitoreo de propaganda callejera.

Resulta lógico pensar que muchas actividades no serán reportadas por los candidatos y partidos. Por tal motivo, el reto implica más bien la necesidad de que los controladores salgan a buscar los indicios: el rastro, la evidencia, la huella del gasto. Si se investiga adecuadamente gastos, sobre todo los que se hacen en especie, es decir, no los aportes en efectivo, sino el pago de una encuesta, el transporte en el que se trasladan los candidatos y su equipo, oficinas y demás, son aportes y erogaciones que muchas veces no aparecen en las declaraciones de los partidos, pero que son posibles de detectar.

Eso implica hacer un esfuerzo adicional que pueda incorporar lo que ya se realiza y que hay que reforzar, la actividad de monitoreo del gasto de partidos y candidatos; no sólo en aquello que es registrado contablemente, sino el gasto aparente de campañas. En los hechos, implica que la autoridad administrativa realice una actividad “detectivesca” pero bien calificada y bien equipada, para encontrar los fondos sutiles, difíciles de percibir.

Teniendo en cuenta la dificultad (imposibilidad) de fiscalizar todos los gastos realizados por el 100% de los candidatos y partidos políticos, el monitoreo y/o fiscalización en terreno solo puede ser selectivo y aleatorio (le pueda tocar a cualquiera de los candidatos que participan en una determinada elección), parcial (no cubra todos los medios, ni todas las regiones geográficas).

La selectividad responde a las restricciones presupuestarias para realizar la labor. En función a sus limitaciones de recursos, el órgano de control sólo debe fiscalizar a una muestra de candidatos. Para lograr el cumplimiento de una normativa, no es

necesaria una fiscalización exhaustiva. Por ejemplo, las aduanas en los aeropuertos suelen fiscalizar sólo a una parte de los pasajeros, sin que esto debilite su capacidad de control. Lo importante es que esta fiscalización sea selectiva y aleatoria, acompañada además de penas (multas, sanciones) importantes.

La aleatoriedad consiste en asegurar que todos los candidatos pueden ser fiscalizados. La determinación de si un candidato es fiscalizado o no, debe ser estocástica (azarosa). No debe estar predeterminada por ninguna característica particular del candidato. En otras palabras, todos los candidatos deben tener la misma probabilidad de ser fiscalizados, como el resto. Por lo tanto, un aspecto sumamente importante para que este mecanismo funcione de manera efectiva, es que se garantice la transparencia en la selección de candidatos a ser fiscalizados.

La mayoría de los gastos dejan evidencia. Cualquier gasto en publicidad que es monitoreado sirve como ejemplo para entender el comportamiento general del gasto de los partidos. Cada partido gasta, a lo largo de su campaña, en un gran número de áreas que van desde publicidad en medios de comunicación a eventos de campaña, o distribución de insignias del candidato. Un monitoreo completo debería incluir todo el gasto. Sin embargo, lo más fácil es rastrear los gastos en medios de comunicación. Hasta antes de la reforma de 2007, éste era el principal espectro de monitoreo del IFE. Solía monitorear en terreno (durante la campaña), la propaganda electoral en radio y televisión. Los resultados de esta labor eran contrastados con los gastos declarados presentados por los partidos políticos, en sus rendiciones de cuenta. El monitoreo de los avisos promocionales que los partidos políticos difunden en radio y televisión era realizado por empresas independientes, especializadas en realizar este tipo de labores, las cuales son contratadas mediante licitación pública.

Este ejercicio permitió acreditar en la fiscalización de las elecciones federales de 2006, que 248,159 spots publicitarios de los partidos y coaliciones que se

transmitieron en radio por parte de los actores políticos no fueron acreditados en los informes formales de gasto. En televisión no se acreditaron 32,867 spots. De acuerdo con Ciro Murayama, al haber 280,000 spots no acreditados en radio y televisión, en las campañas de 2006 pudieron haber erogaciones aún mayores de los partidos –no informadas a la autoridad electoral, y por tanto contrarias a la ley-, o compra de publicidad para favorecer a las distintas fuerzas por parte de terceros –extremo también prohibido en la legislación electoral–, o bien que se haya tratado de donaciones en especie por parte de los concesionarios –lo cual también es contrario a la determinación legal que prohíbe a las empresas mercantiles hacer aportaciones, de cualquier índole, a partidos y candidatos-.

La acreditación de esta irregularidad fue posible gracias a los programas de monitoreo en radio y televisión que el IFE había venido realizando desde las elecciones del año 2000 mediante la contratación de empresas privadas. Pero ahora se encuentra prohibida la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión.

Aún y cuando la contratación de estos espacios está prohibida a los partidos políticos, la legislación permite la de medios alternos que también representan gastos onerosos y que pueden ser investigados, como la publicidad callejera, monitoreo que debe complementarse con la realización de un programa de verificaciones realizado por los propios auditores del órgano. Asimismo, este tipo de ejercicios puede ampliarse para la revisión de otro tipo de gastos como pantallas electrónicas, pantallas de cine o espectaculares.

Relevante resultó el monitoreo de propaganda en espectaculares llevada a cabo por la Unidad durante el proceso 2012 geo-referenciando con GPS, lo anterior con base en el artículo 227 del reglamento de fiscalización. El monitoreo se realizó en medios impresos y de espectaculares, de acuerdo a lo siguiente (tabla 2):

- Monitoreo de medios impresos; a través de las Coordinaciones Estatales de Comunicación Social del IFE con la siguiente muestra y resultados:
  - 48 revistas y semanarios,
  - 287 diarios a nivel regional,
  - A nivel nacional 32 revistas y 25 periódicos, 8 de éstos últimos de circulación nacional.

**TABLA 2.- CANTIDAD DE INSERCIONES EN MEDIOS IMPRESOS**

Cintillo Horizontal	Cintillo Vertical	Cuarto de plana	Doble de plana	Media plana	Media plana vertical	Octavo de plana	Plana	Robaplana	Total
589	11	315	30	125	7	362	403	213	2055

\*\*\* Información a mayo de 2012

- Monitoreo de espectaculares, el cual se realizó empleando un sistema que contempla el uso de modernos dispositivos móviles de GPS, en aquellos distritos electorales con 70% o más de localidades urbanas, siendo las principales calles y avenidas el objeto de la muestra. El sistema tiene la finalidad de detectar oportunamente una posible omisión de gastos, la Unidad de Fiscalización estimó que permitan generar más de 20 mil registros al cierre del período de campaña. Y al 21 de junio del presente año, se habían obtenido 19,073 registros de acuerdo a lo siguiente rubros (tabla 3):

**TABLA 3.- CANTIDAD DE PROPAGANDA EN MOBILIARIO PÚBLICO**

Buzones	Cajas de luz	Carteleras	Columnas	Mantas	Marquesinas	Muebles urbanos
29	39	947	61	3,363	451	410

**TABLA 4.- CANTIDAD DE PROPAGANDA EN CALLE**

Muros	Panorámicos	Para buses	Puentes	Vallas	Total
5,664	6,857	837	62	327	19,047

## **II.2 Cotejos**

Es el ejercicio a través del cual se contrastan los informes con lo reportado en los monitoreos de gastos y verificaciones en el terreno; obligándolos a reportar las tarifas unitarias de sus proveedores, etc.

No es cuestión de apilar informes y juntar papeles y registros, o publicarlos tal cual vienen, sino de auditar la información que se genera en el proceso y, sobre todo, contrastarla con las evidencias de gasto que se hayan obtenido durante las campañas. A esto se le llama confronta de resultados.

## **II.3 Confirmaciones de operaciones con terceros. Circularizaciones**

La confirmación, consiste en solicitar de manera directa a terceros, información respecto de las operaciones celebradas con los partidos políticos. En términos coloquiales, este procedimiento se conoce como “circularización”. Se determina una muestra de revisión de proveedores, militantes, simpatizantes, personas que recibieran reconocimientos por actividades políticas y candidatos.

La confirmación de operaciones con terceros, representa una de las principales técnicas de auditoría, para la obtención y validación de datos, movimientos, registros, partidas o saldos, respecto de las operaciones celebradas con el sujeto auditado.

Tiene la virtud de permitir al auditor, obtener evidencia suficiente y competente para sustentar su opinión, directamente de entes ajenos al sujeto obligado pero que por virtud de una relación comercial, celebraron transacciones.

La muestra de revisión de operaciones con terceros, fue clasificada por la UFRPP en los siguientes estratos:

1. Proveedores
2. Militantes y simpatizantes
3. Candidatos
4. Reconocimientos por actividades políticas (Repap's)

La UFRPP aplica pruebas muestrales, para solicitar por oficio, que las personas que hayan recibido del partido o coalición reconocimiento por actividades políticas, confirmen o rectifiquen las operaciones amparadas en dichos recibos. Con esto podemos afirmar, que el muestreo es un instrumento de vital importancia en la auditoría, pues es un procedimiento mediante el cual se obtienen conclusiones sobre las características de un conjunto numeroso de partidas (universo) a través del examen de un grupo parcial de ellas (muestra). La UFRPP realiza muestreo estadístico, en razón de que determina como muestra ciertas verificaciones o visitas, así como la selección de las partidas que la integran y la evaluación de los resultados, con base a métodos matemáticos basados en cálculos de probabilidades.

Se trata de una práctica común, y en algunos casos efectiva, para verificar que sean correctas las operaciones que reportan los partidos, sea con proveedores, prestadores de servicios, simpatizantes o militantes. La UFRPP puede ordenar

que se realicen las verificaciones a que haya lugar en relación con los procedimientos, en el curso de la revisión que se practique de los informes; asimismo, podrá solicitar informe detallado o bien, requerir información y documentación al denunciado.

Los auditores de la UFRPP verifican que los registros se realicen por los importes y en las fechas en que se han producido, se encuentren clasificados y justificados por la documentación correspondiente y están disponibles de forma permanente para su posible verificación.

La UFRPP durante el procedimiento de revisión de los informes de los partidos, coaliciones, agrupaciones y organizaciones de ciudadanos, podrá solicitar por oficio a las personas que les hayan extendido comprobantes de ingresos o egresos, que confirmen o rectifiquen las operaciones amparadas en dichos comprobantes y los resultados de dichas prácticas se informarán en el dictamen consolidado correspondiente.

La revisión que realiza la UFRPP puede revestir la modalidad de visitas a las oficinas de los sujetos obligados, para tal efecto la Unidad deberá acreditar a los auditores encargados de la revisión. La revisión, sin embargo, puede ser en las propias oficinas de la UFRPP,<sup>50</sup> para ello el partido político o coalición se atenderá a la fecha y hora que se señale por la autoridad para la recepción de la información.

La UFRPP puede y debe incentivar el cumplimiento de los partidos políticos mediante la realización de verificaciones a las casas de campaña, circularizaciones a terceros que tienen operaciones con los partidos políticos y el monitoreo de medios impresos, espectaculares, bardas e internet. Éstas tienen como propósito principal transparentar los ingresos que reciben los Partidos

---

<sup>50</sup>Artículo 341 del Reglamento de Fiscalización

Políticos y Coaliciones, así como los gastos que efectúan durante las contiendas en las que participan; fortalecer la legalidad y propiciar la equidad. Cabe aclarar que este instrumento de control depende enteramente, ante la falta de atribuciones de la autoridad electoral para exigir el desahogo de sus diligencias, de la buena disposición y voluntad de quienes son requeridos. Incluso, el actual Reglamento de Fiscalización obliga a los partidos a contar con una relación muy completa y pormenorizada de aquellos proveedores o prestadores de servicios con los cuales realice operaciones durante el ejercicio objeto de revisión que superen los mil días de salario mínimo.

A partir del proceso electoral 2008-2009, la fiscalización de los gastos de los procesos electorales se realiza in situ, con un carácter preventivo, mediante la realización de visitas de verificación de los auditores.

### **II.4 Instrumentos de investigación**

A través de la auditoría, resulta imposible saber si un partido recibió, y no reportó, recursos de una fuente pública prohibida por la legislación, sea del Poder Ejecutivo, o de un gobierno municipal, o de una empresa pública. Esto es así porque las contabilidades no suelen exhibir sino ocultar las irregularidades. Lo anterior dota de gran importancia a los instrumentos de investigación con que cuenta la autoridad electoral para hacer valer la ley. No es creíble esperar que las eventuales grandes irregularidades sean descubiertas y cabalmente conocidas y esclarecidas a través de los instrumentos directos de control (especialmente la auditoría), pues las irregularidades no suelen reportarse. Al contrario, por naturaleza está la intención de ocultarlas por parte de quienes las orquestan. La existencia de instrumentos poderosos de investigación es imprescindible para cerrar el círculo del control.

En consecuencia los procedimientos de auditoría resultan insuficientes si la autoridad electoral es impotente para conocer la verdad de los hechos, las

circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjeron y los montos que involucraron las irregularidades cometidas.

Las investigaciones adquieren relieve en la medida en que los instrumentos tradicionales o directos de control no son aptos para descubrir por sí mismos violaciones sustantivas a la normatividad. Ello se debe fundamentalmente al ánimo encubridor de las conductas ilícitas. Por su naturaleza siempre está la intención de ocultarlas por parte de quienes las planean y realizan.

La evidencia comprobatoria obtenida de fuentes independientes al partido o candidato proporciona mayor seguridad que la proporcionada por éstos, por lo que las técnicas de investigación ante terceros es indispensable para corroborar la veracidad de la información. De esta forma, el objetivo de lograr una fiscalización exhaustiva no se limita a hacer una verificación contable de los informes de los partidos, sino que, gracias a nuevos y más amplios instrumentos, la UFRPP puede ampliar la investigación.

La existencia legal de instrumentos poderosos de investigación es clave para obtener buenos resultados, máxime cuando el procedimiento administrativo sancionador es de carácter inquisitivo, exhaustivo y se rige bajo los principios del *ius puniendi*. Esto último dicho por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación en diversos precedentes judiciales, tesis y jurisprudencias.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup>En cuanto a la acreditación del rebase, la Sala Monterrey compartió las conclusiones del Tribunal Electoral de Coahuila. Si bien es cierto que la responsable tuvo por acreditado el rebase con base en las pruebas indirectas, éstas son el medio más idóneo para acreditar las actividades ilícitas de un partido político, ya que las mismas difícilmente pueden ser probadas a través de los medios de convicción directos. La Sala subrayó que “es necesario que ese conjunto de probanzas lleven de manera lógica y natural al conocimiento del hecho principal, es decir que concurra una pluralidad y variedad de indicios, que sean fiables, que guarden pertinencia y coherencia con lo que se pretende acreditar, además que su consecuencia sea única, es decir que no permita inferir posibles hipótesis alternativas”, como sucedió en este caso.

El objeto del procedimiento administrativo sancionador es conocer la verdad histórica de lo acontecido, y al igual que en el ámbito penal, el principio que rige dicho procedimiento es preponderantemente inquisitivo, correspondiendo a la autoridad la función, que no la sola facultad potestativa, de investigar la verdad por todos los medios a su alcance, sin que la inactividad de las partes la constriña o limite a decidir únicamente con base en los medios de prueba que le aporten o le soliciten recabar. Esto es, corresponde a la autoridad plenas facultades investigadoras y probatorias para esclarecer la verdad de las cuestiones fácticas que se someten a su conocimiento, sin ceñirse a valorar las pruebas que le son exhibidas, o recabar las que posean diversas autoridades con motivo de sus funciones, pues el procedimiento sancionador no es un juicio típico en que la autoridad asuma el mero papel de juez entre dos partes en contienda, sino que su labor, atento al fin primordial de buscar y obtener la verdad de lo acontecido, consiste en llevar a cabo una real y efectiva investigación o indagación para allegarse de todos los medios de prueba que pudieran serle de utilidad en el conocimiento de los hechos denunciados, incluso no sólo de aquellos de los que pudiera derivarse la existencia de una posible irregularidad y la responsabilidad de un sujeto, sino también de esos otros que pudieran obrar en un sentido contrario, pues su intención última, se ha dicho, es llegar a trascender en el conocimiento de la verdad histórica. (SUP/RAP 012/99; SUP/RAP 050/2001; SUP/RAP 054/2001; SUP/RAP 011/2002).

En este sentido, debe considerarse que en el procedimiento administrativo sancionatorio electoral opera, al igual que en el ámbito penal, el principio de investigación integral sin más limitaciones que las previstas en la ley. Esto, a diferencia de lo que sucede en los procedimientos del derecho privado, en los que el papel del juzgador no alcanza facultades indagatorias, sino la mera verificación de las afirmaciones de las partes, a la luz de las pruebas aportadas por ellas.

El uso exhaustivo de estos instrumentos genera inevitablemente actos de molestia en los partidos políticos. Sin embargo, no perdamos de vista que la función

fiscalizadora del IFE no tiene como objetivo el perjuicio partidista en sí mismo, sino legitimar y fortalecer la competencia democrática en el sistema de partidos (Woldenberg, 2002: 337).

Enseguida se analiza el método y los distintos instrumentos de control con los que cuenta la autoridad fiscalizadora destacando los alcances de unos y de otros.

### **A. Acceso a información bancaria y fiscal.**

Instrumento fundamental es aquí el acceso a la información resguardada por el secreto bancario, pero también por el secreto fiscal. En su tarea de fiscalización electoral la UFRPP no tiene limitaciones en torno al secreto bancario, fiduciario y fiscal, el cual había sido un reclamo durante procesos electorales anteriores a la reforma de 2007. Toda esta tarea se realiza con una solicitud para verificar y corroborar determinadas cuentas bancarias de los partidos o sujetos involucrados, ello ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en México.

En el marco de la creciente competencia política y de la aplicación de la norma al trabajo de fiscalización, se hizo patente la falta de atribuciones del Consejo General del IFE para obligar a particulares a informar sobre aportaciones o servicios ofrecidos a los partidos políticos porque no están dentro de su ámbito de competencia y porque están amparados por el secreto bancario, fiscal y fiduciario. Lo anterior, aún y cuando la ley obligaba a las autoridades federales, estatales y municipales, a proporcionar los informes y las certificaciones que le requiriera el IFE. Empero, en la realidad se presentaban diversos obstáculos derivados principalmente de los mencionados secretos. Como bien se recuerda, esta situación quedó en evidencia cuando el IFE se vio imposibilitado para continuar con la indagatoria del caso Amigos de Fox, debido a las disposiciones legales que impiden a las instituciones de crédito y al personal dependiente de las autoridades hacendarias revelar información relativa a operaciones bancarias y de los datos proporcionados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así

como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, respectivamente. Tal determinación fue combatida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual resolvió favorablemente.

Ante esta situación, en la reforma de 2007 se estableció que en materia de fiscalización, “el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal... El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior”

#### B. Requerimiento de información a personas físicas y morales.

La normatividad establece la obligación de personas físicas y morales de atender los requerimientos de información que el ente fiscalizador les formule en el desahogo de una investigación de presuntas anomalías. Si de lo que se trata es que la autoridad cuente con los mayores elementos para hacer efectiva su facultad de ejercer el control sobre los recursos de los partidos, es necesario contrastar las operaciones reportadas por los partidos políticos, solicitando a terceros que ratifiquen o confirmen dichas acciones. Se trata de una práctica establecida en los lineamientos de fiscalización y que ha sido ratificada como válida por el TEPJF (SUP/RAP 029/2000).

Cabe destacar que la UFRPP puede instaurar procedimientos oficiosos en los que solicita información y documentación, ya sea de manera directa o a través del Secretario del Consejo, a personas físicas y morales, públicas o privadas, para que proporcionen la información y documentación necesaria para la investigación; en caso de que se determine la existencia de indicios suficientes respecto de la comisión de las irregularidades investigadas, emplaza al partido o agrupación denunciado, corriéndole traslado con todos los elementos que integren el expediente respectivo.

La UFRPP puede requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se hacen acreedores a las sanciones establecidas en el COFIPE. Podrá aplicar medidas de apremio contundentes ante el superior jerárquico en el caso de entes públicos, como lo señala el párrafo 3 del artículo 264 del COFIPE.

En los artículos del 372 al 378 del COFIPE, se determina que el titular de la UFRPP a fin de allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes, podrá solicitar al Secretario Ejecutivo que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que obren en su poder. Las autoridades están obligadas a responder tales requerimientos en un plazo máximo de quince días naturales, mismo que, por causa justificada, podrá ampliarse cinco días más. También podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentos necesarios para la investigación; los requeridos deberán responder en el plazo señalado anteriormente.

La UFRPP ha realizado actividades novedosas y pertinentes en este proceso en los últimos años. Se han hecho requerimientos de información complementaria a personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realizan con partidos políticos, respetando en todo momento las garantías del requerido.

### C. Intercambio de información con otras autoridades:

Es común que una misma conducta sea investigada por distintas autoridades en función de las implicaciones diversas que puedan presentarse. A este respecto, conviene recordar que el IFE ha venido suscribiendo desde hace varios años convenios de colaboración con la Procuraduría General de la República y la

Secretaría de Desarrollo Social, así como con Institutos Electorales Estatales, en los cuales se comprometen a proporcionarse información para cumplir sus respectivas funciones. Como recuerda Córdova (2006:184), por medio del convenio celebrado con la PGR fue como se pudo acceder al expediente de la averiguación previa que sirvió para sustentar el caso conocido como Pemexgate.

El IFE ha fortalecido esta estrategia como consecuencia de la firma de convenios de blindaje con dependencias gubernamentales responsables de las tareas de seguridad e inteligencia financiera firmados previamente a las elecciones de 2009. Las acciones de blindaje electoral son aquellas que realiza la autoridad electoral junto con algunas dependencias del gobierno, con la finalidad de evitar la infiltración del narcotráfico o de actividades ilícitas en los procesos electorales, así como la afectación de que dicha actividad puede tener en alguno de los principios que rigen la materia electoral. Estas acciones se derivaron a partir de que los partidos políticos, en la mesa del Consejo del IFE, hicieron suyo el temor que se expresaba en diversos ámbitos de la sociedad mexicana. Demandaron al IFE la realización de tareas adicionales con el objetivo de fortalecer el esquema de control y con ello hacer frente a la más que probable influencia del crimen organizado en el proceso electoral federal.

El resultado fue el diseño de una estrategia pluri-institucional, materializada en una serie de acuerdos con algunas dependencias gubernamentales responsables de la investigación financiera del narcotráfico. Principalmente con las autoridades hacendarias y financieras para garantizar el óptimo y oportuno seguimiento mutuo de la información respecto de las personas políticamente expuestas, así como para transparentar debidamente las operaciones de los partidos políticos, así como de sus precandidatos y candidatos.

El presupuesto del IFE es sólido, pero no tiene la capacidad organizacional de aplicar las acciones de blindaje, ni tampoco es su responsabilidad. En todo caso debe coordinarse con las dependencias gubernamentales que tienen la obligación

y la capacidad de establecer unidades de investigación patrimonial que puedan identificar, en bruto, a esas áreas económicas infiltradas por los grupos criminales, que “legalmente” pueden estar aportándole patrimonios o fondos a campañas y precampañas. Evidentemente el IFE nunca va a tener –ni debe- la infraestructura necesaria para llevar a cabo estos trabajos. De ahí la necesidad de que su participación en investigación sea de mera colaboración con las áreas responsables y especializadas del Estado en el combate al crimen organizado.<sup>52</sup>

En esta dinámica, destaca el convenio signado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sean remitidos a su Unidad de Inteligencia Financiera una lista de personas políticamente expuestas, los nombres de los aportantes a las campañas, así como los montos de las aportaciones. La autoridad administrativa (IFE) se comprometió a entregar a dicha Unidad los nombres de quienes aporten dinero a los partidos políticos, así como el monto de cada operación, así como del listado de las personas políticamente expuestas en materia electoral, nombres que le darían, a su vez, los partidos políticos. Ambas instituciones (IFE y SHCP) cruzarían la información para verificar la licitud y legalidad de los ingresos y gastos de partidos y candidatos. Esto con la finalidad de prevenir que recursos de procedencia ilícita sean ingresados al patrimonio de los partidos políticos o, en su caso, utilizados para que sus candidatos y dirigentes obtengan beneficios fuera del marco legal, y con el propósito de que todos aquellos recursos provenientes del financiamiento privado que reporten los partidos a través de las distintas modalidades establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sean cabalmente fiscalizados por las autoridades electorales, hacendarias y financieras.

Asimismo, para detectar la existencia de lavado de dinero en las campañas políticas, el Instituto debió remitir todas las cuentas bancarias de los partidos, candidatos y dirigentes partidistas a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para prevenir el lavado de dinero. Lo

---

<sup>52</sup>Chacón Rojas, Oswaldo, Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral. Op. Cit. Pág. 164.

anterior también con el objeto de verificar la transparencia sobre el financiamiento privado de los partidos y sus candidatos, así como prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito previsto en el artículo 139 del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo ordenamiento legal.

Los datos fundamentales de las personas políticamente expuestas se turnaron a otras dos instancias hacendarias, al Sistema de Administración Tributaria y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Al Sistema de Administración Tributaria, se le hace la remisión porque pueden haber operaciones irregulares en materia fiscal, pero no es una remisión de la totalidad de las cuentas ni de los datos, porque esa sí es una facultad exclusiva de la Unidad de Inteligencia Financiera y de otras autoridades, en su caso, que también le remiten a la Unidad de Inteligencia Financiera la información, ella es la única facultada para abrir líneas de investigación y líneas de reporte. Además, con base en lo que reporten los intermediarios financieros del país. Si hay alguna irregularidad detectada, la Unidad de Inteligencia Financiera remite a su vez al Sistema de Administración Tributaria para efectos fiscales o a la Procuraduría General de la República por si existen elementos que configuren delitos. Así es como funciona el sistema.

Asimismo, se han generado acciones de intercambio de información entre el IFE, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación, sobre información relevante que se origine en investigaciones judiciales (Procuraduría General de la República) o de inteligencia (Centro de Investigación y Seguridad Nacional), sobre actividades de los aspirantes, precandidatos o candidatos a puestos de elección popular, o de las personas incluidas en la lista de políticamente expuestos, con la finalidad de detectar cualquier relación con miembros de organizaciones criminales. Derivado de lo anterior, durante el proceso electoral de 2009 tanto la Procuraduría como la Secretaría de Gobernación informaron que por lo menos 16 candidatos a diputados podrían

tener relaciones con el narcotráfico según sus investigaciones. Las investigaciones por parte de las dependencias federales, arrojaron también que por lo menos 160 de los 300 distritos electorales federales podrían presentar irregularidades en cuanto a financiamiento ilícito, con lo que se acrecentó la sospechas de que las aportaciones venían del crimen organizado.

### **5.5 Régimen de sanciones**

El modelo se complementa con el establecimiento de un régimen de sanciones. Esto es, si bien por un lado se prevé la necesidad de que se instituyan procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de todos los recursos partidistas, por otro, se establece la existencia de sanciones para el incumplimiento de reglas en la materia.<sup>53</sup>

En la normatividad se contemplan sanciones en caso que se incumplan las obligaciones relacionadas a las reglas de financiamiento y gasto, se incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral; se acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, se acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el Código; no presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos; se sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados.

El modelo de fiscalización en su parte sancionatoria, dispone que sea el Consejo General del IFE, no la UFRPP, quien está facultado para fijar la sanción correspondiente a partir de las revisiones de los auditores a los reportes financieros. La normatividad establece que al agotar la instrucción, la UFRPP elaborará el proyecto de resolución a través de la Dirección de Normatividad y Resoluciones, para ser presentado al Consejo General en la siguiente sesión que

---

<sup>53</sup> Orozco E., J. de Jesús (2008). "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", en Fontaine, Arturo; Larroulet, Cristián; Navarrete, Jorge y Walker, Ignacio (eds.), Reforma de los partidos políticos en Chile. Santiago de Chile. PNUD/CEP/Libertad y Desarrollo/Cieplan.

celebre.

De acuerdo al artículo 278 del Reglamento de Fiscalización, al vencimiento del plazo para la revisión de los informes, la UFRPP elaborará un dictamen consolidado y un proyecto de resolución en términos del artículo 84 del Código.

La Resolución propuesta por la UFRPP deberá contener un preámbulo, antecedentes, considerandos y resolutivos. De acuerdo a lo estipulado en el artículo 34 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, el preámbulo deberá contener datos que identifiquen al expediente, al denunciado y, en su caso, al quejoso, o la mención de haberse iniciado de oficio; lugar y fecha, y órgano que emite la Resolución. Los antecedentes deberán referir las actuaciones de la UFRPP; en los procedimientos de queja, la transcripción de los hechos objeto de la queja o denuncia; en los procedimientos oficiosos, los elementos que motivaron su inicio; la relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por el quejoso; las actuaciones del denunciado y, en su caso, del quejoso; en caso de que se haya efectuado el emplazamiento, la transcripción de la parte conducente del escrito de contestación, así como la relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por el denunciado, y en el caso de que se haya solicitado un informe detallado al denunciado, la transcripción de la parte conducente del escrito por el que se presenta dicho informe, así como la relación de las pruebas ofrecidas. Los considerandos deberán establecer los preceptos que fundamenten la competencia; el análisis de las cuestiones de previo y especial pronunciamiento que, en su caso, se actualicen; la apreciación y valoración de los elementos que integren el expediente, los hechos denunciados, la relación de las pruebas admitidas y desahogadas, así como los informes y constancias derivadas de la investigación; los preceptos legales que tienen relación con los hechos; en su caso, la acreditación de los hechos motivo de la queja, y los preceptos legales que se estiman violados; las causas, razonamientos y fundamentos legales que sustenten el sentido de la Resolución, y en su caso, la

consideración sobre las circunstancias y la gravedad de la falta, calificación de la conducta e individualización de la sanción. Finalmente, los puntos resolutiveos deben contener el sentido de la resolución; en su caso, la determinación de la sanción correspondiente, así como las condiciones para su cumplimiento, y la orden de notificar la Resolución de mérito.

De acuerdo al artículo 279 del Reglamento de Fiscalización, para fijar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el “tiempo, modo y lugar” en que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberán analizar la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.

Hay que destacar que la normatividad en materia de fiscalización, incluyendo leyes, reglamentos y acuerdos, no contempla un catálogo de faltas a partir del cual los partidos puedan anticipar la sanción a ser impuesta en caso de incumplimiento. Han sido varios los foros en los cuales los partidos políticos han exigido a la autoridad electoral certeza sobre el mecanismo de imposición de las sanciones, sobre todo para calcular el *quantum* de las mismas. Hasta ahora, el COFIPE dispone sobre este tema en el artículo 269 lo siguiente:

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:
  - a. Con amonestación pública;
  - b. Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
  - c. Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;

- d. Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;
  - e. Con la negativa del registro de las candidaturas;
  - f. Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y
  - g. Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.
2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:
- a. Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;
  - b. Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
  - c. Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;
  - d. Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;
  - e. No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;
  - f. Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código;
  - g. Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.
3. Las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) del párrafo 1 de este artículo sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38

de este Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1, del artículo 47 de este mismo ordenamiento, y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

Como se puede observar, el régimen de sanciones descansa fundamentalmente en la imposición de sanciones de carácter pecuniario, con la ventaja de que una vez que estén firmes pueden ser descontadas de las ministraciones del financiamiento público que les corresponde a los partidos infractores. Para imponer una sanción más trascendente, como la supresión total de ministraciones, o la pérdida o suspensión del registro, la infracción debe ser grave, es decir, con todas las agravantes del caso y reiterada.

6. Análisis del procedimiento de fiscalización de los informes financieros partidistas de de precampaña y campaña en México:

En seguida, realizaremos el estudio del procedimiento de fiscalización de los informes financieros partidistas de de precampaña y campaña, a partir de las grandes etapas del proceso de fiscalización por considerar que es la mejor manera de acreditar hallazgos. El proceso de fiscalización electoral mexicano sigue a grandes rasgos la siguiente ruta:

1. Integración y presentación del informe por el partido, agrupación u organización política.
2. Revisión del informe y verificación documental por parte de la UFRPP, incluye la solicitud de aclaraciones y rectificaciones, y la elaboración de un dictamen y proyecto de resolución.
3. Sanciones del Consejo General, en su caso, y la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### 6.1 Etapa de integración y presentación de informes.

En la auditoría gubernamental se pueden distinguir diferentes tipos de control, según el momento en que se realiza. Es posible separar entre la evaluación que se realiza antes de que inicie el período fiscalizable, a la cual se le denomina evaluación *ex ante*, mientras que a la segunda se le llama evaluación *ex post*. Entre medio se halla la evaluación *ex dure*.

La evaluación *ex-ante* se lleva a cabo antes de la aplicación práctica, supuestamente para evaluar la necesidad de actuar o establecer un punto de partida. La evaluación *ex ante* se refiere al examen, o valoración, de una propuesta de intervención (programa o proyecto) que busca solucionar o mitigar problemas o necesidades que aquejan a una comunidad de personas antes de que esta se realice; por eso es que precede a la asignación de los recursos que permitirán posteriormente su implementación.

El examen *ex ante* puede basarse en variados tipos de análisis, los más conocidos son el análisis costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia y el análisis del diseño basado en la pertinencia y coherencia lógica, entre otros aspectos.

La evaluación *ex dure* es la que se realiza durante la implementación a fin de observar su funcionamiento y el logro de los productos, entre otros aspectos. La evaluación intermedia es una herramienta que permite ajustar las intervenciones y los objetivos “sobre la marcha”.

La evaluación realizada *ex post* analiza la materialización del ejercicio. Se trata de una evaluación realizada *a posteriori* de las actividades, productos o impactos alcanzados por el programa o proyecto. Se efectúa sobre un proyecto después de terminada su ejecución y luego de haber avanzado un tiempo prudencial en su

fase de operación, para poder analizar y verificar su impacto, en este caso de la fiscalización sobre el ingreso y egreso de recursos en las campañas.

Los procesos de control *ex post* se realizan una vez que ocurre la entrega de la información o la identificación del universo a fiscalizar, o bien que han ocurrido las operaciones financieras que se van a fiscalizar. Es decir, los procedimientos de auditoría se desarrollan con posterioridad a la realización de las acciones financieras del ente auditado.

El procedimiento de fiscalización electoral en México desarrollado por la UFRPP es *ex post* porque se lleva a cabo a partir de la obligación de los partidos, candidatos y otros actores políticos a reportar a las autoridades públicas el origen de los recursos económicos para financiar sus actividades y la utilización dada a esos recursos.

Recordemos que toda auditoría requiere de un proceso eficaz de rendición de cuentas, que se refiere a la obligación de toda persona u organización de dar cuentas de los recursos y la responsabilidad que le ha sido conferida. Por lo tanto, así como tienen el derecho de recibir financiamiento, los partidos políticos tienen la obligación ineludible de presentar informes de carácter financiero sobre el origen y monto de sus recursos; así como de su destino y aplicación. Están obligados a presentar, por cada una de las precampañas y campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe sobre el origen, monto y aplicación de los gastos que hayan efectuado tanto ellos como sus respectivos candidatos.

La entrega de dichos informes detona el proceso de fiscalización que desarrolla la UFRPP. El procedimiento está centrado esencialmente en la verificación de los informes, debido a que en ellos se encuentran los elementos normativos, técnicos y de trabajo que cada partido político implementó para su desempeño financiero.

La importancia de los informes radica en que permite conocer la situación económica del partido político, adicionalmente es el único resultado tangible que tenemos de los ingresos que reciben los partidos y de cómo utilizan ese dinero para sus fines; es información generada y validada por miembros del partido, de los cuales podemos extraer análisis, estudios y determinar diversos resultados.

Su relevancia estriba en que es el elemento central para verificar el cumplimiento de las normas establecidas respecto al financiamiento y gasto correspondiente. En el ámbito electoral mexicano, todas las normas y lineamientos en torno al financiamiento electoral se ven reflejadas en la integración de los informes financieros que realizan los partidos políticos. El informe se constituye, por tanto, en la materia prima para verificar el desempeño financiero que tiene cada partido en relación a la reglamentación correspondiente. De tal suerte que para el proceso de fiscalización es imprescindible que se entreguen los informes de estados financieros, debido a que se constituyen en el universo a fiscalizar y dan inicio al proceso de fiscalización.

La obligatoriedad de la presentación de los informes demanda aproximarnos al marco legal, así la Constitución Política en su artículo 41, párrafo segundo, base V, señala que la fiscalización de las finanzas de los recursos de los partidos políticos nacionales compete a la UFRPP y concretamente el COFIPE en su artículo 81, párrafo 1, incisos f), g) y h) señala la facultad para recibir y revisar los informes de ingresos y gastos que presenten los partidos políticos nacionales, así como vigilar que los recursos de estos tengan origen lícito y se apliquen estrictamente a las actividades señaladas en la ley.

Los partidos políticos están obligados a cumplir con lo dispuesto en el artículo 83 del COFIPE que dispone la presentación ante la UFRPP de los informes de campaña sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, para lo cual deben presentarlos a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo

año y un informe final a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la Jornada Electoral; en cada informe deben reportar el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 del mismo Código electoral, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

En el Reglamento de Fiscalización se establecen los lineamientos, formatos y guía contabilizadora que deben llevar a cabo los partidos políticos para la integración de los informes correspondientes. De forma más específica, dentro del Reglamento se establece en forma detallada los procesos de integración de informes, en los que se incluyen los de campaña y precampaña.

El informe debe realizarse por cada campaña electoral celebrada, es decir, que los partidos políticos deben entregar un informe correspondiente a cada candidato que fue registrado dentro de su partido con la finalidad de que la fiscalización a los recursos recibidos y los gastos de campaña tengan mayor efectividad y se reduzca la evasión de informar gastos o financiamiento privado. Lo mismo sucede en el caso de los informes de precampaña.

Los informes de campaña, como se observa en la tabla 6, tienen la misma estructura y componentes, de tal forma que se debe realizar un informe por cada candidato, la entrega de los formatos establecidos así como todos los instrumentos de control contable que se establecen desde el informe de precampaña, como es el caso de las balanzas de comprobación, estados de cuenta bancarios, entre otros.

Los informes contienen los estados financieros partidistas. Dichos estados proveen información relacionada con dos aspectos centrales:

- Activos: patrimonio.
- Pasivos: Ingresos, gastos, ganancias, pérdidas y flujo de efectivos.

Los institutos políticos están obligados a adoptar un sistema contable a partir del cual se generen sus estados financieros. Un sistema de control interno es adecuado cuando, con costos razonables e inferiores a los beneficios que reporte su existencia, proporcione suficiente seguridad y cumpla con el objetivo de otorgar fiabilidad a los registros contables.

A efecto de un mejor control la UFRPP ha unificado el sistema de control interno de los partidos. También supone “el sistema conformado por un conjunto de procedimientos (reglamentaciones y actividades) que interrelacionadas entre sí, tienen por objetivo proteger los activos de la organización.

La UFRPP ha promovido en todo momento el control interno de los partidos políticos con la finalidad de agilizar la integración y entrega de informes y hacer más fluida la fiscalización electoral.

Dichos informes deben acompañarse de la documentación comprobatoria y el llenado correspondiente de formatos emitidos por la UFRPP, y deben estar firmados por el responsable financiero según el tipo de informe.

Con ello los partidos cumplen con los requisitos mínimos en torno a lo que deben contener los informes, en el sentido de la responsabilidad del sujeto fiscalizado de presentar en tiempo y forma los documentos necesarios y los que está obligado a presentar ante la autoridad. No debemos perder de vista que en toda auditoría es de vital importancia que el sujeto fiscalizado cumpla con la responsabilidad de

mostrar el total de la información posible que le sea solicitada, ello para dar mayor certeza al trabajo de los auditores.

Ante su relevancia, en la presente investigación se ha tomado especial atención a la revisión de esta etapa inicial del procedimiento de fiscalización, caracterizada por el proceso de integración de los informes de campaña y precampaña, la calidad de los informes y los plazos de presentación.

#### 6.1.1. Procedimiento de integración.

El artículo 272 del Reglamento establece que la entrega de los informes será en medios impresos y magnéticos, conforme a las especificaciones que determine la UFRPP, y en los formatos incluidos en el Reglamento. Asimismo, los partidos tienen la obligación de contar con un órgano responsable no sólo de la administración de su patrimonio, lo cual implica una organización ordenada de todas sus actividades en cumplimiento con la ley, sino además encargado de la integración de los informes.

El artículo 77 del COFIPE establece que los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 del Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 83 de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine. Es decir, las características del órgano interno de finanzas se determinan según el criterio de cada partido político, ya que la normatividad no establece perfiles del puesto ni las facultades de gestión del representante financiero. De esta forma, la obligatoriedad del órgano interno se establece en las funciones específicas que son explicadas en todo el Reglamento de Fiscalización.

El artículo 268 del reglamento establece que el órgano de finanzas partidista será el encargado de obtener y administrar los recursos, así como de la presentación de los informes, excepto en el caso de los observadores electorales. Los responsables del órgano de finanzas verificarán que el gasto programado esté conforme a la administración por resultados; cumpliendo con el establecimiento de objetivos, metas e indicadores. En el artículo 269 se señala que el partido o coalición notificará a los precandidatos y candidatos, las obligaciones de: manejar los recursos en efectivo a través de las cuentas bancarias autorizadas, de proporcionar relaciones de ingresos obtenidos y gastos realizados en sus campañas, y de recabar los soportes documentales correspondientes y remitirlos al órgano mencionado.

En la misma normatividad se establece que dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que los sujetos obligados determinen libremente. Es decir, las cualidades del representante financiero, el alcance de sus responsabilidades, el procedimiento mismo de integración de los informes, no se determina en la normatividad sino que se deja al arbitrio de cada uno de los partidos ut supra. Esto representa una obvia problemática en la aplicación de los reglamentos de fiscalización debido a que la falta de requisitar el perfil académico y/o laboral mínimo apertura a que exista mayor necesidad de capacitación, asesoría y solución de problemas contables durante la campaña.

En el artículo 268 se obliga a los partidos a contar con un manual de operaciones que indique las funciones de sus áreas en el nivel ejecutivo e identifique a los responsables de las funciones de administración financiera en sus diferentes fases, obtención, registro, control y aplicación de recursos, así como de la presentación de los informes ante la UFRPP. Sin embargo, a la fecha ninguno de los partidos cuenta con dicho Manual.

En dicho Manual tendrían que señalarse los plazos para el cumplimiento de estas obligaciones de manera que estén en posibilidad de entregar sus informes de

precampaña y campaña en tiempo y forma. Pero al no contar con el Manual lo que observamos es un proceso de integración con vicios y falta de claridad en las responsabilidades y sin consecuencias ante la falta de cumplimiento.

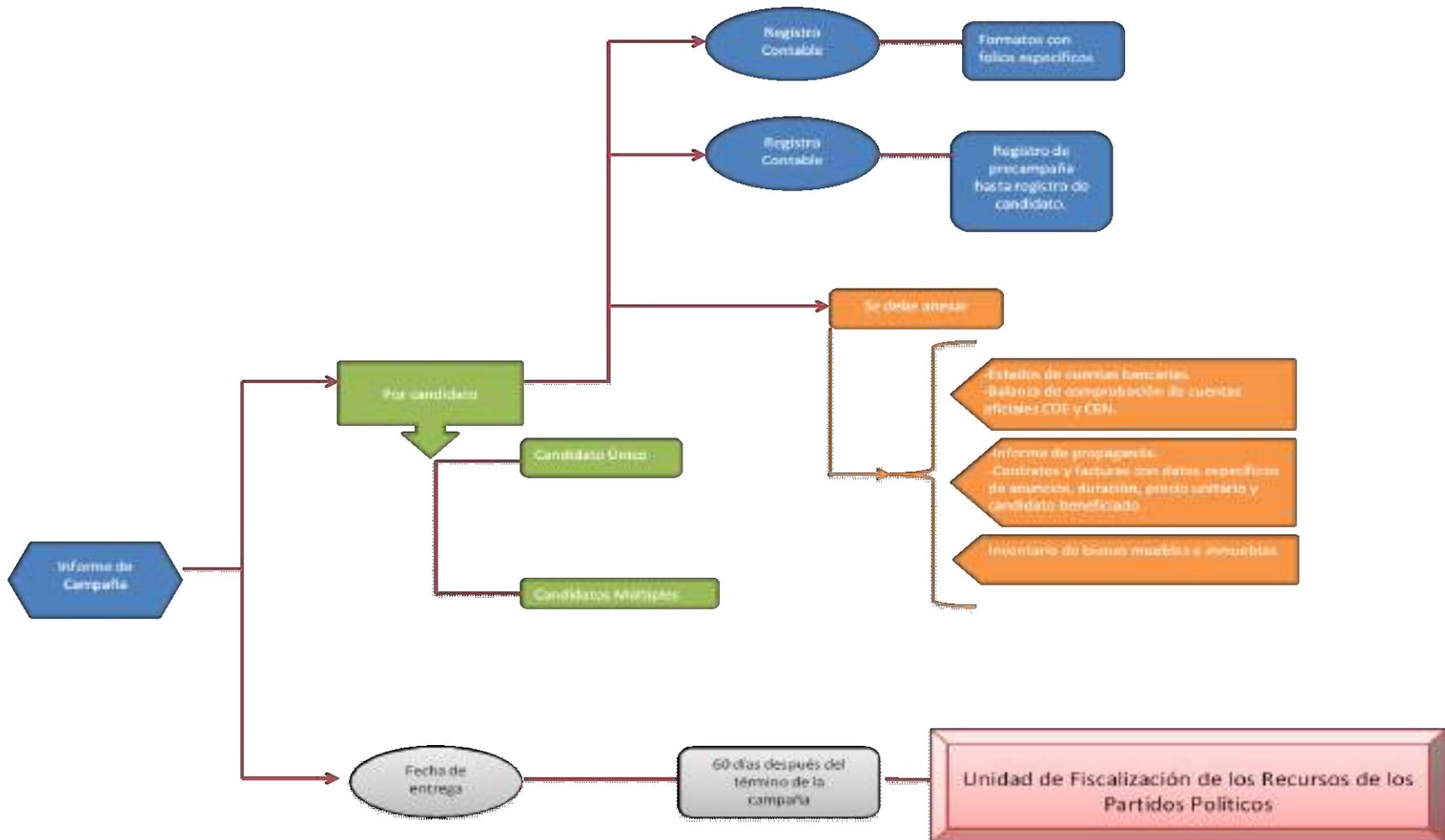
Asimismo, la normatividad establece que cada precandidato o candidato en su caso debe formar un equipo de trabajo y éste debe ser informado al partido político, especialmente a la persona que fungirá como responsable financiero de la campaña, ya que de acuerdo al RFRPP el candidato debe designar a quien tendrá la cuenta bancaria y la emisión de cheques nominativos de forma mancomunada con él para dirigir y coordinar los movimientos financieros de la propia campaña electoral. La persona o personas que designe cada candidato para controlar las finanzas de la campaña debe ser autorizada por el órgano de finanzas del partido político.

El diagrama de flujo de la integración de los informes financieros de acuerdo a la normatividad se expresa en el diagrama 1. En principio el proceso establecido en la normatividad es adecuado, pero eso solo puede verificarse analizando su funcionamiento real. Para ello, acudimos directamente a la opinión de los operadores financieros para conocer los detalles del proceso de integración de los informes e identificar los problemas que pudieran existir en el desarrollo del mismo. Para tal efecto, se estableció una ronda exploratoria descriptiva con representantes y/o directores de finanzas de los partidos políticos. Esta técnica de investigación tiene la facultad de establecer a través del diálogo la posibilidad de comprender los significados, motivaciones y la descripción minuciosa de la realidad, de tal forma que permite al interlocutor decidir la amplitud o estrechez para plantear el problema e indagar. Este método nos permitió detectar los puntos centrales de concordancias y discrepancias sobre el proceso de integración de los informes.

A. Entrevistas:

Se estableció el nivel de confiabilidad de la entrevista abierta semi-estructurada, a través de una prueba piloto de la guía de entrevista con 4 representantes financieros de partidos políticos estatales. De este ejercicio se precisaron las preguntas y se agregaron otras para puntualizar en el objeto de estudio. Una vez realizado el piloteo de la entrevista, se inició el proceso de contacto y presentación del proyecto de investigación a los órganos financieros de los partidos políticos nacionales, para invitarlos a participar a través de una entrevista. Se realizó la invitación formal especificando los alcances y objetivos de la investigación, para lograr mayor confianza y posibilidades de aceptación para participar. Además se estableció el contacto vía correo electrónico y telefónica para realizar citas de entrevista.

DIAGRAMA 1.- INTEGRACIÓN DEL INFORME DE CAMPAÑA



Para establecer las pautas éticas, se elaboró un consentimiento informado en el que se compromete la confidencialidad total de cada uno de los datos, por lo que el análisis de ellos únicamente será utilizado en general, sin especificar al sujeto de investigación (ver anexo 4). Este aspecto se consideró necesario debido a que la coyuntura de inseguridad y desconfianza que surgió en el proceso electoral 2012 en los temas de financiamiento de campaña orillaba a los partidos políticos a negar su participación en esta investigación. Esta decisión metodológica contribuyó a una mayor aceptación para la realización de las entrevistas. La guía de preguntas puede ser consultada en el anexo 5.

Las entrevistas a los representantes financieros estatales se desarrollaron en las sedes de los partidos políticos así como en otras locaciones que aseguraran la confianza en el entrevistado y fueron acordados por ambas partes. En el caso de las entrevistas a partidos políticos nacionales, las entrevistas se realizaron en las instalaciones de los partidos. El período de entrevistas se realizó del 15 de julio al 9 de noviembre del presente año y fueron desarrolladas por los siguientes miembros del equipo de investigación:

- Dr. Oswaldo Chacón Rojas
- Mtro. Omar David Jiménez Ojeda
- Mtra. Azarel Enríquez Ríos

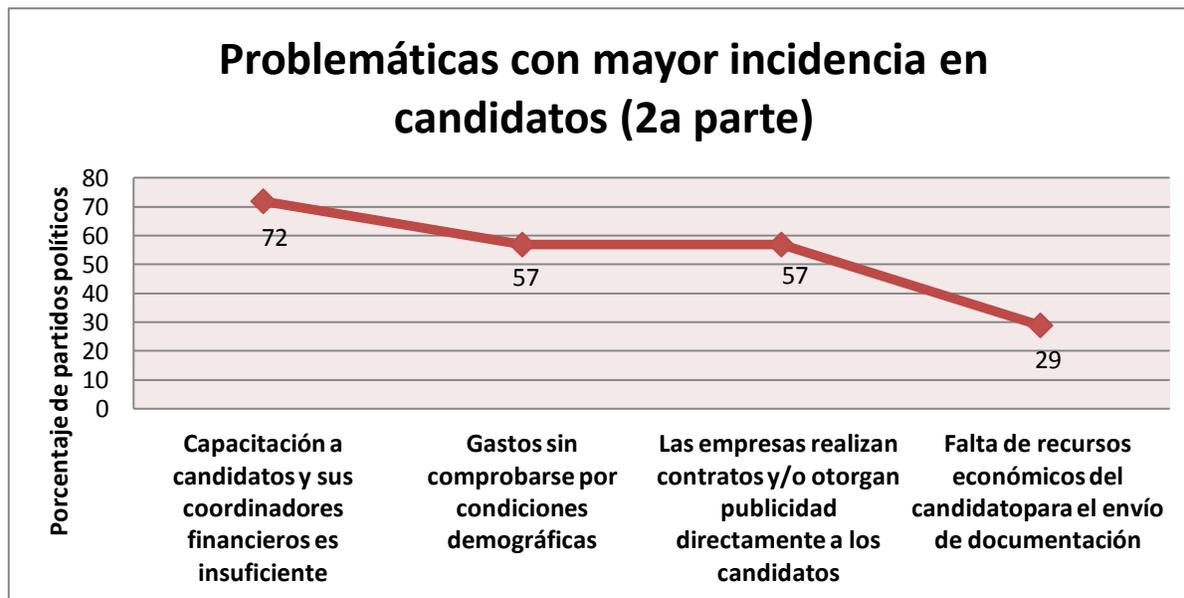
Al realizar las primeras entrevistas con directores financieros de partidos políticos, tanto a nivel nacional como estatal, se realizó el proceso de análisis de resultados utilizando la técnica de análisis de discurso, para conocer las categorías de análisis y realizar las primeras conclusiones. Se detectaron los conceptos centrales de mayor incidencia que los partidos reportan como dificultades en el proceso de integración de los informes de campaña.

Los resultados del análisis de las entrevistas realizadas apuntan a esclarecer los momentos críticos dentro del proceso de integración de los informes. De acuerdo a los partidos políticos, la clave de éxito o fracaso para realizar los informes se establece en dos rubros: el financiamiento privado no reportado y la comprobación de los gastos. Los resultados se pueden identificar en las siguientes gráficas:

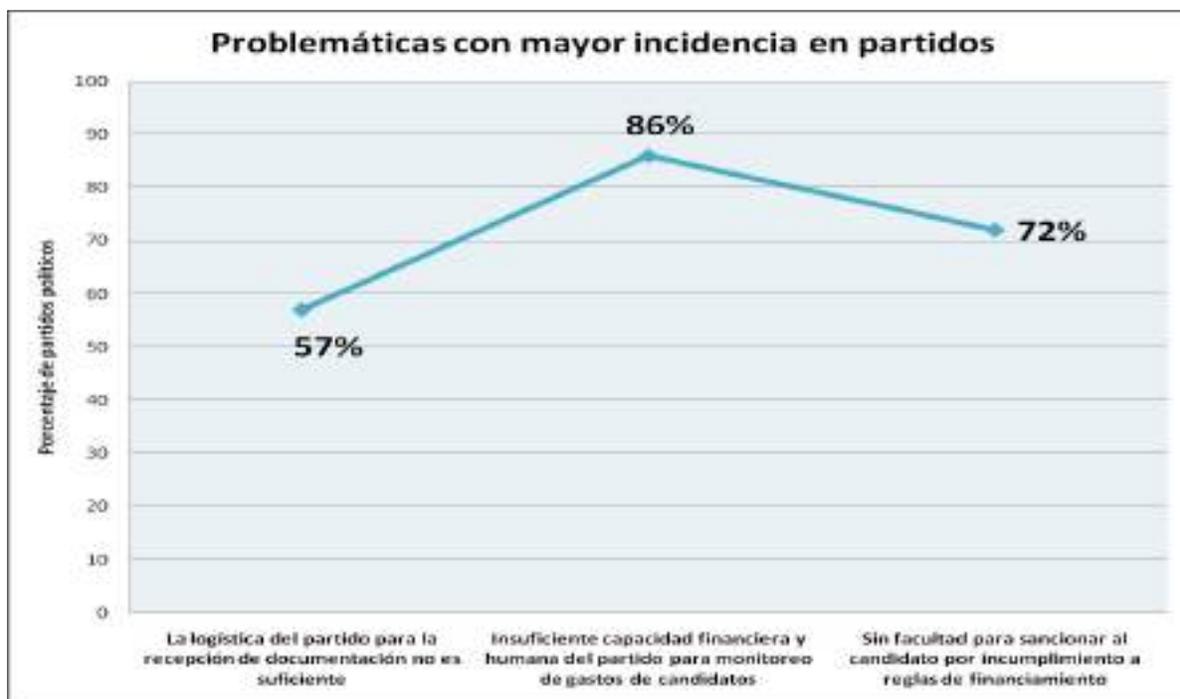
**GRÁFICA 1.- PROBLEMÁTICAS DE MAYOR INCIDENCIA EN LA RESPONSABILIDAD DE LOS CANDIDATOS DURANTE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA**



GRÁFICA 1.- PROBLEMÁTICAS DE MAYOR... CONTINUACIÓN



GRÁFICA 2.- PROBLEMÁTICAS DE MAYOR INCIDENCIA EN LA RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS DURANTE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA



De esta forma, a partir de los resultados analizados, se realizó un diagrama de flujo que incorpora el proceso de integración de informes de campaña que los partidos realizan, en donde se establecen los momentos de mayor dificultad referido por los partidos y se describen las distintas formas que los partidos resuelven el problema (ver diagramas 2, 3, 4 y 5).

**DIAGRAMA 2.-MECANISMOS DE OBLIGACIONES PARA CANDIDATOS EN LA ENTREGA DE COMPROBACIÓN**



DIAGRAMA 3.- PROCESO DE INTEGRACIÓN DE INFORMES DE CAMPAÑA DE ACUERDO A LOS PARTIDOS

### PROCESO DE INTEGRACIÓN DE INFORMES DE CAMPAÑA

*Periodo antes de campaña*

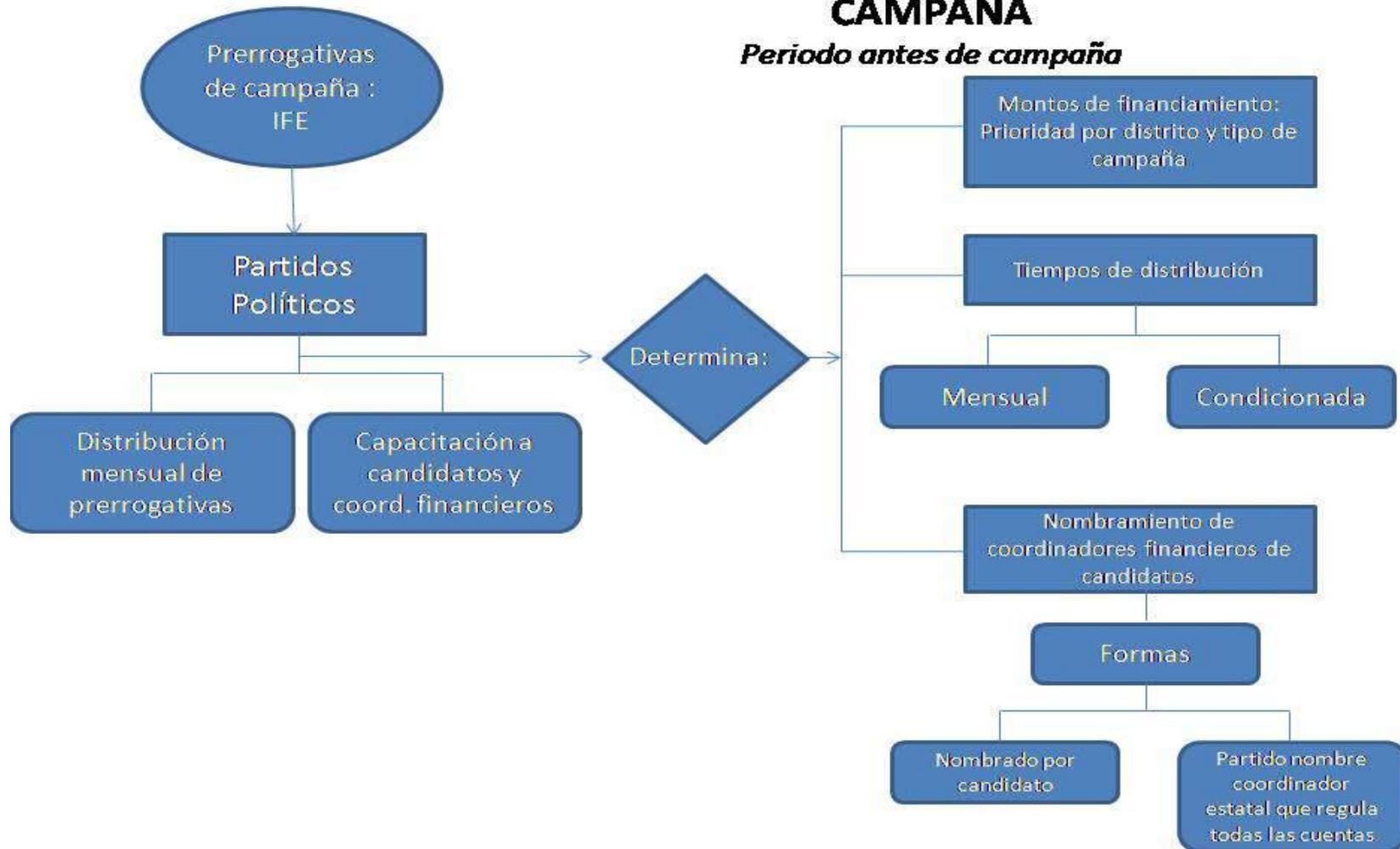


DIAGRAMA 3.- PROCESO DE INTEGRACIÓN... CONTINUACIÓN

## PROCESO DE INTEGRACIÓN DE INFORMES DE CAMPAÑA

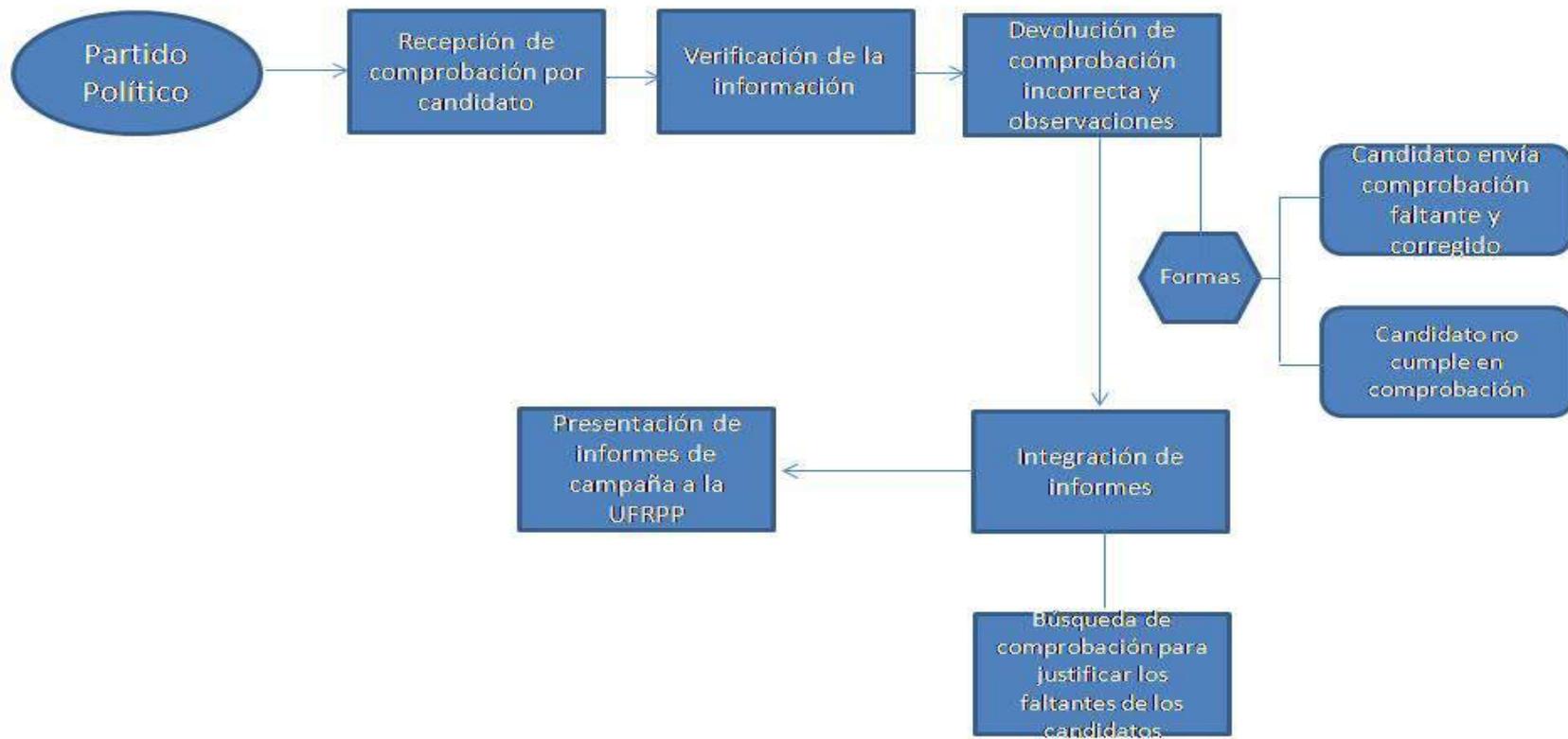
*Periodo de campaña*



DIAGRAMA 3.- PROCESO DE INTEGRACIÓN... CONTINUACIÓN

## PROCESO DE INTEGRACIÓN DE INFORMES DE CAMPAÑA

*Periodo al término de campaña*



En las gráficas 1 y 2 se observan que son nueve los problemas indirectos más frecuentes que los partidos describen del proceso de la integración de los informes. Hay tres aspectos en los cuales los partidos coinciden al 100% como principales problemas en la integración, que son:

- El primero de ellos es la falta de responsabilidad del candidato en la comprobación de sus gastos. Todos los partidos políticos reportan este problema ya que los candidatos y su equipo de campaña tienden a desestimar el cumplimiento de la rendición de cuentas de los ingresos y egresos realizados.
- La integración incorrecta de los comprobantes, es un problema en todos los partidos políticos. Lo anterior obedece a que los candidatos no cumplen con la comprobación de ingresos y egresos de acuerdo a los requerimientos de la UFRPP y el reglamento. Ello los ha obligado a establecer un proceso de seguimiento personalizado a los candidatos durante las campañas electorales para solicitar la información de comprobación en forma permanente, ofrecer asesoría y detectar anomalías en el uso de financiamiento privado. Otra de las estrategias que algunos partidos políticos han realizado es que entregan de forma parcial el financiamiento a cada candidato, de tal forma que las siguientes ministraciones se dan cuando el candidato ha entregado la comprobación de gastos correspondiente al monto entregado anteriormente. Algunos de ellos han tomado las medidas de establecer un compromiso de obligatoriedad a través de cartas compromisos o de sanciones internas e incluso penales para asegurar la correcta comprobación de los gastos.
- Adicionalmente la elaboración incorrecta de los comprobantes de ingresos y egresos correspondientes a las campañas, es otro aspecto generalizado en todos los partidos políticos; debido a que tanto los

candidatos como sus coordinadores financieros prestan poca atención a las especificaciones que el reglamento establece para cada movimiento contable y su respectiva comprobación. Este problema se traduce en revisiones y solicitudes de modificaciones excesivos que absorbe la gran mayoría del tiempo establecido por el partido para la integración de los informes.

La totalidad de los partidos reconoció que los coordinadores financieros que los candidatos nombran, y que tienen la responsabilidad del manejo mancomunado de las cuentas de los candidatos, no cuentan con el perfil contable o financiero adecuado o en su defecto con experiencia en el campo. Este problema se traduce en una mayor necesidad de capacitación y asesoría requerida aún en conceptos básicos del control de gastos.

El 86% de los partidos políticos reconoció que uno de los grandes desafíos encontrados es que los candidatos reciben y manejan recursos privados en forma directa, y no a través del partido como lo establece el reglamento correspondiente, lo que se traduce en un control imposible del financiamiento privado. Además, debido a que la comprobación del financiamiento privado es demasiado específica, laboriosa y minuciosa y el tope es limitado, los candidatos tienden a no registrarlo y buscar otras formas indirectas de obtenerlo.

En relación a la capacitación necesaria para que los candidatos y sus coordinadores financieros realicen en forma eficaz la rendición de cuentas del recurso de sus campañas, el 72% de los partidos reconoció que es insuficiente y mencionan diversas razones: a) el tiempo entre la precampaña y campaña es limitado para realizar varias sesiones de capacitaciones y asesoría; b) los candidatos y/o coordinadores financieros no acuden a las capacitaciones ofertadas, a pesar de que tengan carácter obligatorio y ofrezcan las facilidades para acudir; c) a pesar de los esfuerzos realizados, debido al desconocimiento

del tema que tienen los candidatos y coordinadores de finanzas, existe confusión en los requisitos para realizar de manera eficiente las comprobaciones.

El 57% de los partidos políticos sostienen que los candidatos tienen dificultades para comprobar gastos, debido a que las campañas son realizadas en zonas rurales que no cuentan con los recursos fiscales o la infraestructura requerida para obtener la comprobación de los gastos, como gasolina, alimentos, propaganda, etc.

En el mismo porcentaje se encuentran los partidos que se encuentran con la problemática de que las empresas realizan los contratos y otorgan publicidad en forma directa con los candidatos o con terceras personas a favor a determinada campaña. Esta dificultad representa una complicada relación entre el partido y las empresas, ya que no se tienen elementos para obligar a las empresas a realizar los contratos a nombre del partido, como lo regula el reglamento, ello a pesar de la petición explícita de los partidos. Por último, el 29% de los partidos mencionó que los candidatos invierten todos los recursos en su campaña, sin tomar en cuenta los gastos necesarios para hacer entrega de la documentación de comprobación de los gastos de campaña, por lo que al término de las campañas al ser obligados para realizar las entregas, los candidatos refieren que es el partido político quien debe otorgar los recursos necesarios para realizarlo, lo que significa un retraso considerable en el proceso de revisión interna del partido así como un gasto innecesario para el partido.

De los problemas con mayor incidencia que los partidos refieren respecto a su propio ejercicio, sobresale que el 86% de los partidos reconoce que cuentan con capacidad financiera y humana insuficiente para monitorear y compulsar los gastos de cada una de las campañas a su cargo, por lo que el control se

realiza por muestreo reducido y se ven obligados a confiar en la veracidad de los datos.

Además, el 72% de los partidos coinciden en que no tienen la facultad de obligar a los candidatos a cumplir con el compromiso de realizar en forma expedita y eficiente la comprobación de los egresos y sujetarse a los topes de financiamiento privado establecidos. Generalmente los candidatos utilizan financiamiento privado sin límite y no lo reportan al partido, pero debido a que la UFRPP actualmente cuenta con un programa de monitoreo de gran eficiencia, en las revisiones realizadas por la Unidad surge una gran cantidad de publicidad que no ha sido reportada por el partido debido a que los candidatos no han dado a conocer estos gastos de campaña. Esta falta resulta en sanciones administrativas y monetarias significativas para los partidos políticos. Únicamente uno de los partidos políticos ha optado por ejercer sanciones severas para los candidatos que no cumplen con el compromiso de comprobar en la totalidad los recursos recibidos y los egresos realizados, al obligarlos mediante contrato a cumplir con este requerimiento y en su defecto, el partido político les impone una demanda penal por incumplimiento.

A pesar de la rigurosidad observada en los reglamentos para los partidos políticos, en realidad tienen limitaciones para cumplir debido a que dependen del compromiso moral del propio candidato para realizarlo. Por consiguiente, se observa que los partidos políticos luchan por idear formas de obligatoriedad hacia los candidatos que les dé la certeza que cumplirán, pero la propia legislación restringe la facultad de los partidos para sancionar a los candidatos. Además, con el principio de que los recursos se les otorgan a los partidos, todo el peso de la ley recae en ellos y no existen sanciones para el incumplimiento de los candidatos.

Por último, de las dificultades más relevantes, el 57% de los partidos reconoció que su logística interna para la recepción de la documentación de

comprobación para la realización de los informes de campaña es insuficiente, debido a la falta de planeación adecuada y a la prevención de los problemas más comunes que tienden a reproducirse en cada proceso electoral.

**B. Hallazgos:**

- I. El proceso de integración de los informes requiere mucho tiempo, por lo que resulta ser lento y complejo.
- II. La complejidad del proceso se genera por tres razones principales, que son: la falta de responsabilidad del candidato para la entrega de la comprobación, el perfil inadecuado de los coordinadores financieros de los candidatos y la presentación de documentación comprobatoria errónea e incompleta.
- III. Otras razones que dificultan la integración son: la contratación directa de propaganda por parte de los candidatos sin notificación al partido; la dificultad de la obtención de los soportes fiscales en zonas rurales o de alta marginación y la falta de planeación del gasto de campañas previo a su inicio.

**C. Propuestas:**

- 1) Debido al elevado índice de incumplimiento en la entrega oportuna y adecuada comprobación de ingresos y egresos de las campañas electorales por parte de los candidatos, es de gran relevancia que los candidatos sean sujetos de responsabilidad y sanción, de tal forma que la responsabilidad correspondiente a los candidatos se aplique a ellos y no sea el partido político quien tenga que asumir las sanciones emitidas por la autoridad correspondiente ante el incumplimiento de las comprobaciones.

- 2) En relación a las deficiencias de los partidos políticos en torno a su infraestructura para realizar en forma eficaz la integración de los informes, resulta indispensable que los partidos estén obligados a presentar con suficiente anticipación un plan de trabajo en el que se describa la plataforma de trabajo eficiente que integre los aspectos operativos, financieros, de capacitación y de tiempo adecuados que garanticen el cumplimiento de la integración de los informes, de tal forma que pueda ser evaluado y aprobado por la autoridad correspondiente. Esta propuesta resolvería los inconvenientes encontrados dentro del proceso de informes relacionados con la planificación y optimización de recursos, tales como la posibilidad de planificar de forma eficiente el uso de los recursos financieros, humanos y materiales para agilizar el proceso de recepción y revisión de la comprobación de gastos.
- 3) Sería recomendable que los partidos políticos, en conjunto con la UFRPP, realicen un sistema de comprobación permanente en línea, constante con la ayuda de los avances tecnológicos, lo que permite mayor agilidad y claridad en el proceso de rendición de cuentas.
- 4) Se propone que sea de carácter obligatorio que los coordinadores de finanzas de los candidatos tengan el perfil y/o experiencia en el ámbito financiero y contable, debido a que esta dificultad representa el origen de la mayor parte de problemas encontrados en el proceso de integración de los informes de campaña.
- 5) Finalmente, que los partidos cumplan con la obligación establecida en el artículo 268 del reglamento, que los obliga a contar con un manual de operaciones que indique las funciones de sus áreas en el nivel ejecutivo e identifique a los responsables de las funciones de administración financiera en sus diferentes fases, obtención, registro, control y aplicación de recursos, así como de la presentación de los informes ante la UFRPP. Ahí tendrían que señalarse las responsabilidades en caso de incumplimientos.

6.1.2. Calidad de los informes

El Artículo 273 del Reglamento de Fiscalización determina que los informes que presenten los partidos, deberán reportar todos los ingresos y gastos realizados durante el ejercicio objeto del informe, debidamente registrados en su contabilidad y soportados con la documentación contable comprobatoria que el propio Reglamento exige (catálogo de cuentas “A”); respaldar en balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el Reglamento, los resultados de las balanzas de comprobación, el contenido de los auxiliares contables, las conciliaciones bancarias y los demás documentos contables previstos en el Reglamento, deberán coincidir con el contenido de los informes presentados y presentarse debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas o su equivalente.

En los informes de precampaña y campaña deben detallarse el origen y monto de ingresos y gastos de los aspirantes, así como en su caso los nombres de quienes incumplieron la obligación.

Recordemos que el financiamiento para actos de campaña es aquel que se dirige expresamente a financiar actividades destinadas a la búsqueda del voto y, por tanto, solo se asigna en años electorales. El financiamiento público para estos efectos constituye, en lo que concierne a su monto, una réplica del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes al año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponde por actividades ordinarias permanentes. Asimismo, la ley precisa y reglamenta cuatro fuentes privadas de financiamiento a los partidos políticos: Por la militancia, simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. La legislación electoral también refiere expresa y puntualmente las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar, en todo momento y bajo cualquier

circunstancia, aportaciones o donativos a los partidos políticos, sea esto en dinero o en especie, de manera directa o indirecta.

Los partidos políticos tienen la obligación de llevar un control diario contable, que forman parte de la obligación de llevar un control interno eficaz, ello mediante distintos instrumentos como son las balanzas mensuales, inventarios, manejo de cuentas bancarias y control de chequeras. Dentro de este proceso de control y rendición de cuentas, la legislación incorporó medidas contables para evitar, de forma precisa, el desvío de fondos, estableciendo de forma minuciosa los criterios contables para la recepción y administración de los recursos destinados a las campañas electorales. De tal forma que tanto los ingresos en efectivo como en especie recibidos de cualquier fuente de financiamiento permitida, así como el gasto de tales recursos deben registrarse contablemente y deben ser sustentados con la documentación original correspondientes siguiendo los parámetros del reglamento para fiscalizar los recursos políticos.

Las fuentes de ingreso permitidas deben ser recibidas mediante cuentas bancarias específicas de los partidos políticos nacionales y de ahí derivarán a las cuentas bancarias de los candidatos correspondientes, con la finalidad de evitar el desvío de fondos, lavado de dinero y financiamiento ilícito a las campañas electorales. De la misma forma, los aportes en especie deben realizarse directamente a nombre del partido político así como las aportaciones privadas de simpatizantes y militantes de los partidos políticos. Para tal fin, cualquiera que sea la modalidad, toda aportación en dinero o en especie debe realizarse con las requisiciones contables establecidas en el respectivo reglamento y el partido político debe realizar un control de la contabilidad, a través de recibos foliados, recepción de facturas originales y un contrato de préstamo, donación o comodato según sea el caso.

La única excepción en la que se permite que las aportaciones no sean directamente al partido político es la que cada candidato realice para su propia campaña electoral exclusivamente. De esta forma se procura obligar a los partidos políticos a responsabilizarse de las donaciones privadas que reciban así como de la forma de distribución de los recursos materiales y financieros que hagan para cada candidato. Los partidos tienen la obligación de informar y regir en forma contable las aportaciones de militantes y simpatizantes que se reciban mediante el mecanismo de llamadas telefónicas, en el sentido de que dentro del informe de campaña deben incluir el o los contratos realizados con las empresas especializadas en este tipo de servicios en donde se especifican costos, condiciones, temporalidad y características del servicio, así como el registro seriado de las llamadas recibidas, el monto de las aportaciones, así como los datos personales e información bancaria de los donantes.

Los informes de campaña y precampañas también deben incluir todo lo relacionado a los egresos. Deben observar la correspondencia entre los ingresos informados y los gastos de campaña. Para tal efecto, todos los egresos deben registrarse en forma contable y ser soportados por la documentación original que lo avale, y siempre con la particularidad de estar expedida a nombre del partido político y de acuerdo a las disposiciones fiscales aplicables. El reglamento permite que algunos egresos en campañas electorales federales puedan ser comprobados mediante bitácoras de gastos menores con el respectivo control interno de recibos foliados, únicamente hasta en un diez por ciento del financiamiento recibido.

En el caso de prorrateo para propaganda electoral, el reglamento establece la posibilidad del manejo de propaganda genérica y con mención de candidatos determinados. Para la comprobación de egresos, el partido político debe distribuir el costo de la propaganda en cada una de las campañas, esto es, que el 50% del costo total se distribuye equitativamente entre las campañas beneficiadas y el otro 50% se prorratea entre las campañas de acuerdo al criterio de cada partido,

integrando la definición de tales criterios dentro del informe correspondiente a la UFRPP.

De forma general, los partidos políticos deben entregar a la UFRPP dentro del informe de campaña los documentos originales comprobatorios de cada una de las contrataciones para propaganda, así como los gastos en publicidad y operativos. En el rubro de gastos operativos existen condiciones y especificaciones para la comprobación de viáticos y transporte para garantizar el uso del financiamiento público y limitar los fondos privados.

Con el nivel de especificidad observado en los lineamientos para la fiscalización de los recursos otorgados para campañas electorales, se esperaría que los partidos políticos tengan mayor facilidad para controlar sus recursos y realizar los informes correspondientes, pues aunado a lo anterior la UFRPP ha formulado más de 55 formatos para la integración de los informes.

- Sin embargo, no existen garantías de que la información presentada por los partidos es confiable. Al respecto, es conveniente precisar que la información financiera -de manera general- tiene el objetivo de proporcionar información útil a todos los usuarios de la misma, que permita la toma de decisiones. Adicionalmente la información financiera debe cumplir con una serie de características cualitativas, las cuales también son nombradas como “requisitos de calidad”<sup>54</sup>:
- Confiable: Cualidad que indica que la información es correcta y que los usuarios de la misma la pueden utilizar;
- Oportuna: Esta característica indica que la información debe estar disponible en tiempo para la toma de decisiones; por lo que dependerá de la variable “objetivo propuesto”, para acceder a una adecuada toma de

---

<sup>54</sup> Para una consulta amplia sobre el tema de la NIF A4 es recomendable remitirse al documento “Características cualitativas de la información financiera”, disponible en la siguiente dirección: [http://www.contaduria.uady.mx/files/material-clase/raul-vallado/CF05\\_NIFA4.pdf](http://www.contaduria.uady.mx/files/material-clase/raul-vallado/CF05_NIFA4.pdf)

decisiones, sin embargo, el resultado de la auditoría financiera no está en tiempo y por ende, no incide para la calificación de la elección. Este aspecto de oportunidad, en la vida de cualquier entidad económica, se realiza presentando cifras estimadas de eventos cuyos efectos no se conocen aún en su totalidad. Sin embargo para la fiscalización de los informes de los partidos políticos y coaliciones, no se utiliza el método de estimación y la información que se presenta es real.

- **Verificable:** Cualidad que permite que la información pueda ser revisada posterior a su emisión, esta característica se cumple cabalmente, tomando en consideración que la Unidad de Fiscalización puede revisar toda la información que presentan los partidos políticos o coaliciones. Fiscalización ex post.
- **Objetiva:** Característica que indica que la información presentada representa la realidad, porque los registros fueron elaborados siguiendo los lineamientos y reglas establecidas que obligatoriamente deben observarse.
- **Útil:** La información es utilizada por diversos usuarios con propósitos distintos y deberá servir para todos los objetivos establecidos, permitiendo conocer la situación financiera de los partidos políticos y coaliciones.

### A. Análisis documental

Para evaluar la calidad de la información presentada por los partidos políticos y coaliciones en el Proceso Electoral Federal del año 2009 y de precampañas 2012, se determinó un indicador con sentido descendente denominado “Promedio de versiones de los informes de campaña presentados a la UFRPP”; el cual nos determinará la confiabilidad de la información presentada, tomando en consideración la cantidad de versiones que se generan del Informe Final presentado por los partidos políticos en razón de la cantidad de partidos. Lo anterior aun cuando el artículo 274 del Reglamento de Fiscalización establece que por ningún motivo los partidos podrán presentar nuevas versiones de los informes sin previo requerimiento de la UFRPP. Los cambios de los informes presentados

solamente serán resultado de la solicitud de ajuste a los mismos hecha por la autoridad.

El método de cálculo es el siguiente:

$$C = \frac{(\text{Total de versiones partido 1} + \text{Total de versiones partido 2} + \text{Total de versiones de partido N})}{\text{Total de partidos}}$$

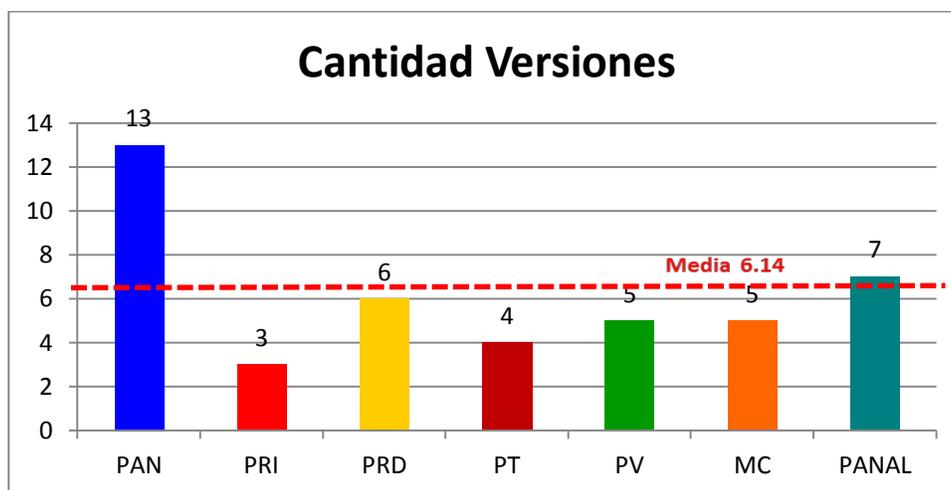
La semaforización determinada para el presente indicador es uno o dos informes.- aceptable (verde); tres a cinco informes.- con riesgo (amarillo) y de seis informes en adelante.- Crítico (rojo). Se detalla el cuadro de la cantidad de versiones presentadas por cada partido político en el Proceso Electoral Federal del año 2009 y el método de cálculo correspondiente:

<b>Partidos Políticos</b>	<b>Cantidad de Versiones</b>
PAN	13
PRI	3
PRD	6
PT	4
PVEM	5
MC	5
NUAL	7
<b>Total</b>	<b>43</b>

$$C = \frac{(13 + 3 + 6 + 4 + 5 + 3 + 7)}{7} = \frac{(43)}{7} = 6.1428$$

El primer indicador nos arroja una media o promedio de 6.1428 versiones de los informes de campaña presentados a la UFRPP; de acuerdo a la semaforización realizada, este resultado es crítico y concluye que la información presentada por los partidos políticos y coaliciones no es confiable (tabla 9).

**GRÁFICA 3.- NÚMERO DE VERSIONES REALIZADAS DEL INFORME DE CAMPAÑA POR PARTE DE LOS PARTIDOS**



Se construyó un segundo indicador con sentido descendente denominado “Tasa de variación de Ingresos y/o Tasa de variación de Egresos”; el cual determina la objetividad con la cual generan los partidos políticos la información presentada en los informes entregados a la UFRPP, en razón de la variación de los Ingresos y/o Egresos referenciados en la primera y última versión de la información financiera. El método de cálculo es el siguiente:

$$\left[ \left[ T = \frac{\text{Total de Ingreso del PP versión } t}{\text{Total de Ingreso del PP versión } t-1} \right] - 1 \right] = X \cdot 100$$

$$\left[ \left[ T = \frac{\text{Total de Egreso del PP versión } t}{\text{Total de Egreso del PP versión } t-1} \right] - 1 \right] = X \cdot 100$$

La semaforización determinada para el segundo indicador es: sin resultado.- aceptable (verde); con resultado de .01 a .5%.- con riesgo (amarillo) y con resultado de .06% en adelante.- Crítico (rojo). Se desarrolla el método de cálculo y cuadro de variaciones de los ingresos y egresos por los partidos políticos en el Proceso Electoral Federal del año 2009 (tabla 10).

**TABLA 5.- INGRESOS Y EGRESOS REPORTADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

PARTIDOS POLITICOS	INGRESOS		EGRESOS	
	INICIAL REPORTADO	FINAL REPORTADO	INICIAL REPORTADO	FINAL REPORTADO
<b>PAN</b>	218,224,749.48	219,890,307.74	218,705,029.60	220,288,755.64
<b>PRI</b>	768,117,567.73	768,117,567.73	921,787,267.78	897,897,791.73
<b>PRD</b>	630,563,527.33	649,210,576.19	440,338,000.23	645,059,774.44
<b>PT</b>	287,324,402.00	343,552,547.01	222,092,416.42	308,215,205.00
<b>PVEM</b>	394,199,089.87	396,064,973.18	407,991,409.56	427,574,941.12
<b>MC</b>	283,613,385.61	283,816,992.47	287,663,128.07	275,631,379.69
<b>NUAL</b>	245,625,443.14	227,874,654.84	267,431,888.75	265,512,588.44
<b>Totales</b>	<b>\$2,827,668,165.16</b>	<b>\$2,888,527,619.16</b>	<b>\$2,766,009,140.41</b>	<b>\$3,040,180,436.06</b>

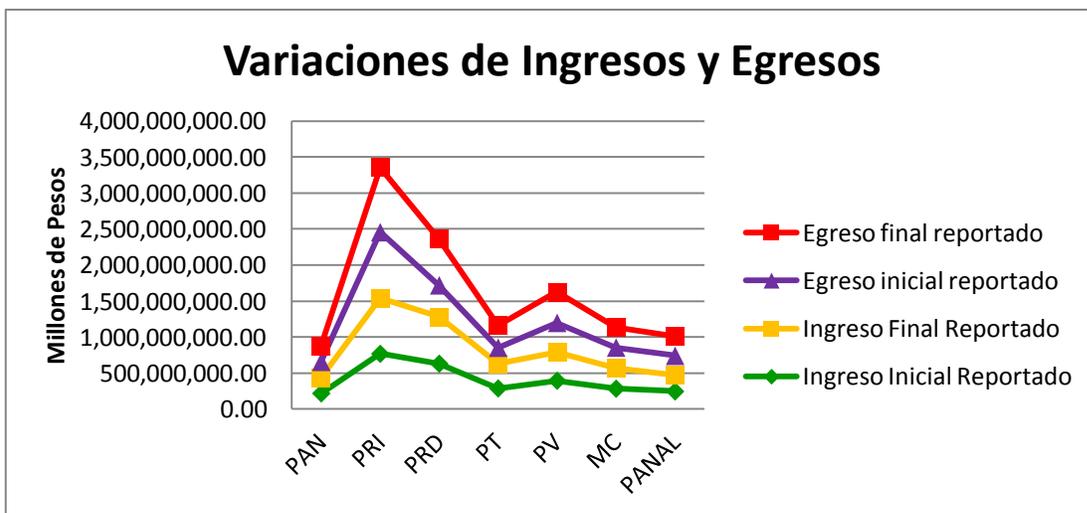
La tasa de variación de los ingresos de los partidos, nos arroja un resultado de 2.1522%; de acuerdo a la semaforización realizada este resultado es crítico y concluye que los informes financieros no fueron elaborados siguiendo los lineamientos y reglas establecidas en la norma y exigidos por el ente fiscalizador, por lo cual no representa la realidad de la información financiera de los partidos políticos.

$$T = \left[ \frac{2'888'527,619.16}{2'827'668,165.16} - 1 \right] \times 100 \quad T = 2.1522$$

Al realizar el mismo procedimiento para los egresos de los partidos, el resultado es sumamente mayor en términos de la tasa de variación, con un resultado de 9.9121%; considerando que aumentaron los egresos por un importe de \$274'171, 295.65 pesos, de acuerdo a la tabla antes presentada. Si el resultado es crítico en los ingresos, en los egresos es cinco veces mayor.

$$T = \left[ \frac{3'040'180,436.06}{2'766'009,140.41} - 1 \right] \times 100 \quad T = 9.9121$$

**GRÁFICA 4.- VARIACIONES DE LOS INGRESOS Y EGRESOS REPORTADOS POR PARTIDOS**



**B. Hallazgos**

- I. El nivel de especificidad en la información y el detalle exigido en los formatos de informes no ha logrado incidir en la calidad de la información que los partidos deben presentar, ya que es entregada generalmente con faltas a los lineamientos y reglas establecidas.
- II. El alto número de versiones de informes que los partidos políticos entregan, producto de las observaciones efectuadas por la UFRPP, con un promedio de 6.1428 versiones; determina que de inicio la información presentada no es confiable y esto coloca en un punto crítico la calidad de los informes.
- III. La variación de las cifras reportadas por los partidos políticos en sus ingresos es considerable, pero en los egresos se observa una variación mayor a tal magnitud, que se considera crítica.
- IV. Los egresos sin reportar se van acreditando conforme aumenta el número de versiones de informes, lo que demuestra que los partidos políticos únicamente reportan gastos en función de lo que la UFRPP les acredita, por lo que se puede presumir que la información que presentan los partidos no es confiable, útil y objetiva.
- V. Las omisiones de los partidos políticos o faltas de no hacer incrementan considerablemente la actividad fiscalizadora de la UFRPP y suponen
- VI. Nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

**C. Propuestas:**

- 1) Fortalecer los procesos de sensibilización y capacitación de la UFRPP a los partidos políticos, con especial énfasis a los responsables de las finanzas partidistas y los representantes financieros de los candidatos, para que adquieran las competencias requeridas en el proceso de integración de sus informes y se logre el cambio de paradigma en cuanto a la relevancia de informar.

- 2) Para consolidar la información financiera objeto de los informes a la UFRPP, la designación de los responsables financieros de los partidos políticos deberá hacerse acreditando sus competencias en materia contable preferentemente.
- 3) Generar un sistema de gestión de la información contable con base a las nuevas tecnologías.
- 4) Transitar hacia un sistema confiable de registro que permita a los partidos políticos un seguimiento real de sus recursos, desde su origen hasta su ejecución y en consecuencia informar objetivamente a la autoridad fiscalizadora electoral.

### 6.1.3 Plazos de presentación

Una vez integrados, los informes deben ser presentados ante la instancia correspondiente en el plazo establecido en la normatividad. De acuerdo al modelo de fiscalización *ex post* seguido por la UFRPP, los ejercicios de revisión e investigación se realizan a partir de la presentación de dichos informes. En efecto, la fiscalización electoral está basada en una serie de actuaciones que tienen como objetivo verificar el ejercicio financiero de un período determinado, por lo que se inicia de manera posterior a la conclusión de dicho período. En el caso del modelo de fiscalización electoral mexicano, el ejercicio no solo es *ex post* a la ejecución del gasto, sino también a la conclusión del período o procedimiento fiscalizable.

Esto es así, porque el proceso de revisión y verificación se activa con la presentación de los informes, los plazos de presentación resultan determinantes en la duración del proceso de fiscalización y en los tiempos de presentación de resultados finales. Los plazos prolongados retrasan la entrega de resultados, mientras que los plazos ajustados aceleran el procedimiento de fiscalización y la presentación de conclusiones.

Debido a su importancia, este capítulo está dedicado a estudiar los plazos de la presentación de estos informes. Para empezar, por plazo se entiende como el espacio de tiempo concedido para realizar un determinado acto. Este puede ser legal si lo concede la ley, judicial, el señalado por el Tribunal, y convencional el establecido libremente por las partes.

En el caso específico de los informes financieros de campaña se encontró que en el artículo 83.1 inciso d) del COFIPE que se establece a los partidos políticos un plazo de 60 días hábiles para presentar un informe detallado de los ingresos y egresos realizados en el período de las campañas políticas, es decir, desde el registro oficial de los candidatos y hasta 3 días antes de la jornada electoral. Esto no quiere decir que los partidos cuenten exclusivamente con ese número de días, pues pueden iniciar la integración de la información desde el primer día de las campañas.

La diferencia entre el informe de campaña y el de precampaña es en el plazo de entrega, ya que los de precampaña se deben entregar 30 días después del término de la precampaña, mientras que en los informes de campaña se debe entregar un informe preliminar aproximadamente a la mitad del proceso de campaña y el informe final debe entregarse hasta 60 días hábiles después del término de las campañas electorales.

Ahora bien, para conocer si los plazos para la presentación de los informes de los partidos en nuestro país son adecuados, fue necesario comparar los plazos que están establecidos en otras legislaciones, para ello elaboramos una tabla con 50 países, de la cual pudimos observar lo siguiente:

**TABLA 6.- PLAZOS DE ENTREGA DE INFORMES DE CAMPAÑA EN EL MUNDO**

Tipo de informe		Cant. De países	Países	Plazos
Ordinarios		1	Costa Rica	cada mes y cada 3 meses
		1	EEUU	31 de enero
		2	Guatemala, Israel	Marzo
		1	República Checa	1 de abril
		1	Perú	6 meses después
		3	Alemania, Austria, Dinamarca	dentro del año siguiente
		7	Australia, Francia, Japón, Honduras, Nicaragua, Noruega, Turquía	no hay datos sobre fecha
de campaña	preliminar y final	4	Bielorrusia, Croacia, Rep. Dominicana, Armenia	
	Final	2	Andorra, Venezuela	de 45 en adelante
Ambos		10	Azerbaiyán, Eslovaquia, Italia, Ucrania, Bosnia y Herzegovina, Chile, Estonia, Georgia, Rusia, Serbia,	1 a 30
		13	Albania, Bélgica, Hungría, Reino Unido, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Grecia, Montenegro, Nueva Zelanda, Paraguay, Portugal,	31-60
		3	Argentina, Canadá, España,	90 en adelante
Sin datos		3	Finlandia, Panamá, Suiza	

En 16 de los países analizados los partidos políticos o candidatos no tienen la obligación de presentar informes especiales de campaña, únicamente presentan informes ordinarios, no obstante en los años electorales deben hacer referencia específicamente a los gastos realizados durante el período de campaña. En esta categoría es difícil hacer una clasificación debido a que los plazos son muy diferentes, van desde los 10 días posteriores al cierre del ejercicio contable hasta el 31 de diciembre, es decir, un año posterior al cierre del ejercicio.

También se observa en esta tabla que en la mayoría de los países estudiados (26 de 51) los sujetos electorales tienen la obligación de presentar los 2 tipos de informes, es decir, los informes ordinarios y los informes específicos de campaña. Para los fines de este estudio nos enfocamos específicamente a los plazos de la presentación de los informes de campaña, dividimos estos plazos en: de 1 a 30, de 31 a 60 y de 90 días en adelante después de las elecciones.

Casi todos los países que presentan informes entre 1 y 30 días son Europeos, el único que no pertenece a este continente es Chile, en tanto que la mayoría de los países Latinoamericanos estudiados presentan informes 30 días posteriores a las elecciones, siendo Argentina y Canadá los que otorgan plazo más extenso, es decir más de 90 días.

En 6 países los partidos o candidatos solamente presentan informes de campaña, es decir no tienen que presentar informes sobre sus actividades ordinarias<sup>55</sup> y los plazos para la presentación de estos informes van desde los 5 días hasta los 90 días después de las elecciones.

Podemos observar que en los países en donde se entregan informes preliminares el plazo de presentación de los informes finales es menor, excepto en República Dominicana, en donde los informes se presentan 90 días después; mientras que en los que se presentan únicamente informes finales los plazos son más extensos.

---

<sup>55</sup> En Bielorrusia, Croacia y República Dominicana tienen la obligación de presentar informes preliminares y finales mientras que en Andorra y Venezuela solo presentan informes finales

Como podemos observar la duración de los plazos de presentación son variados, por lo que no podemos evaluar el modelo mexicano a partir de este dato. Es evidente que cada proceso de fiscalización obedece a sus propios objetivos, necesidades y requerimientos, por lo que no se puede establecer un plazo unificado para la presentación de los informes. En cada proceso, el alcance, la materia, el universo fiscalizable y los objetivos establecidos en el programa de fiscalización son distintos e impactan en el establecimiento de los plazos de presentación de los informes financieros.

De tal suerte que estamos obligados a analizar los plazos establecidos en el modelo de fiscalización electoral mexicano, a partir de algunos criterios determinantes como la proporcionalidad de los plazos con el universo fiscalizable, proporcionalidad con los plazos de revisión, la consideración al mantenimiento de la confiabilidad de la información, la suficiencia para integrar la información y, la utilidad para vincular el procedimiento de fiscalización a los resultados del programa.

### **A. Análisis con base a criterios determinantes**

I.- Proporcionalidad con el universo fiscalizable: el plazo debe ser proporcional al tamaño de la muestra. Si el universo fiscalizable es menor, el plazo debe ser menor, tanto para los sujetos que deben presentar el informe, ya que será más sencillo integrar un informe que verse sobre una pequeña cantidad de recursos y/o un corto período de tiempo; como para la autoridad que será encargada de la revisión, es decir, la autoridad competente contara con un plazo menor para realizar la revisión y elaborar el dictamen correspondiente. Por el contrario cuando el universo fiscalizable es mayor, los plazos para ambos sujetos relacionados con el proceso de fiscalización deberá ser mayor, como ejemplo de esto podemos mencionar en México a la Auditoría Superior de la Federación, quien tiene a su cargo la fiscalización de una gran cantidad de recursos y por periodos de tiempo

más extensos, que los periodos de las campañas políticas, por ello la ASF cuenta con mayor tiempo.

**TABLA 7.- CARACTERÍSTICAS DEL UNIVERSO FISCALIZABLE**

	<b>Tiempo de ejercicio</b>	<b>Universo fiscalizable</b>	<b>Plazos de presentación</b>	<b>Plazos de revisión</b>
<b>Partidos políticos</b>	90 días	5,292,500,000	60 días	120 días
<b>Entidades públicas</b>	365 días	3'706,922'200,000	120 días	31 de oct. del año sig. A la presentación (art 74-VI CPEUM)

Como podemos observar el plazo de presentación de informes financieros partidistas no es proporcional con respecto los plazos de la ASF. El plazo otorgado legalmente no es proporcional con el universo fiscalizable, pues la cantidad de recursos que fiscaliza la UFRPP es mínima en relación con la cantidad de recursos que revisa la Auditoría Superior de la Federación, lo cual debería reflejarse en una variación considerable en el plazo de presentación, no obstante los partidos políticos cuentan con la mitad del tiempo con el que cuentan las entidades públicas.

II.- Proporcionalidad con los plazos de revisión: El plazo de presentación del informe no puede ser mayor al de su revisión. Resultaría absurdo que se conceda más tiempo para la integración y presentación de los informes que el tiempo que la autoridad dedique a la revisión de ellos, porque el trabajo que la autoridad realice

debe ser exhaustivo, y no puede ser menor al tiempo que lleva a los sujetos fiscalizados integrar su reporte.

Al respecto observamos en la gráfica anterior que la ASF cuenta hasta el 31 de octubre del año siguiente de la presentación para hacer el informe, mientras que la UFRPP cuenta con 120 días para llevar a cabo la revisión de los informes de gastos de campaña, por lo que el plazo de presentación de los informes es menor y por tanto adecuado en este sentido.

III.- Consideración al mantenimiento de la confiabilidad de la información: Cuanto mayor sea el plazo hay menor grado de confiabilidad de la información presentada. Si el plazo para la presentación de los informes es muy extenso habrá más probabilidades de que la información que se presente en ellos haya sido alterada, o ya no sea confiable porque ya no hay tiempo para verificarla.

Resulta imposible obtener datos cuantitativos para medir el efecto de los plazos de presentación en la confiabilidad de la información contenida en los informes, por lo que fue necesario consultar la opinión directamente del titular de la UFRPP C.P.C. Alfredo Cristalinas, quien también es un especialista en estos temas. La aplicación de los cuestionarios se realizó el 8 de octubre del presente año, en las instalaciones de las oficinas, que incluyeron las siguientes preguntas:

**¿Desde su perspectiva la información de precampaña y campaña que rinden los partidos políticos en términos de calidad le parece?:**

- a. Excelente      b. Bueno      c. Adecuado      **d. Insuficiente**      e. Pésimo

**¿Desde su perspectiva la información de precampaña y campaña que rinden los partidos políticos en términos de utilidad le parece?**

- a. Excelente      b. Bueno      c. Adecuado      **d. Insuficiente**      e. Pésimo

**¿Desde su perspectiva la información de precampaña y campaña que rinden los partidos políticos en términos de oportunidad le parece?**

- a. Excelente      b. Bueno      c. Adecuado      **d. Insuficiente**      e. Pésimo

**¿Desde su perspectiva la información de precampaña y campaña que rinden los partidos políticos en términos de suficiencia le parece?**

- a. Excelente      b. Bueno      c. Adecuado      **d. Insuficiente**      e. Pésimo

**¿Desde su perspectiva la información de precampaña y campaña que rinden los partidos políticos en términos de verificabilidad le parece?**

- a. Excelente      b. Bueno      c. Adecuado      **d. Insuficiente**      e. Pésimo

De acuerdo a la opinión de los responsables de la revisión de los informes, la información contenida en el reporte es insuficiente, pero los plazos son adecuados para verificar su autenticidad, a pesar de que el plazo de presentación es extenso.

Cabe señalar que el optimismo de la autoridad descansa en el éxito de estrategias recientes de monitoreo de evidencias de gasto durante el desarrollo de las campañas para contrastarlos con la información que presentan los partidos. Esto es, que el hecho de que la autoridad realice actividades para recabar datos de manera concurrente al ejercicio del gasto electoral, minimiza los daños que plazos tan extensos pudieran generar en la confiabilidad de la información partidista presentada.

IV.- Suficiencia para entrega completa de información: Es necesario que los plazos den oportunidad a los partidos de cumplir con todos los requisitos de integración. Que sean suficientes para que se pueda integrar toda la información requerida. Por ello los plazos no pueden ser muy breves, porque se corre el riesgo de que la integración y revisión de estos informes no se realice de manera exhaustiva, cometiendo errores que pudieran ocasionar graves consecuencias.

A efecto de contar con datos cualitativos, nos dimos a la tarea de entrevistar a los responsables de la integración de los informes financieros de los siete partidos políticos nacionales dentro del período del 15 de julio al 9 de noviembre, para conocer su opinión sobre la suficiencia de los plazos establecidos en la Ley para integrar información completa y de calidad. Su respuesta puede observarse en la siguiente gráfica 5:

**GRÁFICA 5.- PORCENTAJE DE PERCEPCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS RESPECTO A LOS PLAZOS DE ENTREGA DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA**



Los partidos políticos tienen la percepción que a pesar de que los plazos de entrega para los informes de campaña son extensos son insuficientes. Su opinión viene determinada por la existencia de una práctica generalizada de iniciar la integración de la información una vez que concluyen las campañas y no de manera concurrente al desarrollo de las mismas.

V.- Utilidad para vincular el procedimiento de fiscalización a los resultados del programa: Los plazos deben estar vinculados y ser útiles a los objetivos del programa que los origina. Es decir, el tiempo de la emisión de los resultados de la fiscalización, debe ser lo suficiente para impactar en el resultado del programa que se trate. En el tema que nos ocupa, los plazos deben ser útiles para que el ejercicio de la fiscalización pueda vincularse con los resultados del proceso electoral.

Al respecto, el análisis de los dictámenes de validación y calificación de las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 nos demuestra que aún y cuando se

han presentado quejas por supuestas violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral, éstas no han sido consideradas en la valoración del TEPJF bajo el argumento que son asuntos que deben atenderse solamente a partir de los resultados de los procedimientos de fiscalización de gastos de campaña y de las conclusiones de los procedimientos especiales de queja relacionados a estos temas, cuyos plazos son muy posteriores a la fecha de la calificación de la elección.

Definitivamente, el proceso de calificación de las elecciones corre en tiempos distintos al de los procesos de fiscalización de los gastos en las campañas. En otras palabras, confirmamos que la fiscalización electoral no incide en el resultado de las elecciones federales en México.

La falta de vinculación de los plazos del procedimiento de fiscalización con la calificación de las elecciones fue seriamente cuestionada durante el proceso electoral federal 2012. Diversos partidos políticos y ciudadanos solicitaron formalmente al IFE conocer los gastos efectuados por los candidatos a la Presidencia de la República de manera anticipada, en virtud de que durante las campañas se presentaron diversas quejas relacionadas a supuestas violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral. De acuerdo al IFE, recibieron en el año 2012 más de 220 quejas relacionadas con el financiamiento y gasto de los partidos políticos. De ese universo, 32 son las que despertaron mayor interés en la opinión pública, razón por la cual se agruparon en siete investigaciones, destacando el caso MONEX y de tarjetas Soriana.

El conocimiento de quejas en esta materia se encuentra regulado en la ley. El COFIPE contempla dos diferentes procedimientos sancionatorios: el genérico para investigar posibles infracciones tanto de los partidos políticos, como de los propios funcionarios del IFE, que está señalado en el artículo 270 de la ley, y el procedimiento específico de fiscalización, reglamentado por el artículo 49-A. El TEPJF ha establecido que para imponer sanciones por infracciones a las reglas de

financiamiento, la autoridad fiscalizadora no está obligada a seguir el procedimiento genérico, ya que “en la técnica de la aplicación de la ley impera el principio general de derecho de que la norma específica priva sobre la general” (SUP/RAP 017/98).<sup>56</sup>

En consecuencia el titular de la UFRPP está facultado para ordenar la realización de verificaciones a que haya lugar en relación con las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos; asimismo, podrá solicitar informe detallado al partido denunciado, y requerirle la entrega de información y documentación que juzgue necesaria. De tal suerte que la UFRPP como órgano técnico realiza dos funciones básicas, por un lado la de fiscalización propiamente dicha mediante la cual revisa los informes, realiza visitas de campo, audita las finanzas y elabora el dictamen consolidado y la de responsabilidad, que desahoga procedimientos oficiosos, de queja y los proyectos de resolución que la Unidad presenta para la aprobación del Consejo General del IFE. En la primera actúa formalmente como un verdadero órgano de cuentas, mientras que en la segunda como un órgano técnico administrativo responsable de iniciar procedimientos de investigación para recabar la suficiente información con la finalidad de emitir una opinión técnica.

El problema que es que los procedimientos de queja también tienen plazos que cumplir, las investigaciones correspondientes deben ser lo suficientemente amplias para acreditar la responsabilidad de los imputados. Implica una tarea compleja, exhaustiva y necesaria para llegar a la verdad legal, soportando las actuaciones en los principios de certeza y legalidad.

---

<sup>56</sup>La normatividad establece que las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, serán recibidas por la Secretaría del Consejo General, quien turnará el expediente a la UFRPP. Los quejosos deberán presentar por escrito la queja sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, misma que deberá contener la narración de los hechos que la motivan y aportar los elementos de prueba o indicios con los que cuente el denunciante. Asimismo, es la Dirección de Resoluciones y Normatividad quien se encarga de la elaboración de los proyectos de resolución en relación con el procedimiento administrativo para la tramitación de las quejas y denuncias que se presenten sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

El plazo otorgado para presentación de los proyectos de resolución no será mayor a 60 días naturales, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia por parte de la UFRPP, excepto en los asuntos en que por la naturaleza de las pruebas o de las investigaciones que se realicen, se justifique la ampliación del plazo.<sup>57</sup> La UFRPP realizó 2,624 diligencias como consecuencia de las quejas presentadas en 2012, y cada diligencia pudo abarcar hasta 30 días naturales, más la notificación de la misma. Esto implica más de la mitad del plazo legal de 660 días naturales con que cuenta la autoridad fiscalizadora para poder sustanciar debidamente un procedimiento.

Ante la inevitabilidad de que los procedimientos estuvieran resueltos antes de la primera semana de septiembre que es cuando el TEPJF debe calificar la elección presidencial, la coalición de partidos de izquierda solicitó al IFE adelantar los plazos del procedimiento de fiscalización argumentando que el COFIPE señala en su artículo 85 que: “en casos de excepción y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos...en todo caso, los procesos extraordinarios deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. Los acuerdos del Consejo a que se refiere este artículo podrán ser impugnados ante el Tribunal Federal Electoral”.

El IFE se negó a atender la petición de adelantar el procedimiento de fiscalización bajo el argumento que éste se realiza a partir de la presentación de los informes financieros de los partidos, y que los plazos son prolongados y están definidos en la ley, por lo que no pueden modificarse a petición de los partidos ni a discrecionalidad del Consejo General del IFE.

---

<sup>57</sup> COFIPE, artículo 377

Sin embargo, atendiendo dicha inquietud el 16 de mayo de 2012, el Consejo General del IFE, aprobó el “Programa de Fiscalización a los partidos políticos y coaliciones”, respecto a los ingresos y gastos de campaña, relativos a los candidatos a la presidencia, por lo que la UFRPP pudo separar del Dictamen Consolidado y consecuentemente del proyecto de Resolución, lo relativo a los informes finales de campaña de la elección a Presidente, para que presente los proyectos a más tardar el 30 de enero de 2013.

Lo anterior supuso que la autoridad electoral debía realizar de manera anticipada la revisión de las finanzas de los partidos y coaliciones relativos a los candidatos a la Presidencia de la República.

La decisión tomada hizo necesario que la UFRPP planteara un programa de fiscalización que consiste en tres etapas, mismas que desahogarán los procedimientos de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría:

La primera etapa, se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso g) del Código en la materia, para ordenar la práctica de auditoría a los partidos políticos, de manera exclusiva en los rubros relativos a las operaciones de financiamiento y gastos de campaña realizados por cada candidato presidencial. (30 de marzo al 30 de Abril 2012).

La segunda etapa se realizará con base en lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, incisos d) y e) de la noma electoral, pues recibidos los informes preliminares de gastos de campaña de candidatos a la presidencia, es procedente la revisión de documentación proporcionada por los partidos políticos. (30 de marzo al 30 de mayo 2012).

Finalmente, la tercera etapa iniciará una vez que los partidos políticos hayan entregado a la Unidad de Fiscalización el informe final de gastos de campaña, de

conformidad con lo establecido en el artículo 83, numeral, 1, inciso d), fracción III de la norma electoral. Así, de encontrarse errores u omisiones, éstos serán notificados a través de oficios en primera y segunda vuelta; así mismo, de las respuestas que realicen los partidos políticos, la Unidad de Fiscalización les informará si las aclaraciones o rectificaciones hechas subsanan los errores y omisiones encontrados. (08 de octubre de 2012 al 30 de enero del 2013).

La tercera etapa se inicia a la entrega del informe final y en consecuencia se echa a andar la maquinaria auditora a cargo de la Unidad de Fiscalización, por lo que para mejor comprensión se presenta la siguiente tabla 8:

**TABLA 8.- DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS PARA LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑAS PRESIDENCIALES 2012**

<b>Paso</b>	<b>Procedimiento</b>	<b>Responsable</b>	<b>Fecha máxima cumplimiento</b>
<b>1</b>	Entrega de los informes finales de gastos de campaña	PPN o C	8 de octubre de 2012
<b>2</b>	Notificación del primer oficio de errores y omisiones que incluye aquellas observaciones no subsanadas de la primera y segunda etapa y las observaciones determinadas en esta tercera etapa.	UFRPP	29 de octubre de 2012
<b>3</b>	Respuesta al primero oficio de errores y omisiones	PPN o C	3 de noviembre de 2012
<b>4</b>	Primera confronta	UFRPP	30 de noviembre de 2012
<b>5</b>	Notificación del segundo oficio de errores y omisiones	UFRPP	5 de diciembre de 2012
<b>6</b>	Segunda confronta	UFRPP	7 de diciembre de 2012
<b>7</b>	Respuesta al segundo oficio de errores y omisiones	PPN o C	12 de diciembre de 2012
<b>8</b>	Presentación de Dictamen y Resolución	UFRPP	25 de enero de 2013
<b>9</b>	Sesión de Consejo para aprobación de Dictamen y Resolución	UFRPP	30 de enero de 2013

La presentación anticipada del dictamen consolidado y el proyecto de resolución de elección presidencial es un esfuerzo inédito de la UFRPP para reducir tiempos,

considerando que de acuerdo al COFIPE debería ser sometido a consideración del Consejo General en el mes de julio del 2013; y con el programa planteado por la UFRPP y la estrategia implementada, se tiene el objetivo de obtener evidencia suficiente y adecuada para sustentar sus aseveraciones en los dictámenes emitidos, respecto de la totalidad, integridad, exactitud, oportunidad, registro, evaluación, presentación y cumplimiento legal de las operaciones relativas al financiamiento y gasto, respetando en todo momento las garantías constitucionales de los partidos políticos.

De cualquier manera, el esfuerzo de reducción de plazos del IFE resulta insuficiente pues la fecha de presentación de conclusiones sigue siendo muy posterior en relación a la calificación de las elecciones.

Ante esta situación, los partidos de izquierda solicitaron al TEPJF que no calificara la elección presidencial hasta en tanto no se hubieran resuelto las 11 quejas presentadas ante la UFRPP en temas como Monex, presunto rebase de topes de campaña y promoción de la imagen del priista EPN. Presentaron un recurso de apelación contra la negativa del IFE: "La responsable (IFE) pierde de vista los propósitos de los procedimientos sancionadores y del procedimiento sumario de fiscalización, en relación con los resultados de la elección y la calificación presidencial, pretendiendo limitar y circunscribir los citados procedimientos sin sustento alguno a la simple imposición de sanciones establecidas en la ley, desligándola de los resultados electorales como si las normas en materia de origen, destino y monto no constituyeran normas de interés público que forman parte de los principios constitucionales que dan validez a una elección." Por tal motivo en su escrito solicita "declarar la no aplicabilidad de los plazos procesales previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para la resolución de los juicios de inconformidad y para realizar el

cómputo final y la sucesiva calificación de la elección y, en su caso, declaración de presidente electo”.<sup>58</sup>

La respuesta del TEPJF fue de rechazo a la solicitud del Movimiento Progresista. Los magistrados explicaron que el TEPJF tiene como plazo legal el 31 de agosto para resolver las impugnaciones en torno a la elección presidencial y no puede modificar la fecha a “capricho” de nadie, además de reconocer que los plazos de la UFRPP no están ligados con los tiempos de calificación por parte del tribunal.

Por lo tanto, al momento de calificar la elección presidencial los Magistrados no contaron con dictámenes elaborados y votados en el IFE sobre las quejas relacionadas con los recursos de las campañas, pero sí con 2 informes que la UFRPP le rindió al Tribunal para exponer sus consideraciones legales con motivo al juicio de inconformidad relacionado con la validez de la elección presidencial.

#### B. Hallazgos:

- I. Los plazos de presentación de informes en el mundo son muy variados, por lo que no podemos evaluar el modelo mexicano a partir de este dato. De tal suerte que estamos obligados a analizar los plazos establecidos en el modelo de fiscalización electoral mexicano, a partir de algunos criterios determinantes como la proporcionalidad de los plazos con el universo fiscalizable, proporcionalidad con los plazos de revisión, la consideración al mantenimiento de la confiabilidad de la información, la suficiencia para integrar la información y, la utilidad para vincular el procedimiento de fiscalización a los resultados del programa.
- II. El plazo de presentación de informes financieros partidistas no es proporcional con respecto al universo fiscalizable de la UFRPP, pues la cantidad de recursos que fiscaliza la UFRPP es mínima en relación con

---

<sup>58</sup> La Jornada, Miércoles 15 de agosto, página 6, también disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/15/politica/006n1pol>

la cantidad de recursos que revisa la ASF, lo cual debería reflejarse en una variación considerable en el plazo de presentación, no obstante los partidos políticos cuentan con la mitad del tiempo con el que cuentan las entidades públicas.

- III. El plazo de presentación de los informes no es mayor al de su revisión, por lo que es adecuado en este sentido.
- IV. De acuerdo a la opinión de los responsables de la revisión de los informes, la información contenida en el reporte es insuficiente, pero los plazos son adecuados para verificar su autenticidad, a pesar de que el plazo de presentación es extenso. Aunque cabe señalar que el hecho de que la autoridad realice actividades para recabar datos de manera concurrente al ejercicio del gasto electoral, minimiza los daños que plazos tan extensos pudieran generar en la confiabilidad de la información partidista presentada.
- V. Los representantes financieros de los partidos políticos tienen la percepción que a pesar de que los plazos de entrega para los informes de campaña son extensos resultan insuficientes para integrar información completa. Su opinión viene determinada por la existencia de una práctica generalizada de iniciar la integración de la información una vez que concluyen las campañas y no de manera concurrente al desarrollo de las mismas.
- VI. Del análisis de los dictámenes de validez y calificación de las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 se concluye que el proceso de calificación de las elecciones corre en tiempos distintos al de los procesos de fiscalización de los gastos en las campañas y de los tiempos para resolver procedimientos de queja. Esto es, se confirma que la fiscalización electoral no incide en el resultado de las elecciones federales en México, por lo que bajo el actual esquema, los partidos políticos y candidatos tienen fuertes incentivos para incumplir la norma; pues generalmente cuando se llega a detectar y sancionar la conducta violatoria es muy probable que la misma haya rendido los beneficios

esperados. Las sanciones se presentan a destiempo, en un momento lejano y posterior, cuando el hecho ha perdido relevancia.

C. Propuestas:

- 1) Fiscalización auto aplicativa y dirigida a rubros específicos: Establecer la posibilidad de que la UFRPP fiscalice el cumplimiento de reglas específicas y determinantes en el resultado del proceso electoral, como es el respeto a los topes generales de gasto, a partir de sus propios hallazgos, es decir, sin necesidad de esperar la entrega formal de informes. Bajo este modelo las auditorías formales (las que se realizan actualmente a partir de plazos prolongados de presentación de informes financieros posteriores a la elección) se centrarían en verificar desde una perspectiva contable que los documentos de respaldo corresponden a gastos reales, realizados dentro de la campaña electoral del candidato o partido político que las presentó. Por ejemplo, que un gasto esté respaldado por una factura por el monto establecido, la UFRPP verificaría en este caso la existencia de la empresa que habría emitido dicha factura, que la empresa pertenece a un rubro relacionado con los gastos electorales y que el monto declarado sea el realmente pagado por el candidato o partido; requiere cruzar información con otras instancias, como el SAT. Mientras tanto, la fiscalización auto aplicativa y dirigida a rubros o metas específicas, se encargaría de cuantificar el gasto realizado, a partir de los hallazgos del monitoreo de la propia UFRPP.
- 2) Informe de prorrateo de gasto a partir de que lo requiera la UFRPP, y no solamente en la presentación formal de informes financieros. Una dificultad recurrente del régimen sancionar electoral mexicano, es que al desarrollarse elecciones coincidentes el mismo día de diversos cargos de elección popular federales y estatales, pueden presentarse problemas para asignar responsabilidades. Previendo esta situación, el modelo permite que en la consolidación de los informes, los responsables de finanzas de los

partidos políticos y coaliciones, pueden ejecutar procedimientos para obtener, clasificar, valorar y registrar las operaciones de financiamiento y gasto realizadas por sus delegaciones municipales o distritales, estatales y nacional de sus consejos o comités nacionales-. Este procedimiento es imprescindible para que determinen sus bases de distribución de gasto por elección, técnicamente llamadas bases de prorrateo. Una vez habiendo hecho la cuantificación del gasto o la estimación correspondiente, debe aplicarse el prorrateo entre los distintos beneficiarios. La UFRPP tiene contemplado a nivel reglamentario el uso de este instrumento, el cual resulta útil cuando se acreditan gastos encubiertos, que benefician a varios o a la totalidad de candidatos de un partido. En el Reglamento de Fiscalización se establece que los gastos de campaña centralizados y las erogaciones que involucren dos o más campañas, serán distribuidos o prorrateados entre las distintas campañas de la siguiente forma: 50% del valor de dichas erogaciones deberá ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria entre todas las campañas beneficiadas. El 50% restante de su valor será distribuido o prorrateado de acuerdo con los criterios y bases que cada partido adopte. Dichos criterios deberán hacerse del conocimiento de la UFRPP al momento de la presentación de los informes de campaña. Sin embargo, si los procesos de fiscalización se realizan a partir de los hallazgos de la UFRPP durante las campañas, los partidos deben estar obligados a informar sobre su prorrateo de gastos inmediatamente después de que sean requeridos.

- 3) Explorar la posibilidad de adelantar los plazos de presentación mediante la imposición de sanciones a precandidatos y candidatos incumplidos y el establecimiento de un sistema moderno que aproveche las nuevas tecnologías y permita que los soportes de gasto se vayan registrando a la UFRPP de manera concurrente a su ejercicio. La información financiera debe contabilizarse al momento que se va generando, en el caso de los ingresos al tiempo que se reciben e ingresan los recursos al partido y en el

caso de los egresos, cuando se realizan los pagos y contrataciones. Con lo cual tendríamos al término del proceso electoral un avance substancial de la información financiera de cada partido político. Se propone que los partidos presenten informes con periodos contables mensuales dentro de las campañas y precampañas, con la presentación del informe final, que globalice todas las operaciones contables.

## 6.2. Etapa de revisión y verificación de informes

Concluida la presentación de los informes, comienza la etapa a través de la cual la UFRPP ejecuta su plan de revisión aplicando las pruebas sustantivas y de control necesarias con el fin de determinar los hallazgos de auditoría que habrán de presentarse en su informe reuniendo la evidencia suficiente y competente que pruebe los hechos encontrados.

Al respecto, el artículo 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en su párrafo 1, establece que dentro de las atribuciones de la UFRPP se encuentran las de revisar los Informes de Campaña de los partidos políticos, así como vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.

Para tal efecto, la UFRPP cuenta con el Reglamento de Fiscalización, que contiene la normatividad aplicable en el registro de los ingresos y gastos de los partidos políticos, así como en la presentación y revisión de los Informes de Campaña.

En la revisión de los informes de campaña la UFRPP analiza el origen y destino de los recursos erogados con motivo de dichos procesos, verificando que éstos se ajusten a las normas jurídicas mencionadas y a las Normas de Información Financiera, antes Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

El procedimiento de revisión se lleva a cabo principalmente a través de una auditoría contable o financiera, aunque también desarrolla auditorías gubernamentales, las cuales pueden llevarse a cabo en las propias instalaciones del partido (auditoría in situ) o mediante la entrega de la documentación atinente a la autoridad.

La UFRPP lleva a cabo una Auditoría Integral, pues comprende la revisión legal, económica, financiera, administrativa y contable del ingreso y gasto de los partidos políticos, aunque también desarrolla Auditorías Específicas.

Como se desarrolló en el capítulo anterior, la UFRPP realiza una revisión exhaustiva y rigurosa de los informes financieros partidistas, utilizando variados y completos instrumentos de control. Desarrolla revisión documental para verificar el cumplimiento de las reglas de ingreso y egreso, verifica la información de manera muestral utilizando procedimientos de auditoría como la observación, inspección, o fiscalización en terreno, visitas, verificaciones *in locuo* o monitoreo de propaganda callejera; realiza cotejos y confirmaciones de operaciones con terceros y, finalmente, utiliza instrumentos de investigación para validar y ampliar los hallazgos como acceder a información bancaria y fiscal, requerir información a personas físicas y morales, o intercambiar información con otras autoridades

Definitivamente, el andamiaje normativo e instrumental con que cuenta la UFRPP para fiscalizar los informes financieros de los partidos políticos es uno de los más completos del mundo. El procedimiento de fiscalización electoral mexicano es uno de los pocos modelos en el mundo que mezcla eficazmente auditorías directas con acciones previas de control e instrumentos amplios de investigación. Sin embargo, resulta necesario a efecto de cumplir con los objetivos de este proyecto analizar la eficacia empírica de dicho procedimiento.

Para tal efecto se hizo la evaluación a partir del análisis cuantitativo de los resultados y observaciones generadas en los informes de resultados de la revisión de los informes de precampaña y campaña de la UFRPP. Asimismo, se utilizó la

entrevista cuestionario al titular de la UFRPP a efecto de contar con elementos cualitativos de evaluación del funcionamiento de dichos procedimientos.

- a) Análisis de la eficacia del procedimiento de verificación de cumplimiento de las reglas de financiamiento

Respecto de la revisión de los informes, cabe señalar que la información de los resultados de los informes de campaña relacionados al proceso electoral federal 2012 serán conocidos por la opinión pública hasta la sesión del Consejo General del 30 de enero de 2013, por lo que únicamente para efectos del estudio se estableció como referencia el dictamen consolidado que presentó la Unidad de Fiscalización al Consejo General del IFE, documento que da cuenta de los informes de campaña presentados por los partidos políticos y coaliciones en el Proceso Electoral Federal del año 2009 y la resolución aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 23 de agosto del 2012, mediante la cual presentan el dictamen consolidado de la revisión de los informes de pre-campaña ordinarios de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al proceso electoral federal 2012.

La UFRPP analizó el origen y destino de los recursos erogados con motivo de las campañas electorales federales de 2009, verificando que éstos se ajustaran a la normatividad y a las Normas Internacionales de Información Financiera, antes Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

La metodología empleada parte de la recepción de los informes presentados por los partidos políticos a la autoridad fiscalizadora, fue desarrollada en puntos anteriores.

Partiendo de una balanza de comprobación al 31 de julio de 2009, las revisiones se llevaron a cabo con el desglose necesario. Con ello se buscó comprobar el apego al Catálogo de Cuentas y a la Guía Contabilizadora establecidos en el Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Partidos

Políticos Nacionales, considerando que el sistema de registro adoptado por cualquier partido o las coaliciones permitiera la obtención de la información contable, además de que el archivo contable fuera de fácil acceso y se encontrara debidamente identificado. Los partidos políticos dieron cumplimiento a la obligación establecida de entrega de los informes (ordinarios, de precampaña o campaña) del PEF 2011-2012.

El proceso de revisión de los informes de precampaña en el PEF 2011-2012 supuso la realización de dos etapas, la primera mediante un procedimiento de revisión expedito o extraordinario y la segunda mediante el procedimiento ordinario. Este proceso a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos Políticos del IFE, arroja los siguientes avances descritos en la tabla 9.

**TABLA 9.- AVANCE DE LOS PROCESOS DE ANÁLISIS DE INFORMES**

<b>Tipo de informe</b>	<b>Avance</b>
<b>Informes de precampaña presentados por los Políticos Nacionales y revisados por UFRPP al 30 de agosto de 2012</b>	100%
<b>Procedimiento ordinario</b>	100%
<b>Procedimiento extraordinario</b>	100%

Los informes dan cuenta de las actividades realizadas por los precandidatos de los partidos políticos en el período de precampaña en las fechas comprendidas del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012. La fecha límite establecida en el computo de la UFRPP para la entrega de los informes de precampaña fue el 16 de marzo de 2012, recibiendo el órgano de fiscalización electoral un total de 4,218 informes de precampaña, revisados de acuerdo a los dos procedimientos establecidos de la siguiente manera (tabla 10):

**TABLA 10.- NÚMERO DE REVISIONES A INFORMES DE CAMPAÑA**

<b>Partido Político Nacional</b>	<b>Revisados por procedimiento extraordinario</b>	<b>Revisados por procedimiento ordinario</b>	<b>Número de informes presentados</b>
<b>Partido Acción Nacional</b>	49	901	950
<b>Partido Revolucionario Institucional</b>	101	219	320
<b>Partido de la Revolución Democrática</b>	51	1,505	1,556
<b>Partido del Trabajo</b>	35	177	212
<b>Partido Verde Ecologista de México</b>	4	202	206
<b>Movimiento Ciudadano</b>	21	233	254
<b>Partido Nueva Alianza</b>	0	720	720
<b>Total</b>	<b>261</b>	<b>3,957</b>	<b>4,218</b>

El procedimiento expedito o extraordinario de revisión de informes suma un total de 261 informes revisados, es necesario precisar que éstos solo dieron cuenta de los procesos electorales de Senadores y Diputados, el dictamen consolidado y proyecto de resolución de precampaña se presentó, el 9 de mayo de 2012, culminando con la sanción a 26 faltas formales y el inicio de 8 procedimientos oficiosos y sanciones por un monto total de \$782,802.47 (tabla 11).

**TABLA 11.- PROCEDIMIENTOS OFICIOSOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Concepto	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NUAL	Total
Senador	13	34	13	5	2	5	0	72
Diputado Federal	36	67	38	30	2	16	0	189
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>101</b>	<b>51</b>	<b>35</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>261</b>

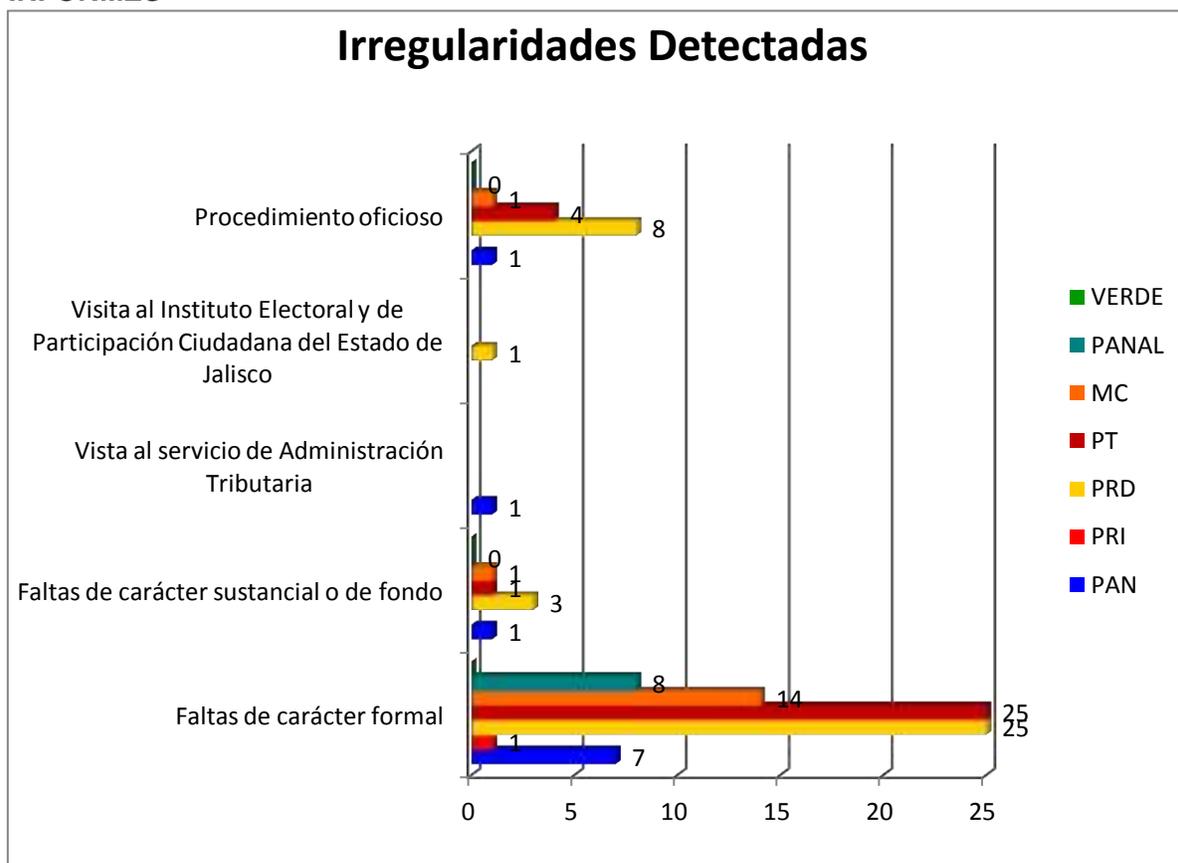
En la vía de procedimiento ordinario que incluyó la elección presidencial, la UFRPP realizó la revisión de informes de acuerdo a los siguientes datos:

**TABLA 12.- PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS A LOS INFORMES**

Concepto	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NUAL	Total
Presidente	3	1	1	1	0	1	1	8
Senador	105	23	137	22	56	197	102	642
Diputado Federal	793	195	1367	154	146	35	617	3307
<b>Total</b>	<b>901</b>	<b>219</b>	<b>1505</b>	<b>177</b>	<b>202</b>	<b>233</b>	<b>720</b>	<b>3957</b>

Obteniendo los resultados que se grafican a continuación (gráfica 6):

**GRÁFICA 6.- PROCEDIMIENTOS REALIZADOS POR IRREGULARIDADES EN LOS INFORMES**



La etapa de revisión de informes supone las observaciones que la UFRPP hace a los partidos políticos, estos últimos deben subsanar esas irregularidades generándose así, el esfuerzo de substanciación de los sujetos obligados y se tienen los siguientes porcentajes de cumplimiento:

**TABLA 13.- OBSERVACIONES REALIZADAS Y SUBSANADAS A LOS INFORMES DE CAMPAÑA**

Partido	Observaciones	Subsanadas	Total de observaciones no subsanadas	% avance
PAN	54	44	10	81%
PRI	23	22	1	95%
PRD	64	29	35	45%
PT	31	17	14	54%
PVEM	9	9	0	100%
MC	47	24	23	88%
NUAL	47	40	7	85%
<b>Total</b>	<b>275</b>	<b>185</b>	<b>90</b>	<b>67%</b>

Resulta de interés para el objeto del presente estudio identificar los ingresos reportados por los partidos políticos en el período de precampaña electoral 2011-2012 y se obtuvo el dato de lo reportado por los partidos políticos en este rubro en el procedimiento ordinario como a continuación se detalla (tabla 14):

**TABLA 14.- INGRESOS REPORTADOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

Partido	Total de Ingresos
PAN	\$36,945,716.32
PRI	530,115.51
PRD	20,641,850.81
PT	17,072,867.23
PVEM	0
MC	3,232,089.90
NUAL	4,893,091.40
<b>Total</b>	<b>\$83,315,731.17</b>

Los ingresos solo se deben ejercer en la manera que es legalmente permitida en la norma, razón por la cual las irregularidades dan lugar a sanciones administrativas e incluso pueden ser objeto de procesos penales, el cuadro siguiente da cuenta de los gastos reportados por los partidos en los informes revisados en el procedimiento ordinario (tabla 15).

**TABLA 15.- GASTOS REPORTADOS POR CONCEPTOS**

PARTIDOS POLITICOS	CONCEPTOS				TOTAL
	Propaganda	Operativos	Internet	Producción	
PAN	18,169,263.39	10,725,611.62	3,906,676.60	3,265,256.77	36,066,808.38
PRI	96,358.15	428,277.36			524,635.51
PRD	1,804,279.95	15,472,754.57	3,213,037.66		20,490,072.18
PT	10,761,357.10	401,033.21	1,610,000.00	3,312,663.23	16,085,053.54
PVEM					
NUAL	1,994,147.15	2,475,018.17	168,200.00	255,200.00	4,892,565.32
MC	184,100.36	391,960.37	716,817.95	1,694,952.27	2,987,830.95
<b>TOTAL</b>	<b>14,840,242.71</b>	<b>29,894,655.30</b>	<b>9,614,732.21</b>	<b>8,528,072.27</b>	<b>81,046,965.88</b>

La información recopilada y analizada muestra en primer lugar que el cumplimiento de los partidos en cuanto al plazo de entrega de sus informes es aceptable y a partir de ese momento tanto en el proceso electoral 2009 como en precampañas 2011-2012, la UFRPP sigue la metodología de tres etapas claramente establecidas, lo que genera certeza a los sujetos obligados del actuar del ente fiscalizador.

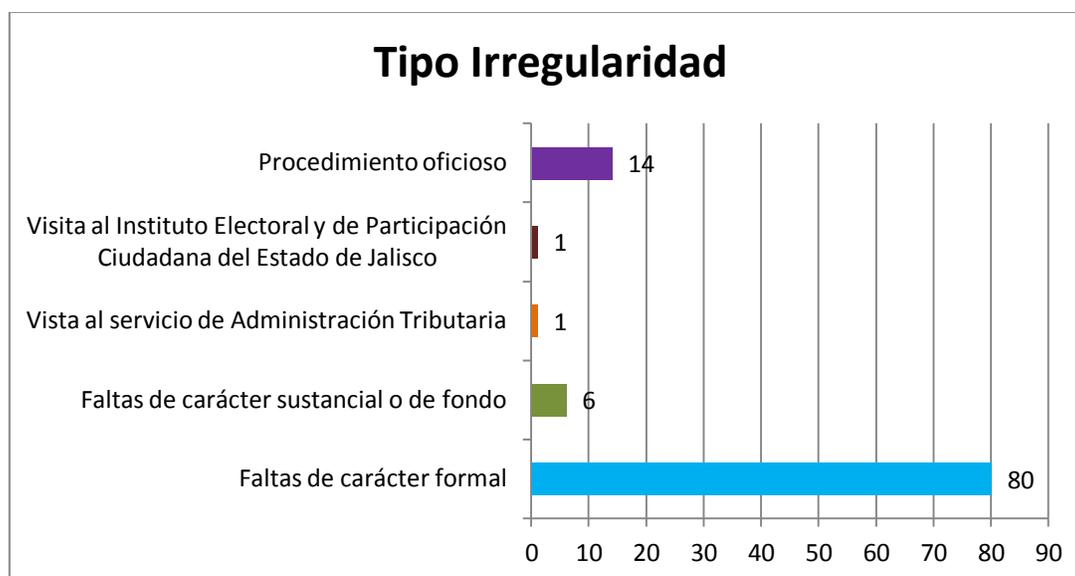
Dentro de la primera etapa de revisión de los informes, se remiten observaciones a los partidos políticos, los cuales logran subsanar el 67% de las irregularidades señaladas a los sujetos obligados.

*A. Porcentaje de fondos reportados por los partidos vs fondos acreditados por la UFRPP*

A través de ciertos precedentes emitidos por las autoridades jurisdiccionales electorales, en particular la sentencia SUP-RAP-62/2005, se ha llegado a distinguir entre faltas formales y faltas sustantivas. En las primeras no se acredita plenamente la afectación de valores sustanciales protegidos por la legislación, como podrían ser los principios rectores de la función electoral, sino su puesta en peligro. Estas faltas se detectan generalmente a partir de los instrumentos de control directos y, eventualmente, de los indirectos. Por el contrario, las faltas sustantivas sí vulneran principios rectores, como la equidad, y generalmente no son detectadas en los procesos rutinarios de revisión de informes, sino por medio de investigaciones ad hoc que deben llevarse a cabo mediante procedimientos administrativos en los que se garantice el derecho de audiencia de los implicados.

Los fondos acreditados por la UFRPP son el importe que identificó por los gastos erogados y no informados por los partidos políticos, los cuales son determinados como “Faltas de carácter sustancial o de Fondo” (gráfica 7).

**GRÁFICA 7.- TIPOS DE IRREGULARIDADES EN LOS INFORMES**



A continuación se realiza una comparación de los ingresos reportados por los partidos contra los importes cuantificados y acreditados con la UFRPP.

**TABLA 16.- INGRESOS DE ORIGEN ILÍCITO**

Partido Político	Total de Ingresos	Sin Identificación de Origen Lícito	Porcentaje
<b>PAN</b>	36,945,716.32	1,054.00	0.00%
<b>PRI</b>	530,115.51	0	
<b>PRD</b>	20,641,850.81	2,444,294.73	11.84%
<b>PT</b>	17,072,867.23	1'159403.49	6.79%
<b>PVEM</b>	0	0	
<b>MC</b>	3,232,089.90	42,456.00	1.31%
<b>NUAL</b>	4,893,091.40	0	
<b>Total</b>	<b>\$83,315,731.17</b>	<b>\$3,647,208.22</b>	<b>4.37%</b>

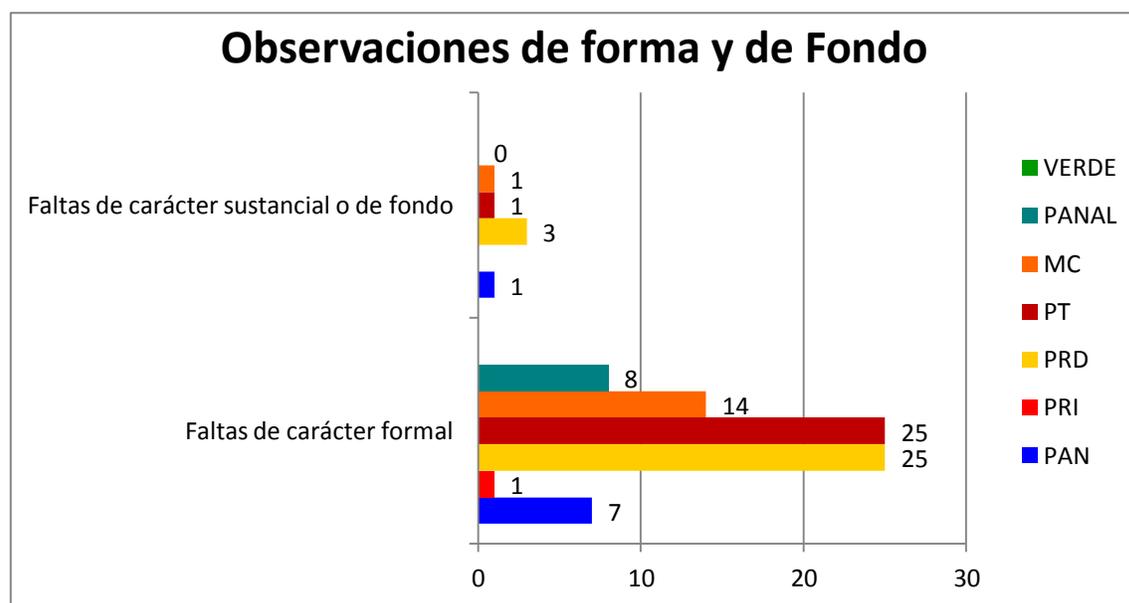
En el cuadro anterior se observa que los partidos políticos no subsanaron 33% de las irregularidades determinadas por la UFRPP; estas se conforman por observaciones de forma y de fondo. Estas últimas sugieren un importe de \$3'647,208.22 (tres millones, seiscientos cuarenta y siete mil, doscientos ocho

pesos 22/100 M. N.); de recursos no declarados por los partidos y en consecuencia acreditados por la UFRPP, como recursos sin identificación de origen lícito y corresponden al 4.37% respecto al total de ingresos informados por los sujetos obligados.

*B. Porcentaje de observaciones de forma generados por la UFRPP vs observaciones de fondo*

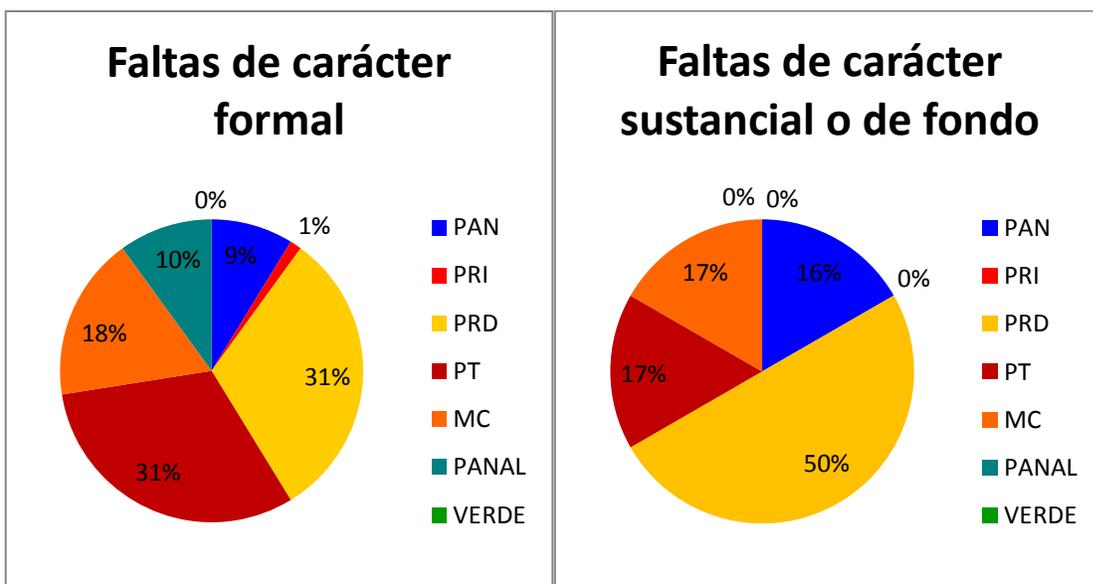
En la siguiente gráfica se pueden observar las 6 faltas de carácter sustancial o de fondo y las 80 de carácter formal determinadas por la UFRPP (gráfica 8):

**GRÁFICA 8.- TIPOS DE OBSERVACIONES A INFORMES**



Para realizar un análisis comparativo se presentan las faltas de carácter formal y sustancial por partido político, observando que el partido de la revolución democrática es el que presenta el mayor número de faltas (gráfica 9).

**GRÁFICA 9.- DIFERENCIAS EN EL TIPO DE FALTAS OBSERVADAS EN INFORMES**



Las 6 faltas de fondo determinadas por la UFRPP, se detallan en un cuadro con los partidos implicados, el instrumento de fiscalización utilizado y el importe de la multa (tabla 17):

**Diagnóstico del Proceso de Fiscalización Electoral en México**

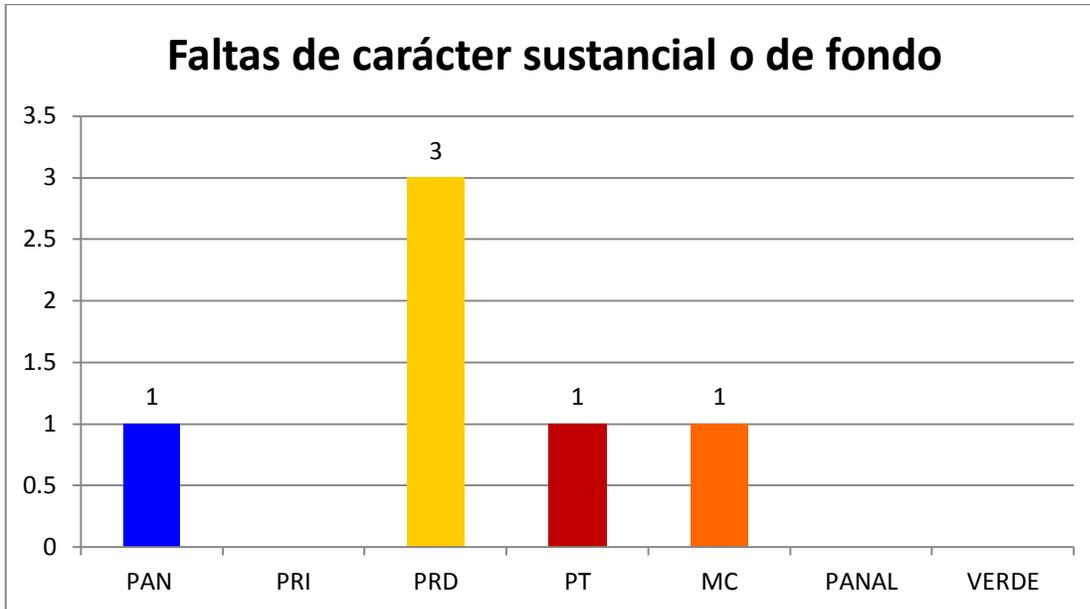
**TABLA 17.- TIPO DE INSTRUMENTO UTILIZADO PARA FISCALIZAR**

PARTIDOS POLITICOS	INSTRUMENTO DE FISCALIZACION UTILIZADO	NO.	GASTOS DE PROPAGANDA	SIN IDENTIFICACIÓN DE ORIGEN LÍCITO	MULTA
PAN	Monitoreo de anuncios Espectaculares colocados en Vía Pública.	1	Manta	1,054.00	2,056.89
		1	Barda		
PRD	Monitoreo de anuncios Espectaculares colocados en Vía Pública.	239	Espectaculares	2,360,323.15	4,720,646.30 *
		7	Mantas	81,375.10	162,743.63
	162	Pinta de Bardas			
	Denuncia de Hechos.	-	Ni registro, ni gastos de precandidata a diputada federal	2,596.48	5,173.39
PT	Monitoreo de anuncios Espectaculares colocados en Vía Pública.	2	Mantas	1'159403.49	2'318806.98 *
		3	Carteleras		
		44	Muros		
		51	Espectaculares		
PV	Monitoreo de anuncios Espectaculares colocados en Vía Pública.	1	Espectacular	42,456.00	84,893.46
<b>IMPORTES TOTALES</b>				<b>\$3,647,208.22</b>	<b>\$7,294,320.65</b>

\* Reducción de la ministración mensual que corresponda al partido

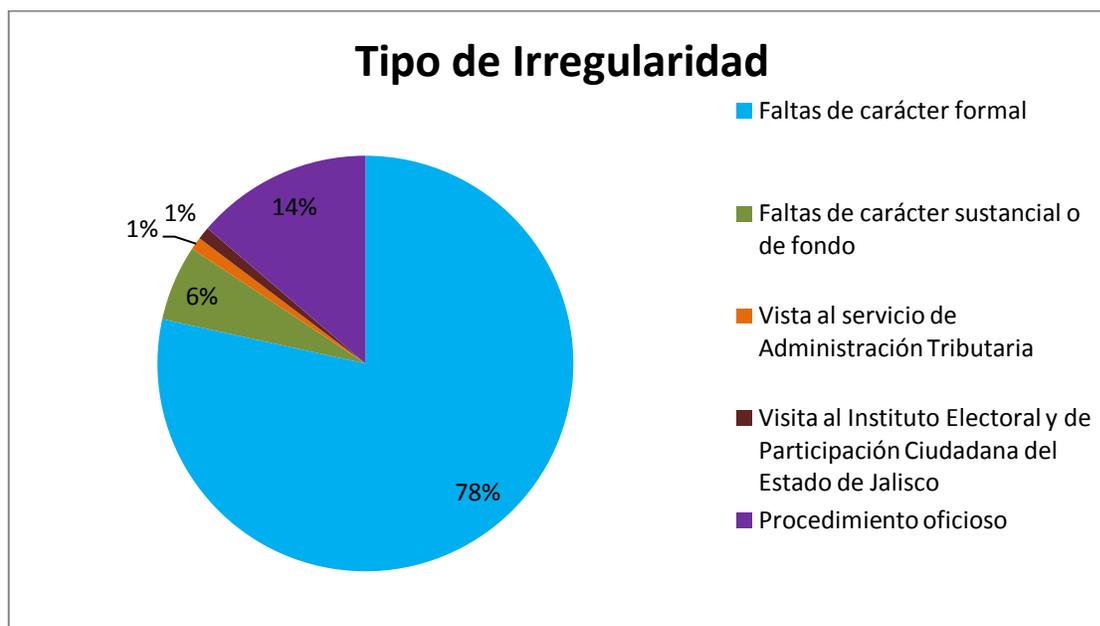
Se determinaron 86 faltas, implicando sanciones por un monto total de \$8'623,632.56 pesos; de las cuales las 6 de Fondo obtuvieron una sanción de \$7'294,320.65 pesos, por considerar que no queda claro el origen y/o la comprobación del gasto, de acuerdo a los siguientes partidos sancionados.

**GRÁFICA 10.- FALTAS DE CARÁCTER SUSTANCIAL OBSERVADAS EN LOS INFORMES**



Como se observa las 6 faltas de fondo representan únicamente 6 puntos porcentuales del total de irregularidades, el 78% las de carácter formal y 14 puntos porcentuales los procedimientos oficiosos (gráfica 11).

**GRÁFICA 11.- PORCENTAJES DE TIPOS DE IRREGULARIDADES EN INFORMES**



Como se observa las 6 faltas de fondo representan 85 puntos porcentuales del total del importe de sanciones determinado por la Unidad Fiscalizadora en su informe y las 80 faltas formales el 15%.

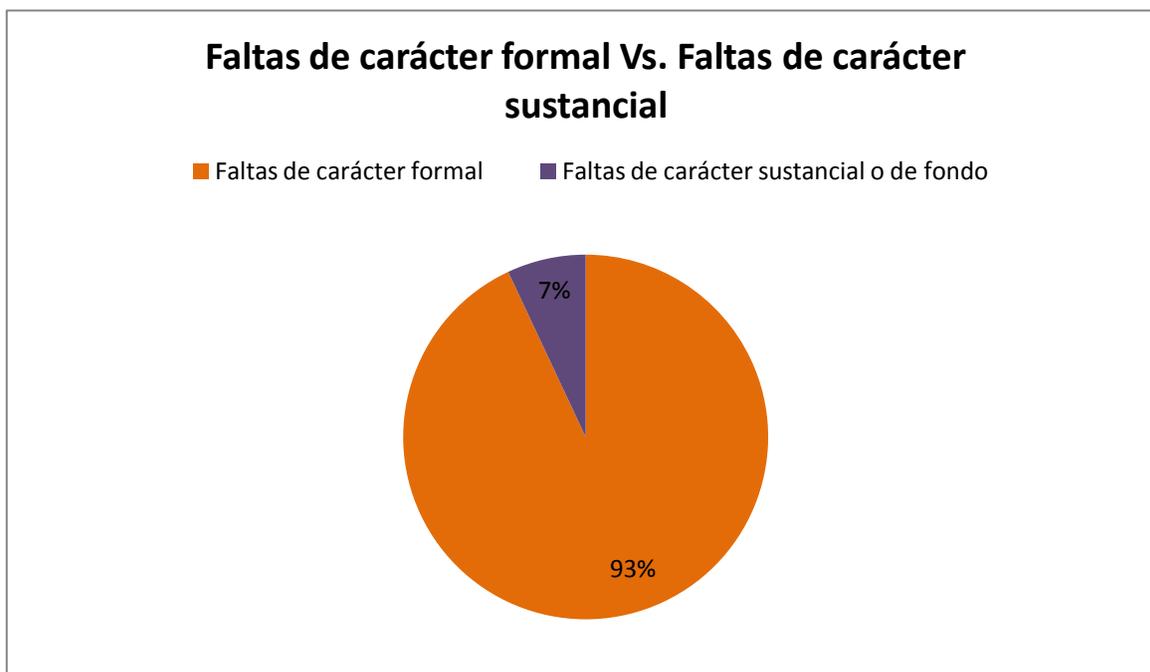
Como se comentó con antelación el monitoreo permite acreditar recursos que no son informados por los partidos políticos y coaliciones. Así, en la fase de precampaña se lograron acreditar \$3'647,208.22 (Tres millones, seiscientos cuarenta y siete mil, doscientos ocho pesos 22/100 M. N.), se debe tomar en consideración que el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, no realizaron pre campaña, situación que generó menor importe de acreditamiento. A continuación se presenta una tabla comparativa de los porcentajes de observaciones generados por UFRPP de forma contra las de fondo (tabla 18):

**TABLA 18.- PORCENTAJES DE OBSERVACIONES FORMALES Y DE FONDO**

Partido Político	Observaciones Formales	%	Observaciones de carácter de Fondo	%
PAN	7	8.14	1	1.16
PRI	1	1.16	0	0
PRD	25	29.06	3	3.52
PT	25	29.06	1	1.16
PVEM	0	0	0	0
MC	14	16.28	1	1.16
NUAL	8	9.3	0	0
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>93</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

A diferencia del impacto económico, las sanciones formales corresponden al 93% de las observaciones totales, mientras que las de fondo únicamente el 7% (gráfica 12).

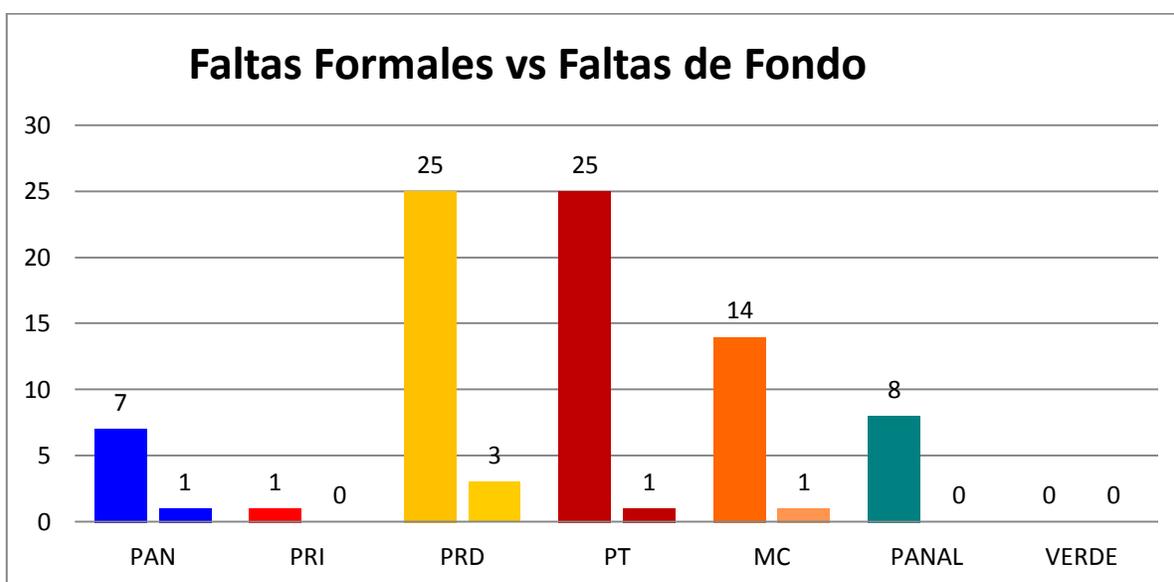
**GRÁFICA 12.- DIFERENCIA PORCENTUAL DE FALTAS DE CARÁCTER FORMAL Y SUSTANCIAL**



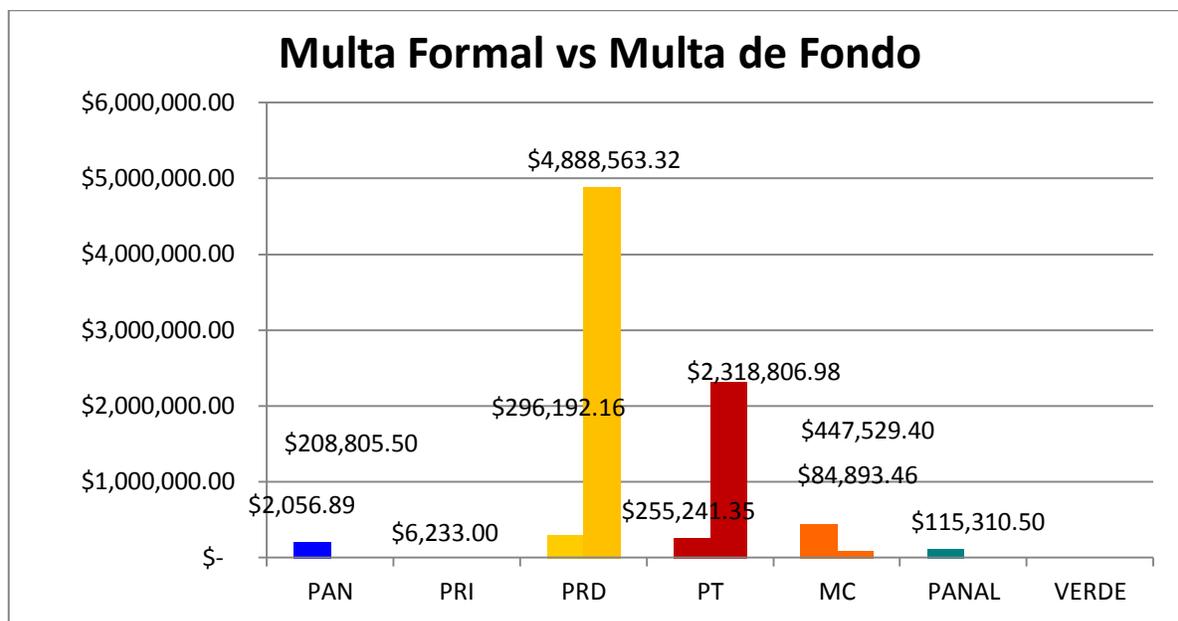
### C. Violaciones a las reglas de gasto acreditadas por la UFRPP

El dictamen consolidado de la Unidad de Fiscalización relativo a la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampañas, determina que ningún partido político o coalición rebasó los topes de precampaña, ni se detectaron aportaciones o donativos realizados por entes prohibidos y la auditoría financiera realizada permite sostener que únicamente se utilizaron recursos permitidos en los gastos autorizados, determinando únicamente las 86 irregularidades antes señaladas (gráfica 13).

**GRÁFICA 13.-CANTIDAD DE TIPOS DE FALTA POR PARTIDO**



**GRÁFICA 14.- IMPORTES DE MULTAS POR PARTIDO EN SU DOBLE ASPECTO FORMAL-FONDO**



La gráfica anterior (gráfica 14) da cuenta del número de irregularidades tanto formales como sustanciales acreditadas por la UFRPP, mismas que merecieron multas a los sujetos obligados que en su conjunto alcanzó la cifra de \$ 7, 294,320.65

Mención especial merece el que la FEPADE en el proceso de precampañas y campañas no dio vista al IFE de presuntas compras de votos para que el organismo autónomo determinará lo conducente en la investigación del origen de esos recursos, pues la Fiscalía solo informa con datos cuantitativos en sus informes de julio y agosto de 2012 sobre las indagaciones con respecto a alteraciones del Registro Federal de Electores y expediciones ilícitas de credenciales para votar.

### *D. Análisis cualitativo*

El estudio cuantitativo requería el acompañamiento adecuado de ejercicios que nos permitieran conocer la opinión de los operadores del procedimiento. Para el fin de la investigación se optó por la elaboración de un cuestionario, pues responde generalmente a tres objetivos: estimar magnitudes, describir un proceso y verificar hipótesis. De tal suerte que con fecha 8 de octubre de 2012, se presentó el cuestionario al titular de la UFRPP (véase anexo 6).

El objetivo de aplicar este instrumento fue la de conocer la opinión del experto en la materia, explorando dos vertientes, la primera en cuanto a la calidad y oportunidad de la información que los sujetos obligados entregan a la UFRPP y una segunda que dé cuenta del cumplimiento de las reglas de financiamiento y fiscalización por los sujetos obligados.

Las respuestas obtenidas en la primera parte de la entrevista dan cuenta de la percepción que el ente auditor tiene sobre la calidad, utilidad, oportunidad y suficiencia de la información que los sujetos obligados entregan en precampaña y campaña, observamos que todas las respuestas alcanzan la calificación de insuficientes, con ello el ejercicio adecuado del procedimiento de auditoría, al menos, en su fase de entrega de información se vulnera en gran medida, lo que se salva con el esfuerzo adicional que los auditores deben hacer en el desahogo del procedimiento.

Sin embargo la verificabilidad, veracidad y certeza de la información que los sujetos obligados reportan, a decir de la UFRPP transita en niveles adecuados. Si esto es así se generan condiciones para que el ente auditor intensifique su estrategia de auditoría apoyándose en instrumentos que le permitan verificar efectivamente la información de los sujetos obligados.

El cuestionario en su segunda parte obtiene la impresión que la UFRPP tiene del cumplimiento de reglas de financiamiento y fiscalización en donde se obtienen resultados a partir del impulso al proceso que da el ente fiscalizador de manera sistemática como la comunicación a los partidos de cumplir con sus compromisos y la disponibilidad del ente fiscalizador de realizar la verificación de sus informes.

No obstante que a decir de la UFRPP se tienen totalmente establecidos e identificados los requerimientos que deben integrarse en los informes de gastos por los sujetos obligados, el porcentaje de cumplimiento que los partidos políticos alcanzan de las reglas de financiamiento no supera el 80%.

En este rubro sigue siendo la irregularidad más persistente en los informes de precampaña y campaña las que tienen que ver con las violaciones a la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, seguida del rebase de tope de gastos y por último los errores contables y omisiones de reporte de ingresos y egresos, en otras palabras a decir de la UFRPP la práctica de los sujetos obligados siguen incidiendo en faltas de carácter sustancial o de fondo, aunque su comprobación y acreditación resulta por demás difícil.

En un escenario de gestión a cargo de la UFRPP se comprobó la hipótesis de que cuentan con un sistema de información que les permite disponer de la información adecuada para la realización de su trabajo, este mismo sistema permite en consecuencia identificar los procesos clave en la fiscalización y controlar a partir de ahí sus parámetros más importantes.

Finalmente a juicio de la UFRPP los partidos políticos realizan parcialmente la adopción de acciones correctivas y preventivas para subsanar las observaciones que se les hacen en el procedimiento de la auditoría, lo que explica el número considerable de conclusiones que se plasman en los dictámenes consolidados de la Unidad que dan cuenta de los informes de los sujetos obligados.

b) Hallazgos

1. La UFRPP realiza una revisión exhaustiva y rigurosa de los informes financieros partidistas, utilizando variados y completos instrumentos de control: Desarrolla revisión documental para verificar el cumplimiento de las reglas de ingreso y egreso, verifica la información de manera muestral utilizando procedimientos de auditoría como la observación, inspección, o fiscalización en terreno, visitas, verificaciones *in locuo* o monitoreo de propaganda callejera; realiza cotejos y confirmaciones de operaciones con terceros y, finalmente, utiliza instrumentos de investigación para validar y ampliar los hallazgos como acceder a información bancaria y fiscal, requerir información a personas físicas y morales, o intercambiar información con otras autoridades. Pero a pesar de ello se advierten dificultades para enfrentar el problema de las malas prácticas de los sujetos obligados como son: los registros ocultos, las sub-declaraciones y los actos de simulación.
2. Durante la etapa de revisión se dedica demasiado tiempo a la verificación de aspectos de forma de los informes partidistas.
3. Los hallazgos importantes de la UFRPP se generan a partir de la verificación de la información de los informes presentados por los partidos políticos contra la información generada previamente a través del monitoreo.
4. Las faltas sustantivas no substanciadas en los procedimientos de “notificación de oficios de errores y omisiones”, logran acreditar el 4.37% más de los ingresos reportados por los partidos políticos.
5. Las faltas sustantivas sí vulneran los principios rectores y son apenas el 6% del total de irregularidades determinadas; sin embargo corresponde al 85% del total del importe de sanciones determinado por la UFRPP.

c) Propuestas:

- 1) Fortalecer los monitoreos: Toda vez que es el principal instrumento para detectar si el partido o coalición recibió recursos de fuentes prohibidas, para identificar la posibilidad de que se esté en presencia de una “doble

contabilidad”, o no registró contablemente, o registró atribuyéndole el origen del recurso a otra fuente, por lo cual se sugiere invertir mayores recursos en estos ejercicios, ampliar su alcance, prohibir gastos en publicidad que no pueden ser monitoreados (por ejemplo la publicidad en salas de cine) e incorporar a los organismos electorales locales y organizaciones de la sociedad civil en estas tareas.

2) Fortalecimiento de acciones y estrategias de control:

- a. Padrón Obligatorio de Proveedores, incluyendo los prestadores de servicios de espectaculares y quienes deben hacer la remisión inmediata de contratos de prestación de servicios para atajar precios simulados. Una solución a la simulación de precios reportados, es el establecimiento de un padrón de proveedores, con la finalidad de que éste se convierta en una herramienta para la compulsa del gasto desarrollado por la UFRPP. Los proveedores deben estar obligados a firmar un compromiso bajo protesta de decir verdad, de respetar las tarifas presentadas. Además, el propio proveedor debe rendir informe a la autoridad al término de las campañas para corroborar la información presentada por el partido. La obligatoriedad del padrón debe realizarse a pesar de las complicaciones técnicas y de la resistencia de los propios proveedores.
- b. Investigación directa del SAT a proveedores que realicen transacciones comerciales con los partidos políticos.
- c. Obligación de los partidos políticos de difundir o divulgar su información financiera en su portal de internet durante el desarrollo de las campañas. En algunas democracias se ha privilegiado la transparencia oportuna del proceso de financiamiento, que exige poner a disposición del público la información referente a las donaciones y los gastos, como un mecanismo de control frente a actos de simulación. El COFIPE en su artículo 86 previó la obligación de guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorías en

las que tenga participación o sobre las que disponga de información. Asimismo, el artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental reconoce la posibilidad de que la Unidad haga públicos los informes presentados por los sujetos obligados y las auditorías y verificaciones realizadas, pero a partir de concluido el procedimiento de fiscalización respectivo. Esta obligación de guardar secreto profesional, es un principio de auditoría universal<sup>59</sup>, pero su práctica en el escenario fiscalizador electoral a partir de las malas experiencias de informaciones filtradas durante las investigaciones de los casos Amigos de Fox y PEMEXGATE<sup>60</sup>. Pero los partidos no están obligados a guardar reserva, por lo que podrían informar sobre sus egresos e ingresos de manera concurrente a sus campañas. Sin embargo no lo hacen, por lo que se debería establecer la obligación legal. El establecimiento de la obligación de los partidos a informar al público a través de internet sobre sus ingresos y egresos de manera

---

<sup>59</sup>El Código de Ética y las Normas de Auditoría reestructurados que fueron aprobadas por el XVII Congreso de la INTOSAI en Seúl en el año 2001, disponen en su capítulo IV, que la información obtenida por los auditores en el proceso de auditoría no deberá revelarse a terceros, ni oralmente ni por escrito, salvo a los efectos de cumplir las responsabilidades legales o de otra clase que correspondan a la Entidad Fiscalizadora, como parte de los procedimientos normales de ésta, o de conformidad con las leyes pertinentes.

<sup>60</sup> Las investigaciones en torno al caso Amigos de Fox enfrentaron obstáculos y en el período de julio de 2002 - abril de 2003, el flujo de la información se interrumpió. Por haberse filtrado en medios los avances de las investigaciones en este caso, varias personas físicas y morales, cuyas cuentas eran investigadas por el IFE, interpusieron amparos en contra de que el árbitro electoral conociera sus operaciones financieras y buscaron borrar las huellas del dinero. El asunto escalo y no fue para menos, pues entorpeció los procedimientos de fiscalización electoral, lo cual en su momento no fue cosa menor. Las filtraciones de las investigaciones favorecen a los presuntos implicados. A decir de Ana Laura Magaloni, profesora del CIDE, “la mejor receta para que no prospere una investigación es comenzar a filtrar la información”. Esto tiene como resultado que los presuntos implicados se enteran e inician estrategia de defensa legal. Con el ánimo de fortalecer las facultades de fiscalización de las autoridades electorales, tomando en cuenta las dificultades que tuvieron el IFE y el Tribunal Electoral en casos como el PEMEX GATE y los Amigos de Fox, los legisladores establecieron la obligación de guardar reserva respecto de los procedimientos iniciados por la Unidad. Derivada de la autonomía de gestión de la Unidad de Fiscalización, ni los Consejeros Electorales conocen las pesquisas de las investigaciones y procedimientos de la Unidad hasta que se les presentan los dictámenes finales. La Contraloría General del Instituto conoce de las violaciones a esta norma y en su caso impone las sanciones que correspondan conforme al COFIPE. Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo

concurrente al desarrollo de sus precampañas y campañas, permitiría que esa información fuera objeto del escrutinio general, evitando simulaciones posteriores, además que contribuiría al voto informado y a las actividades de observación electoral por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

- 3) Generar incentivos para el cumplimiento de las reglas.
  - a. Que los candidatos y precandidatos sean sujetos imputables o destinatarios de las sanciones. Los precandidatos y candidatos tienen fuertes incentivos para inobservar la norma, pues el sistema está diseñado para que sean los partidos políticos quienes asuman las sanciones que son impuestas y que los individuos, que en estricto sentido son quienes las cometen, no sean objeto de imputabilidad. Esta postura se ve reforzada con criterios del Tribunal Electoral como *la culpa in vigilando* mediante la cual los partidos políticos, como una ficción del derecho, son responsables de la conducta de sus militantes o incluso de sus simpatizantes. La inimputabilidad de la persona física que comete la conducta ilícita incide de manera directa y grave en la efectividad de las normas de fiscalización. Piénsese, por ejemplo, en situaciones que involucran ilícitos cometidos por grupos disidentes o incluso dirigentes y candidatos perdedores. Si éstos no son imputables, entonces pueden atribuirle al partido, en algunos casos, daños cuantiosos e irreparables. Por ello deben considerarse sanciones dirigidas a los precandidatos y candidatos. Si el candidato está libre de toda responsabilidad, siempre habrá una gran tentación entre los organizadores de campaña de ignorar la ley en el entendido de que, incluso si son sorprendidos, el candidato no sufrirá perjuicio alguno. En México es común que los candidatos le apuesten a que se sancione únicamente al partido.
  - b. Reconocer la nulidad como sanción, pero ampliando los montos de los topes de gastos. Otro incentivo de partidos, precandidatos y

candidatos para no respetar las reglas, es que independientemente de la gravedad de la falta, el resultado electoral permanece inalterable, como cuando algún candidato rebasa el tope de gastos de campaña. Se requieren sanciones eficientes para presionar a que la mayor parte de los ingresos y egresos sean reportados a futuro. Sabemos que la normatividad considera un régimen de sanciones que va desde amonestaciones, hasta la aplicación de multas. Pero de nada servirá la realización de acciones exhaustivas de fiscalización, si no se acompañan de una mayor severidad en las penas. La teoría económica predice que se logra igual cumplimiento de las normas con fiscalizaciones remotas y sanciones elevadas, que con fiscalizaciones exhaustivas y penas bajas. Esto se debe a que los agentes económicos multiplican el valor de la sanción, por la probabilidad de ser detectado y sancionado. Este resultado lo comparan con el beneficio que se obtiene de no cumplir con la norma. Por lo tanto, las sanciones no deberían limitarse a multas pecuniarias, sino que en algunos casos deben ser penales y, sobre todo, de carácter político para los casos más delicados. Sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también sanciones que afecten la posibilidad de asumir el cargo, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. Debe haber incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos a la normativa electoral, pero por el otro lado, debe existir un riguroso régimen de sanciones en caso de que no se respete la legislación electoral. Algunos autores consideran que la fiscalización no debe entenderse como un ejercicio de auditoría punitiva, cuyo propósito es simplemente sancionar irregularidades para mostrarse como una autoridad firme. Estos mismos apuntan que debe buscar, más bien, proteger diversos bienes, entre éstos, la transparencia, la legalidad del financiamiento de los partidos políticos y la equidad, y

que las sanciones presumibles sólo buscan “evitar que se repitan conductas indeseables”. Sin embargo, la severidad de las sanciones si importa. No hay duda de que los candidatos, partidos y grupos tienen poco temor en ser sancionados por violar las fronteras de la ley mediante el desarrollo de malas prácticas. Aquellos que lo hacen deben enfrentarse a la posibilidad real de sanciones suficientes para hacer que los costos potenciales sobrepasen los beneficios. Hasta ahora, hemos visto que ante la posibilidad de meras multas económicas, para la mayoría de partidos y candidatos resulta evidentemente más rentable la violación de la ley. La ley sólo considera la posibilidad de cancelar precandidaturas, pero no candidaturas. Se requiere la incorporación de sanciones más severas que incentiven el cumplimiento de las reglas del gasto, y para ello la autoridad fiscalizadora debe tener la posibilidad de anular una candidatura en casos extremos. Los críticos de esta propuesta argumentan que si las sanciones son moderadas, habrá un incentivo adicional para que las autoridades electorales procuren su aplicación. Si la sanción es muy fuerte –como la anulación de la elección– los acusados de contravenir la ley pelearán muy duro para evitar ser encontrados culpables. La aplicación se convertirá en algo especialmente costoso y, por ello, será muy complicada de aplicar. Además, el problema con las sanciones muy severas es que pueden dañar indebidamente a los partidos y candidatos nuevos y relativamente poco experimentados. Sin embargo, una sanción financiera –incluso una severa– difícilmente sería un castigo justo y adecuado si es que el candidato ganador lo ha hecho sobre la base de un ilícito o engaño considerable, y si al final de cuentas se le permite disfrutar de los productos de ese engaño.

- c. Valoración meramente cuantitativa de las faltas causantes de la nulidad: Si se reconoce constitucionalmente la sanción de nulidad, debe tomarse en cuenta que el TEPJF determinó, con motivo de la

resolución del expediente SUP-JRC-402/2003, que para anular una elección no basta que el partido ganador haya sobrepasado los límites de gastos de campaña, sino que a ello debe sumarse un elemento más, el que esta causa sea determinante para el resultado de la elección. En las cuatro sentencias de las Salas del TEPJF en los que la autoridad electoral administrativa correspondiente tuvo por acreditado el rebase de tope de gastos de campaña, lo que dio pie a una declaración de nulidad por parte del tribunal electoral local, como fueron el caso Miguel Hidalgo 2003 SUP-JRC-402/2003, el caso Cuajimalpa SDF-JRC-65/2009, el caso Miguel Hidalgo SDF-JRC-69/2009, así como el caso Lamadrid, Coahuila SM-JRC-177/2009, el TEPJF ha validado la trascendencia del principio de determinancia como criterio sancionador.<sup>61</sup> Sin embargo, la determinancia es muy complicada de acreditar. Establecer vínculos entre cierto monto derogado en exceso y el número de votos obtenido por un partido político o candidato es una tarea difícil, para no decir que imposible. Como no podemos saber cuáles fueron los factores que motivaron el voto ciudadano, no podemos determinar qué impacto tuvo el exceso de gasto en esas decisiones. Por lo tanto, si no se quiere que la posibilidad de anular una elección por violaciones graves a las reglas de financiamiento y gasto electoral sea letra muerta, se debe tener por acreditada la determinancia tomando en cuenta solamente su aspecto cuantitativo.

- d. Aligerar el nivel restrictivo de las reglas, incrementando los montos de los topes de gasto y permitiendo en algunas circunstancias las aportaciones de personas morales con fines mercantiles o comerciales, a efecto motivar mayor transparencia. No hay que tenerle miedo a esta posibilidad. No existe un modelo de financiamiento que sea predominante en el mundo. De acuerdo a

---

<sup>61</sup>Tesis XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.

nuestro estudio comparativo, de los 49 países con financiamiento mixto, en 26 países predomina el financiamiento privado, mientras que en 23 países predomina el financiamiento público (ver anexo 7). La falta de consenso normativo es consecuencia de la falta de consenso doctrinal, pues se mantiene vigente la discusión en torno a qué tipo de financiamiento que debe prevalecer sobre el otro, debido a las limitaciones y oportunidades que ofrece cada uno.<sup>62</sup> En los países con financiamiento mixto donde se privilegian los fondos de carácter público sobre los fondos privados, se suele argumentar que dicha fórmula favorece la generación de condiciones equitativas en la competencia, y de otorgar a los partidos y candidatos un grado relativo de autonomía financiera.<sup>63</sup> Sus críticos, sin embargo, apuntan que: es altamente paternalista; reduce o anula responsabilidad a los dirigentes; burocratiza y fortalece la rigidez de las cúpulas, y las aísla respecto a la organización de los militantes; desincentiva a los órganos locales del partido; no induce una estricta gestión del gasto; fomenta un exagerado multipartidismo; distrae fondos que debieran usarse para otros fines, y desafortunadamente no ataja la corrupción, sino que incluso la propicia. Por otro lado, quienes argumentan a favor del financiamiento privado, señalan que, en primer lugar, éste es consecuente con la concepción de un partido político como asociación privada fundada en la libertad de expresión, ofreciendo mayor libertad y obligando a los dirigentes a un contacto permanente con militantes, adherentes y simpatizantes. Sin embargo, hay quienes señalan que el financiamiento privado propicia todos los efectos de una relación perversa entre políticos y empresarios: el corporativismo, el clientelismo, el tráfico de

---

<sup>62</sup>D. Zovatto, "América Latina", en Manuel Carrillo et al (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, fce, 2003, pp. 53.54.

<sup>63</sup>Dian Schefold, "Financiamiento de los partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos", en J. Thesing y W. Hofmeister, *Partidos políticos en la democracia*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung A. C./Ciedla, 1995, p. 395.

influencias, las ventajas turbias. El punto es que aun y cuando los argumentos a favor de las regulaciones restrictivas a los fondos privados sean válidos, si resulta imposible de hacerlas respetar en la práctica, quizá sea mejor revalorarlas.

México cuenta con uno de los modelos con mayores restricciones del mundo. En la base de datos de IDEA se identifican tres tipos de restricciones que son las más comunes en la mayoría de los países: aportaciones de (a) intereses extranjeros, (b) fuentes anónimas y (c) recursos del estado (este último sin incluir el suministro de financiamiento público regulado). Como podemos observar, la prohibición de aportaciones de personas morales con fines de lucro, contenida en la normatividad mexicana, no se encuentra dentro de las más comunes en el mundo. La principal razón es la dificultad para hacer cumplir dichas reglas. Entre más restrictivas sean las reglas de financiamiento más complicado resulta hacerlas valer. De acuerdo a la base de datos de IDEA, las mayores regulaciones a los fondos privados se encuentran en poco más de la mitad de todos los países de las Américas, Asia y Europa,. Cuadro 3 de la base de datos de IDEA.

Asimismo, cabe señalar que la mayoría de los países (55%) no aplican límites cuantitativos a las aportaciones permitidas como sucede en México. Ello obedece principalmente a dos razones: En algunos casos prevalecen los argumentos que las donaciones son una forma de libertad de expresión que no debe ser limitado, fuera de la prohibición de aportaciones de fuentes 'indeseables'. Y en otros casos puede haber un entendimiento de que aunque exista una supervisión efectiva sobre los informes financieros realizado por un organismo competente, es muy poco probable que los límites de donación sean respetados, por lo que no tener reglas es mejor que tener y no poder hacerlas valer. Hay límites a las cantidades de las

aportaciones que son extremadamente bajos o altos. Límites extremos como en el modelo mexicano, se encuentran en aproximadamente la mitad de los países de Europa y cerca de un tercio de los países de las Américas y Asia.

Las restricciones de gasto electoral resultan aun más controversiales, pues son menos frecuentes y más específicas. Generalmente se refieren a restricciones en cuanto a los montos que pueden erogarse en determinadas actividades electorales (topes de gasto a rubros específicos), y regulaciones respecto de quien o quienes pueden gastar en ellas y como deben de hacerlo. Las actividades en las cuales encontramos mayores restricciones de gasto, son aquellas relacionadas a la publicidad en medios electrónicos y a la compra de votantes. México se encuentra dentro de los países que cuentan con la mayoría de las restricciones de gasto, junto a Albania, Alemania, Bielorrusia, Brasil, Ecuador, Georgia, Grecia, Honduras, Irlanda, Japón, Montenegro, Panamá, Reino Unido, Rusia, Serbia, Turquía, entre otros.

Los objetivos detrás del establecimiento de estas reglas son procurar mayor igualdad en las oportunidades de triunfo electoral entre los contendientes, contener el gasto electoral, reducir la probabilidad de captura de partidos y candidatos por parte de intereses privados y, prevenir el financiamiento de la política con dinero ilegal. El problema de las regulaciones o establecimiento de límites o prohibiciones de gasto electoral, es que al igual que las donaciones, gran parte de los gastos no son reportados por los partidos y la autoridad tiene muchas complicaciones para acreditarlos. Por ello entre más restrictivas sean las reglas más complicadas resulta hacerlas valer.

En el 29 por ciento de los países estudiados en la base de datos de IDEA se establecen topes generales de gasto a los partidos en las campañas, mientras que en un 44 por ciento el sujeto obligado es el candidato. México se encuentra entre los países con montos de topes más bajos del mundo en relación al financiamiento público que reciben los partidos.

El establecimiento de límites de gastos de los partidos políticos parece ser un fenómeno predominantemente europeo, ya que la mitad de los países europeos aplican dichos límites, mientras que menos de un tercio de los países lo hacen en cualquier otra región. Esto tiene que ver con que la mayoría de los países europeos tienen sistemas parlamentarios o semi-presidenciales de gobierno, por lo que no necesitan campañas de mucho tiempo de duración, pues sus actores políticos están permanentemente en la arena pública. De ahí que sus campañas duren tres semanas en promedio. Entre menos dure la campaña, habrán más posibilidades de las reglas de financiamiento y gasto electoral no sean determinantes, por lo que se generan condiciones para que haya más restricciones. Pero este no es el caso de sistemas presidencialistas como el mexicano, que además mantiene la prohibición constitucional de reelección de sus gobernantes.

- 4) En el ámbito de su competencia, las instancias de inteligencia, investigación financiera y persecutoras de delitos electorales deben fortalecer sus capacidades para presentar resultados oportunos y concluyentes, con el fin de inhibir las malas prácticas violatorias a las reglas de financiamiento y gasto electoral.
- 5) Reconocer que hay poco por hacer para fiscalizar los gastos destinados a la compra de votos. Detrás de la compra-venta del voto se encuentra la regla de la oferta y la demanda, de ahí que la solución a este problema

pasa por mejorar las condiciones socioeconómicas del país. Requiere del ataque frontal a las enormes desigualdades socioeconómicas que generan condiciones propicias para la práctica de esta conducta. Requiere generar condiciones para que, a la idea de Rousseau, no haya nadie tan pobre que tenga necesidad de venderse y nadie tan rico que pueda comprar a alguien.

### 6.3 Etapa sancionadora:

Como ya se ha comentado en el capítulo número cinco, en la normatividad se contemplan sanciones en caso que se incumplan las obligaciones relacionadas a las reglas de financiamiento y gasto electoral, como por ejemplo, que se acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello, soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, se acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el Código, no presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos, se sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados, u otros.

En la normatividad se establece que es el Consejo General del IFE, no la UFRPP, quien está facultado para fijar la sanción correspondiente a partir de las revisiones de los auditores a los reportes financieros. Al agotar la instrucción, la UFRPP únicamente debe elaborar el proyecto de resolución correspondiente a través de la Dirección de Normatividad y Resoluciones, para ser presentado al Consejo General en la siguiente sesión que celebre, y es esta instancia quien tiene la competencia para pronunciarse y resolver al respecto (artículo 278 del Reglamento de Fiscalización).

La Resolución propuesta por la UFRPP deberá contener un preámbulo, antecedentes, considerandos y resolutivos. De acuerdo a lo estipulado en el artículo 34 del Reglamento, el preámbulo deberá contener datos que identifiquen al expediente, al denunciado y, en su caso, al quejoso, o la mención de haberse iniciado de oficio; lugar y fecha, y órgano que emite la Resolución. Los antecedentes deberán referir las actuaciones de la UFRPP; en los procedimientos

de queja, la transcripción de los hechos objeto de la queja o denuncia; en los procedimientos oficiosos, los elementos que motivaron su inicio; la relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por el quejoso; las actuaciones del denunciado y, en su caso, del quejoso; en caso de que se haya efectuado el emplazamiento, la transcripción de la parte conducente del escrito de contestación, así como la relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por el denunciado, y en el caso de que se haya solicitado un informe detallado al denunciado, la transcripción de la parte conducente del escrito por el que se presenta dicho informe, así como la relación de las pruebas ofrecidas. Los considerandos deberán establecer los preceptos que fundamenten la competencia; el análisis de las cuestiones de previo y especial pronunciamiento que, en su caso, se actualicen; la apreciación y valoración de los elementos que integren el expediente, los hechos denunciados, la relación de las pruebas admitidas y desahogadas, así como los informes y constancias derivadas de la investigación; los preceptos legales que tienen relación con los hechos; en su caso, la acreditación de los hechos motivo de la queja, y los preceptos legales que se estiman violados; las causas, razonamientos y fundamentos legales que sustenten el sentido de la Resolución, y en su caso, la consideración sobre las circunstancias y la gravedad de la falta, calificación de la conducta e individualización de la sanción. Finalmente, los puntos resolutivos deben contener el sentido de la resolución; en su caso, la determinación de la sanción correspondiente, así como las condiciones para su cumplimiento, y la orden de notificar la Resolución de mérito.

**TABLA 19.- SANCIONES DERIVADAS DE PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN 2009 Y 2012**

PEF 2009		PEF 2012	
Partido	Monto sanción	Partido	Monto sanción
PAN	3,371,284.34	PAN	210,862.39
PRI	5,899,992.44	PRI	6,233.00
PRD	9,447,195.42	PRD	5,184,755.88
COA Primero México	1,689,656.88	PT	2,574,048.33
COA Salvemos a México	11,445,634.36	MC	532,422.86
PVEM	576,888.87	NA	115,310.50
NA	277,014.00		
<b>TOTAL</b>	<b>32,707,666.31</b>	<b>TOTAL</b>	<b>8,623,632.96</b>

Derivado de los incumplimientos y agotados los procedimientos de ley, la UFRPP propuso en la sesión extraordinaria del 5 de septiembre de 2012 al Consejo General las sanciones observadas en la tabla 19.

Ahora bien, no es suficiente con un régimen sancionatorio bastante completo, con prohibiciones, límites, atribuciones de investigación, monitoreos, verificaciones, un procedimiento sancionador y un catalogo de sanciones establecidos en la normatividad, si no se tiene la capacidad de sancionar en la realidad. De poco vale incluir en la ley un esquema de sanciones creíble y oportuno a menos que el transgresor asuma que es probable que las violaciones vayan a ser investigadas, y a menos que sienta temor de que las prácticas ilícitas vayan a ser efectivamente castigadas. Los castigos que no son aplicados no disuadirán a los malhechores. Por lo tanto, la tarea más importante es generar condiciones para el cumplimiento y aplicación de la ley.

Al respecto, debemos reconocer que en México se sigue cuestionando la eficacia del régimen sancionatorio. Permea entre amplios sectores de la población la percepción de que la conducta durante las elecciones relacionadas con el

financiamiento político, con mucha frecuencia son pasadas por alto y no son debidamente sancionadas, es más, ni siquiera acreditadas. Que las investigaciones que se abren por violaciones a las reglas de fondos electorales en campaña terminan con una declaración de las autoridades de que no contaba con instrumentos para sancionar, a pesar de que se había determinado una violación clara al régimen electoral.

Para medir la capacidad sancionatoria del procedimiento de fiscalización, es importante advertir que el proyecto o propuesta de sanción de la UFRPP debe pasar el filtro de dos instancias, una obligada que es la emisión de la sanción por parte del Consejo General del IFE, y otra eventual ante la Sala Superior del TEPJF en el caso que la resolución sea impugnada por los partidos políticos.

Como hemos visto, la UFRPP a pesar de contar con autonomía técnica, no cuenta con autonomía plena. Por ello nos proponemos realizar una evaluación cuantitativa respecto del desarrollo de los proyectos de resolución de la UFRPP ante el Consejo General del IFE, a efecto de conocer si este diseño genera condiciones apropiadas para la eficacia del procedimiento sancionador electoral. En específico, si el esquema que reconoce la competencia de la aplicación de las sanciones a un órgano del cual los partidos forman parte, aunque únicamente con voz, genera condiciones apropiadas para la eficacia del procedimiento.

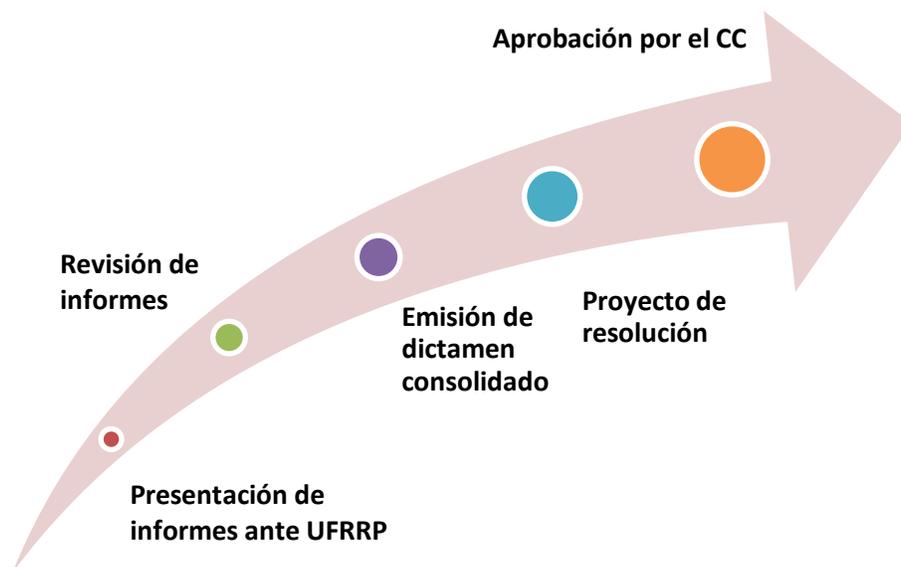
Posteriormente, y, en su caso, el TEPJF, a efecto de analizar las condiciones de eficacia del procedimiento sancionador y, en su caso, identificar los obstáculos que impiden mejores resultados.

### 6.3.1 Proceso de confirmación de proyectos de resolución de la UFRPP en el Consejo General del IFE.

Como se ha señalado, la UFRPP presenta un proyecto de sanción, y una vez que el Consejo General del IFE lo conoce puede imponer en su caso las sanciones

que correspondan. El procedimiento completo puede esquematizarse de la siguiente manera:

**DIAGRAMA 4.- PROCESO DE EMISIÓN DE LAS SANCIONES**



En la sesión en que la UFRPP presente el Proyecto de Resolución respecto de los procedimientos, el Consejo General podrá acordar lo siguiente:

- I. Aprobarlo en los términos en que se le presente;
- II. Aprobarlo y ordenar al Secretario del Consejo realizar el engrose de la Resolución en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría;
- III. Rechazarlo y ordenar su devolución a la Unidad de Fiscalización para que elabore uno nuevo en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría.

En principio pudiéramos pensar que este diseño donde un organismo técnico como la UFRPP desahoga el procedimiento, pero otro donde los partidos políticos están representados, como es el Consejo General del IFE es el responsable de aplicar las sanciones, afecta las condiciones de eficacia del procedimiento sancionador. Es de sobra conocido para los estudiosos y profesionales de la materia electoral que en México la autoridad administrativa, además de

organizadora de los comicios es garante del cumplimiento de la ley. El IFE tiene dentro de sus funciones organizar las elecciones, pero también ser “juez de primera instancia” en los litigios entre partidos y ente fiscalizador de los recursos de esas “entidades de interés público”. En la primera arena, el IFE y los partidos, no sin esfuerzos, pueden alinearse en una misma perspectiva. Se supone que a todos conviene que los eslabones electorales estén bien diseñados y operados, desde el padrón hasta el cómputo de los votos. Pero en los litigios entre partidos, el IFE, por la propia naturaleza de los mismos, nunca puede dejar satisfechas a las partes. Si a ello sumamos que en la propia mesa del Consejo General están –y es bueno que así sea– representantes de las partes en pugna, no resulta difícil imaginar las tensiones connaturales a esa tarea.

Las tareas de investigación y sanción de la autoridad electoral ponen en riesgo su función primaria, que es organizar y darle legitimidad a los procesos electorales, pues para ello se requiere de la consulta, comunicación y cooperación constante de la autoridad electoral con los partidos políticos, a efecto de garantizar niveles adecuados de transparencia y credibilidad. Las múltiples y sensibles tareas que conlleva la organización electoral reclaman el consenso de todos los partidos políticos, para dar certeza a los resultados electorales y evitar el debate poselectoral que deteriore la legitimidad del gobierno que resulte electo. En síntesis, se requiere que el IFE sea un espacio propicio para la conciliación de intereses y generar acuerdos.

La aplicación de los procedimientos sancionadores obstaculiza la consecución de estos objetivos, y acarrea altos costos para la autoridad contralora, crecientemente sobrecargada e incapaz de evitar abusos. La reforma de 2007 provocó un exceso de funciones, producto, en parte, de la ley y, en parte, de las propias decisiones tomadas por el Consejo General. De organizadores de la elección y promotores de la democracia se les convirtió en administradores, contralores, intermediarios, vigilantes, censores, impartidores de justicia y hasta en legisladores. La reforma trasladó al IFE una tarea que lo convirtió en una autoridad reguladora de un ámbito sumamente complicado y delicado que, como hemos visto en algunos

momentos, ha implicado un desgaste para la institución electoral. El IFE ya tenía una tarea titánica al organizar elecciones y regular la relación de los partidos políticos con el Estado y con los ciudadanos, por lo que sus nuevas atribuciones en materia de medios han implicado un fuerte desgaste para la institución.

Bajo las actuales circunstancias, el tema de la fiscalización, que debería ser un asunto técnico, corre el riesgo de politizarse, convirtiéndose en un tema de controversia y discusión, puesto que los ejercicios de auditoría y la aplicación de sanciones, incomoda a cualquier entidad y los partidos no son la excepción, aun y cuando estén comprometidos con la transparencia. Se trata de funciones que inevitablemente confrontan a los consejeros con los partidos y sus intereses; la facultad de fiscalización deviene en un punto prácticamente obligado de fricción entre los consejeros electorales y los partidos políticos en el seno del Consejo General, en el que conviven quienes votan las sanciones con los afectados por las mismas.

La creación de la UFRPP obedeció justamente a que en el Consejo general del IFE participan los representantes de partidos con voz aunque sin voto.<sup>64</sup>El diseño busca que la fiscalización no se contamine con presiones partidistas. Sin embargo, la decisión de mantener la ejecución de las sanciones en el seno del consejo General pareciera contravenir el espíritu del diseño original.

Lo anterior nos obliga a investigar en qué medida la fiscalización electoral ha quedado sujeta al interés del Consejo General por guardar los equilibrios en la relación con los partidos. Asimismo, de qué forma el diseño institucional está afectando que no se resuelvan durante las campañas denuncias relacionadas con irregularidades en las reglas de financiamiento y gasto electoral.

Para lograr dicho objetivo, realizamos el análisis cuantitativo de los proyectos de resolución de la UFRPP que han sido confirmados o revertidos en el consejo General del IFE.

---

<sup>64</sup>Lo que se busca es que ni las decisiones que adopte, ni la voluntad política para fiscalizar, de las máximas autoridades del órgano de control, estén condicionadas por los partidos políticos y sus representantes. Esto es, evitar la influencia del controlado sobre el controlador. La cual incluye, entre otros, su independencia económica y que su estabilidad laboral no dependa de los regulados.

A. Análisis cuantitativo

En la siguiente tabla podemos observar la cantidad de proyectos de resolución elaborados por la UFRPP desde su creación, relacionados a procedimientos ordinarios de fiscalización anuales, de precampaña y campañas, y su destino en el consejo General del IFE:

**TABLA 20.- PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA UFRPP RATIFICADOS EN EL CG DEL IFE**

2007-2012		
Procedimiento	Número	Proyectos de resolución ratificados en CG
Quejas	331	331
Procedimiento Oficioso	270	270
Procedimiento fiscalizador anual ordinario	38	38
Precampaña Expedito	12	12
Precampaña Ordinario	5	5
Precampaña Ordinario	12	12
Campaña	7	7
<b>Total</b>	<b>675</b>	<b>675</b>

Como se puede observar, los 675 proyectos de resolución presentados por la UFRPP al Consejo General del IFE para su resolución han sido confirmados. Se trata de 38 proyectos de resolución turnados por la UFRPP relacionados a procedimientos ordinarios anuales, 8 expeditos de precampañas 2009, 6 ordinarios de precampaña 2009, 7 de campañas 2009, 4 de expeditos de precampaña 2012 y 6 de ordinarios de precampaña 2012, 331 proyectos de resolución relacionados a procedimientos de quejas y 270 relacionados a procedimientos oficiosos, lo que nos da un total de 415 proyectos turnados y confirmados por el Consejo General

del IFE.

Aunque cabe señalar que algunos de los proyectos fueron aprobados en lo general, mas no en lo particular, en virtud de que en algunas situaciones los consejeros electorales se han quejado del poco tiempo que tienen para la lectura de los proyectos, desde el momento de entrega hasta la sesión en que son discutidos (72 horas).

De cualquier manera, los datos anteriores indican que la competencia del Consejo General del IFE en la resolución de los proyectos de sanción de la UFRPP relacionados a la fiscalización ordinaria, de precampañas, campañas y procedimientos oficiosos o de queja, no ha afectado las condiciones de eficacia del procedimiento sancionador por lo que no existe la necesidad de replantear el modelo.

La modificación del modelo puede justificarse en aras de fortalecer al IFE deslindándolo de tareas que desgastan su relación con los partidos, pero no se justifica en función de la eficacia del procedimiento de fiscalización, pues este requiere un organismo fuerte y autónomo para hacer valer las reglas, condiciones con las que cumple el IFE. La UFRPP no tiene el blindaje que por diseño tiene el IFE para protegerse de las constantes y fuertes presiones que implica la imposición de sanciones a partidos y actores políticos. Además, la UFRPP ha podido realizar su trabajo desde un espacio eminentemente técnico, que pudiera politizarse si se le confiere la competencia de aplicar las sanciones.

Sobre la posibilidad de que sea un organismo distinto al IFE el responsable de desahogar y sancionar los procedimientos de fiscalización, cabe señalar que a nivel internacional no existe un modelo a seguir. La naturaleza jurídica del organismo competente de hacer valer las normas de financiamiento político varía en cada país dependiendo de su contexto, necesidades, tradición constitucional y sistema de gobierno. En el estudio comparado se identifican organismos fiscalizadores con distinta naturaleza jurídica. Dentro de los más comunes encontramos los siguientes:

Órganos jurisdiccionales: En una minoría de países, por ejemplo en Argentina, Brasil, Paraguay, Finlandia y Turquía, la fiscalización es ejercida por una entidad de naturaleza jurisdiccional, a través de tribunales de justicia o tribunales electorales. En dichos países la competencia jurisdiccional se deriva de su tradición constitucional, como es el caso de Argentina. Se trata de un mecanismo de control poco generalizado en virtud de que presenta muchas complicaciones, pues siempre persiste la posibilidad de judicializar el proceso electoral, además de que los juzgadores no son especialistas en aspectos de fiscalización.

Órganos legislativos: En otra minoría de países se ha optado por órganos de control de carácter legislativo. En estos casos la responsabilidad recae en el propio parlamento a través de una comisión especial como en Alemania, Bélgica, Dinamarca y República Checa; o en un organismo dependiente del Parlamento como en Andorra y Eslovaquia. Este modelo tiene el inconveniente que genera mayores probabilidades de que el fiscalizador termine siendo controlado por el sujeto fiscalizado.

Órganos administrativos: La tendencia prevaleciente en el mundo es a que el control de la actividad financiero-electoral recaiga en una autoridad de naturaleza administrativa. Este esquema resulta lógico si consideramos que el control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos es una función eminentemente técnica, y su objetivo es hacer valer el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden legalmente obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas –tanto públicas como privadas– financian esas actividades. Los organismos administrativos pueden ser de naturaleza autónoma, como lo son la mayoría de los órganos electorales tal y como se observa en 32 países, o dependientes del Poder Ejecutivo, como son los casos de Austria, Estonia, Grecia y Noruega.

Tribunales de cuentas: En algunos países como España, Italia y Hungría, la función recae en este tipo de tribunales responsables de la fiscalización de las cuentas públicas en general en dichos países. Constituyen un rubro especial en

virtud de que resulta complicado ubicar su adscripción legislativa, jurisdiccional o autónoma.

Existen diversos modelos, pero no se observa ningún consenso en torno a la naturaleza del órgano responsable. Podemos deducir que en cada país la decisión obedece al acuerdo entre los actores políticos, de independencia de los poderes, de conflictividad, competitividad partidista, interés público en el tema, tradición institucional, así como el contexto histórico y coyuntural. Así por ejemplo, países con tradición parlamentaria tenderán a favorecer organismos dependientes del legislativo, mientras que la mayoría de los países con sistemas presidencialistas terminan favoreciendo organismos de carácter administrativo. Algunos países que transitan de gobiernos totalitarios o dictaduras tenderán a privilegiar organismos autónomos, mientras que aquellos que cuentan con una tradición pluripartidista tendrán más opciones.

En relación al caso mexicano, el factor determinante de las cualidades del organismo responsable de los procedimientos de fiscalización tiene que ser el de la autonomía respecto de los poderes públicos. Dicha naturaleza resulta imperiosa en un país como el mexicano caracterizado por un historial de frecuentes elecciones fraudulentas. La experiencia del sistema de partido-gobierno hegemónico ha heredado una permanente actitud de desconfianza por parte de los actores políticos a las instituciones, principalmente las responsables de aplicar las reglas del juego electoral. No en balde la conquista de la autonomía del IFE fue clave para la transición a la democracia en el país. De tal suerte que no puede concebirse una autoridad competente de la fiscalización electoral en México que no cuente con las condiciones jurídicas necesarias para realizar su trabajo de manera autónoma a los poderes tradicionales. Se trata de independizar de coyunturas o decisiones políticas a las líneas de mando de los reguladores, pues la dependencia de los organismos de control a los poderes del Estado o su dependencia a intereses partidistas, puede condicionar la eficacia de su trabajo. Una opción sería la creación de un organismo autónomo y especializado (también respecto al IFE), nos aproximaría al modelo norteamericano, país que cuenta con

una agencia regulatoria especializada e independiente, surgida después del escándalo *Watergate*, llamada Comisión Federal de Elecciones (FEC). El problema de esta propuesta es que resultaría muy complicado edificar otra institución en el país con la fortaleza, autonomía y legitimidad que tiene por diseño el IFE, capaz de enfrentar las presiones derivadas de la aplicación de sanciones a partidos y actores políticos.

Otra opción sería darle plena autonomía a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual es responsable de fiscalizar a los poderes de la Unión, las entidades públicas federales, las entidades federativas y, en general, a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Si bien en algunos países –como ocurre en Albania– la instancia auditora se encarga de vigilar y fiscalizar a los partidos políticos, éste no es el caso de México (ni de la mayoría de los países). Probablemente lo anterior se deba a que depende políticamente de la Cámara de Diputados, por lo que enfrenta la limitación para fiscalizar y llamar a cuentas a los partidos. No obstante, si los partidos políticos con representación en el Congreso acordaran otorgar autonomía constitucional a la ASF (cómo funcionan los Tribunales de Cuentas en Europa), ésta podría fungir como juez –sin ser a la vez parte– del proceso de vigilancia y control de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

### **B. Hallazgos:**

I.- La competencia del Consejo General del IFE en la resolución de los proyectos de sanción de la UFRPP relacionados a la fiscalización ordinaria, de precampañas, campañas y procedimientos oficiosos o de queja, no ha afectado las condiciones de eficacia del procedimiento sancionador, pues aún cuando en algunos casos solo en lo general pero no en lo particular, la totalidad de los proyectos han sido confirmados. Por lo tanto, no existe la necesidad de replantear el modelo.

II.- El procedimiento de fiscalización se beneficia que un organismo que goza de fortaleza institucional y legitimidad como Consejo General del IFE tenga la

competencia de aplicar las sanciones. A pesar de los cuestionamientos por su actuación en los procesos electorales de los años 2006 y 2012, aun se percibe como una de las instituciones más sólidas del país, con adecuadas garantías de autonomía, suficiencia presupuestal y procedimientos de ejecución en materia de fiscalización y sanción.<sup>65</sup> Ha demostrado en los hechos contar con la fortaleza necesaria para anteponerse a los intereses de partidos y poderes públicos.

III.- La modificación del modelo puede justificarse en aras de fortalecer al IFE deslindándolo de tareas que desgastan su relación con los partidos, pero no se justifica en función de la eficacia del procedimiento de fiscalización, pues este requiere un organismo fuerte y autónomo para hacer valer las reglas, condiciones con las que cumple el IFE. La UFRPP no tiene el blindaje que por diseño tiene el IFE para protegerse de las constantes y fuertes presiones que implica la imposición de sanciones a partidos y actores políticos. Además, la UFRPP ha podido realizar su trabajo desde un espacio eminentemente técnico, que pudiera politizarse si se le confiere la competencia de aplicar las sanciones.

IV.- Pudiera tener la competencia otro organismo, siempre y cuando se garantice su completa autonomía y cuente con la suficiente legitimidad para enfrentar el desgaste que implican estos procedimientos. La ASF pudiera ser una opción.

### C.Propuestas:

I.- Fortalecimiento de la autonomía de gestión de la UFRPP para mantener el procedimiento de fiscalización en el ámbito meramente técnico. Dentro de la normatividad reglamentaria existe una determinación que claramente es violatoria

---

<sup>65</sup>Sobre la percepción ciudadana en torno a la confiabilidad del IFE Cfr. <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4411>

de la autonomía técnica que constitucionalmente posee la Unidad, así como de las razones que le dieron origen. El artículo 11.4 del referido Reglamento precisa que se conformarán grupos de trabajo integrados por consejeros electorales y personal de la Unidad para dar seguimiento a los trabajos de revisión de los informes anuales, de precampaña y campaña.

II.- Mantenimiento del diseño sancionador de dos instancias, la UFRPP como organismo técnico e investigador, y el Consejo General del IFE como instancia sancionadora.

6.3.2 Proceso de confirmación de las sanciones impuestas por el Consejo General del IFE ante el TEPJF.

Las resoluciones del Consejo General son atacables de acuerdo a lo establecido en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al disponer en su artículo 42 lo siguiente: “En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral”.

De tal suerte que todas las resoluciones del Consejo General del IFE pueden ser impugnadas ante el TEPJF. El hecho de que la autoridad electoral pueda realizar actuaciones materialmente jurisdiccionales, no implica que sus resoluciones o actos sean definitivos y ajenos al escrutinio del órgano jurisdiccional. Lo anterior en virtud del principio de legalidad que rige la materia electoral, el cual establece que “la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permite”, por lo que todas las actuaciones y resoluciones de la autoridad administrativa electoral pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral por ciudadanos o partidos políticos cuando consideren que aquél ha violentado sus derechos subjetivos, contando para ello con un sistema de medios de impugnación establecido en la ley.

Resulta necesario conocer en qué medida dichas sanciones han sido confirmadas

y, en su caso, cuáles fueron las razones por las cuales fueron revertidas, a efecto de identificar la existencia de problemas de eficacia en el procedimiento sancionador.

**A. Análisis Cuantitativo**

En la siguiente Tabla podemos observar el número de resoluciones del Consejo General relacionadas a los procedimientos de fiscalización anuales, de precampaña y campaña que han sido impugnados por los partidos ante el TEPJF y su resultado:

**TABLA 21.- QUEJAS Y PROCEDIMIENTOS**

<b>Acumulado de quejas y procedimientos presentados ante la UFRPP</b>					
<b>No. Quejas</b>	<b>Fundados</b>	<b>Año</b>	<b>No. Procedimientos</b>	<b>Fundados</b>	<b>Año</b>
24	3	2008	32	8	2008
54	9	2009	52	9	2009
10	2	2010	71	6	2010
9	0	2011	49	2	2011
234	1	*2012	66	6	*2012
<b>331</b>	<b>15</b>	<b>Total</b>	<b>270</b>	<b>31</b>	<b>Total</b>

\*103 quejas se encuentran en sustanciación

\* 52 procedimientos en sustanciación

**Resoluciones impugnadas ante el TEPJF derivadas de revisiones de Informes**

**Informes anuales**

**Diagnóstico del Proceso de Fiscalización Electoral en México**

<b>No de apelaciones</b>	<b>Año</b>	<b>Sujeto Obligado inconforme</b>
1	2007	PAN
4	2008	PAN, PRD, PT, PSD
4	2009	PAN, PRI, PRD, PVEM
7	2010	PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, CONVERGENCIA, PANAL
5	2011	PAN, PRI, PRD, PT, PVEM
<b>21</b>	<b>Total</b>	

<b>Precampañas expeditas</b>		
<b>No de apelaciones</b>	<b>Año</b>	<b>Sujeto Obligado inconforme</b>
1	2008-2009	PRI
2	2011-2012	PAN-MC
<b>Precampañas ordinarios</b>		
<b>No de apelaciones</b>	<b>Año</b>	<b>Sujeto Obligado</b>
1	2008-2009	PRD
4	2011-2012	PAN, PRD, PT, MC
<b>Campaña</b>		
<b>No de apelaciones</b>	<b>Año</b>	<b>Sujeto Obligado</b>
3	2008-2009	PAN, PRD, COA Salvemos a México
<b>11</b>	<b>Total</b>	

**TABLA 22.- RESUMEN DE SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN**

Tipo de informe	Cantidad de resoluciones 2007-2012	Recursos de apelación	Confirmados	Revocados
Anuales	38	21	12	9
Expeditos de precampaña	12	3	3	0
Ordinarios de precampaña	12	5	4	1
De campaña	7	3	3	3
Total	69	32	22	13

Los partidos han impugnado prácticamente la mitad de las resoluciones del Consejo General, y que en el 31% de esos casos la sentencia ha sido revocatoria.

En relación a las resoluciones de queja, el consejo general informo que relacionadas al proceso electoral federal 2012 se presentaron más de mil 56 quejas recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), de las cuales confirmó las decisiones del instituto en 80 por ciento de los casos, sólo revocó 15.42 y fueron modificados 3.75 por ciento.

En el informe a agosto al Consejo General del IFE, se destacó que 344 de las quejas han sido plenamente confirmadas por los magistrados (33.99 por ciento); 437 fueron desechadas (43.18); 26 sobreseídas (2.57) y 11 consideradas improcedentes 11 (1.09 por ciento).

En cuanto a las resoluciones del IFE vinculadas a procedimientos especiales sancionadores, el informe menciona que entre el 7 de octubre –fecha de arranque del proceso electoral– y el 17 de agosto el Consejo General dictó 372 resoluciones de las cuales se impugnaron 161 mediante 260 recursos de apelación. Del total de recursos presentados, el tribunal electoral ha resuelto 224: 111 (49.55 por ciento) fueron confirmados, 89 (39.73) fueron revocados por los magistrados y 4.91 por ciento de las decisiones del instituto fueron modificadas.

En el año 2012 en el que transcurrió el proceso electoral, el TEPJF revocó 21 acuerdos al Consejo General del IFE en materia de fiscalización, especialmente en los procedimientos administrativos especial y de quejas sobre financiamiento y gastos. De este cúmulo de revocaciones merece especial atención los argumentos con mayor incidencia por las cuales dichos acuerdos fueron revocados.

De esta forma encontramos que las mayores razones o argumentos que inciden en las revocaciones fueron los siguientes (tabla 22):

**TABLA 23.- ARGUMENTOS DE REVOCACIÓN**

<b>Causa</b>	<b>Total</b>
Falta de emplazamiento y vicios en el procedimiento u omisiones	8
Falta de motivación y argumentación para individualizar la sanción	7
Ordena aplicar multa	1
Desechamiento	1
Por considerar falta de facultades de la autoridad	3
Caducidad de la sanción	1

Las principales razones por las cuales las sanciones han sido revocadas obedecen a violaciones a derechos procesales dentro del procedimiento. Cabe recordar que todo procedimiento administrativo, está sujeto a una serie de garantías, las cuales también concurren en el procedimiento administrativo sancionador, en cuyo ámbito se hacen más relevantes. En este sentido, los ciudadanos y los partidos políticos tenemos garantías dentro de los procedimientos sancionadores derivados de la propia Norma Fundamental y que la autoridad administrativa y jurisdiccional está obligada a respetar. Existen garantías procesales, como la de procedimiento, de imparcialidad del órgano instructor, de preservación del objeto y finalidad del procedimiento sancionador (medidas cautelares), de motivación de la resolución sancionadora, o de celeridad del procedimiento sancionador. También se encuentran garantías del presunto

responsable, como el Derecho a la presunción de inocencia, a intervenir en el procedimiento con conocimiento de la imputación y con empleo de medios de defensa, a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, entre otros. Las infracciones a estas garantías o vicios de forma que se puedan cometer durante la tramitación del procedimiento administrativo han de ser corregidos en vía judicial y planteados ante los órganos judiciales.

Las principales violaciones a las garantías procesales en los procedimientos sancionadores del IFE que se pueden observar, se relacionan a emplazamientos mal realizados, omisiones, o falta de motivación y argumentación para individualizar la sanción.

Dentro de las principales explicaciones a las violaciones a los derechos procesales en los procedimientos se encuentran: dolo o ignorancia de los funcionarios responsables, como lo demuestra el hecho que hayan emplazamientos mal realizados. Este tipo de problemas técnicos u operativos pueden resolverse con una mejor colaboración de la UFRPP con la Dirección Jurídica del IFE, intensificando los programas de capacitación a los funcionarios responsables, y modificando el Manual de Procedimientos para detallar claramente los alcances de las facultades de quienes intervienen en el procedimiento, como son los notificadores.

En ocasiones los errores de la autoridad obedecen a la urgencia de resolver los procedimientos, ante la obligación de la autoridad de cumplir con el principio de celeridad. Dicho principio obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta. Al efecto, confluyen dos exigencias igualmente necesarias que deben ser maximizadas: La garantía de un pronunciamiento jurisdiccional o de una determinación administrativa que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento (lo que supone cierto tiempo), y evitar que la eventual decisión ajustada a derecho pero tardía, resulte ineficaz. Ante la

necesidad de cumplir con dicho principio, no podemos descartar que el IFE incurra en errores procesales.

Otra explicación son los problemas de motivación y argumentación para individualizar las sanciones. Como ya se ha dicho, el IFE es un organismo formalmente administrativo pero materialmente jurisdiccional, por lo que está obligado a motivar sus resoluciones, a precisar la gravedad de la falta y las razones de la sanción. La individualización de la sanción en el procedimiento sancionador electoral puede definirse como el acto mediante el cual la autoridad administrativa electoral pondera la infracción a la norma electoral y la sanción que corresponde a su infractor. Hasta el día de hoy no hay una determinación clara para individualizar la sanción en la normatividad. Y en el ámbito jurisdiccional, el TEPJF ha generado criterios pero se han modificado constantemente, principalmente en lo que se refiere a algunos conceptos controvertidos como el de gasto electoral, o respecto al uso de pruebas indiciarias y presuncionales en las investigaciones.

Una de los principales problemas en la individualización de las sanciones en materia electoral obedece a dilemas conceptuales en la normatividad. Por ejemplo, no está claro cuál es un gasto electoral, de campaña, y cuál no lo es. No es extraño encontrar debates interminables sobre este particular.

Algunos gastos electorales pueden ser fácilmente confundidos con otro tipo de gastos cuando la normativa sobre propaganda electoral tiene vacíos y contradicciones. Del análisis comparativo internacional se identifican al menos tres grandes posibilidades: cuando la normatividad electoral distingue pero con vaguedad entre los gastos de campaña llevados a cabo por los partidos y sus gastos operativos u ordinarios; o cuando distingue con vaguedad los gastos electorales llevados a cabo por el partido, el candidato o sus simpatizantes; o cuando hay imprecisiones respecto a la temporalidad del gasto electoral.

Si se distingue en la normatividad el gasto del partido relacionado a sus actividades ordinarias respecto de aquellos que tienen un fin electoral, pero no se

precisa con claridad lo que es o puede ser un gasto electoral inevitablemente se afectará el trabajo de fiscalización, pues se van a contabilizar gastos erróneamente o se dejarán de contabilizar algunos.

Lo mismo sucede cuando desde la normatividad se distingue entre los gastos electorales del partido, del candidato o sus simpatizantes, y no se precisa con claridad cuando estamos en presencia de cada uno de ellos.

También se presentan problemas en elecciones en donde concurren distintos candidatos de un mismo partido a diversos cargos de elección popular de manera concurrente, pues la autoridad enfrentara el problema de saber a quién asignarle determinados gastos.

Finalmente, los problemas pueden presentarse cuando en la normatividad se acepta que la determinación del gasto electoral no dependa de la temporalidad en que se ejecute sino en función del fin u objeto del gasto. Algunas legislaciones definen el gasto electoral como aquél tendiente a la obtención del voto. Pero la definición no es muy útil, pues prácticamente cualquier gasto realizado durante una campaña tiende a la obtención de votos.

En la normatividad mexicana se precisa que no se consideran dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones, pero en la práctica resulta en ocasiones complicado diferenciar unos de otros. El gasto en actividades ordinarias permanentes es aquel que se destina para apoyar las actividades ordinarias de los partidos, mientras que los gastos de campaña se refiere exclusivamente para financiar actividades destinadas a la obtención del voto y, por tanto, sólo se asigna en años en los que hay campañas electorales<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> En la normatividad mexicana se establece que los partidos pueden gastar en todo mientras se traten de actividades electorales. La legislación establece que dichos gastos pueden ser de propaganda, operativos y de gastos de producción de los mensajes para radio y televisión. Los primeros comprenden los realizados en medios impresos (diarios, revistas y similares), bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros relacionados; por su parte, los gastos operativos comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles,

Resulta evidente que debido a su vaguedad, esta norma por sí sola no aclara ni proporciona certeza a las distintas fuerzas políticas respecto de lo que debe computarse para el tope de gastos de campaña. Lo anterior es así, en virtud de que la norma es inadecuada en su integralidad para aportar soluciones precisas a problemas de aplicación concretos.

Por lo anterior, en el artículo 162 del Reglamento de Fiscalización, mantiene la identificación de los gastos electorales con todos aquellos bienes y servicios tendientes a la obtención del voto.<sup>67</sup> En el artículo 163, se busca precisar el concepto estableciendo distintos supuestos en los cuales el gasto de propaganda en prensa, radio y televisión, incluyendo anuncios espectaculares, propaganda en salas de cine y páginas de internet, debe considerarse con fines electorales.<sup>68</sup> Sin

---

gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, y los últimos corresponden a todas aquellas erogaciones que se realicen como pago de los servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes a la producción de los spots publicitarios para dichos medios masivos. El art. 182-A del COFIPE determina que quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos: a) Gastos de propaganda: I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares. b) Gastos operativos de la campaña: I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares. c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: I. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada. d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: I. Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

<sup>67</sup> Artículo 162: Se considerarán gastos de campaña los bienes y servicios que sean contratados, utilizados o aplicados durante el período de campaña y además cumpla cualquiera de los criterios siguientes: Con fines tendientes a la obtención del voto en elecciones federales; con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción; con la finalidad de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el público de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral, y cuyo provecho sea exclusivamente para la campaña electoral, aunque la justificación de los gastos se realice posteriormente.

<sup>68</sup> Artículo 163: Para los efectos de lo establecido por el artículo 229, numeral 2, inciso c), fracción I del Código, se considera que se dirigen a la obtención del voto, la publicidad en diarios, revistas y otros medios impresos, los anuncios espectaculares en la vía pública y la propaganda en salas de cine y páginas de Internet transmitidos, publicados o colocados durante las campañas electorales, independientemente de la fecha de contratación y pago, que presenten cuando menos una de las características siguientes:

a) Las palabras “voto” o “votar”, “sufragio” o “sufragar”, “elección” o “elegir” y sus sinónimos, en cualquiera de sus derivados y conjugaciones, ya sea verbalmente o por escrito;

embargo, este esfuerzo aclaratorio reglamentario no ha evitado polémicas sobre su aplicación, por el contrario, las ha fomentado. En la revisión de las campañas del 2006 surgió un intenso debate respecto de si las encuestas que practican los partidos y coaliciones para conocer la intención de voto deben considerarse y computarse para efecto del tope de gasto de campañas, máxime cuando éstas son difundidas a través de medios de comunicación. La temporalidad también acarrea muchos problemas ante la tendencia creciente de los políticos a incurrir en acciones encubiertas de campañas adelantadas. Asimismo, en la resolución del juicio de inconformidad del Movimiento progresista a la elección presidencial de 2012, se presentó el dilema respecto a la naturaleza del gasto del PRI en Banca MONEX para la distribución de tarjetas para sus operadores políticos, pues mientras los recurrentes argumentaron que dicho gasto era de movilización electoral y compra de voto, el partido impugnado justificó que dichos gastos se realizaron para fortalecer su estructura operativa, pues se ejercieron en los días posteriores a la conclusión de la campaña. El partido pidió al tribunal considerar dichos gastos como ordinarios y no de campaña.

Dadas las experiencias, quizá sea mejor resolver la problemática diseñando una norma que no defina los gastos de campaña en función del tipo del gasto efectuado, sino en función del ámbito temporal en el cual se presten o adquieran

- 
- b) La aparición de la imagen de alguno de los candidatos del partido, o la utilización de su voz o de su nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre, sea verbalmente o por escrito;
  - c) La invitación a participar en actos organizados por el partido o por los candidatos por él postulados;
  - d) La mención de la fecha de la jornada electoral federal, sea verbalmente o por escrito;
  - e) La difusión de la plataforma electoral del partido, o de su posición ante los temas de interés nacional;
  - f) Cualquier referencia verbal o escrita, o producida a través de imágenes o sonidos, a cualquier gobierno, sea emanado de las filas del mismo partido, o de otro partido;
  - g) Cualquier referencia verbal o escrita, o producida a través de imágenes o sonidos, a cualquier partido distinto, o a cualquier candidato postulado por un partido distinto;
  - h) La defensa de cualquier política pública que a juicio del partido haya producido, produzca o vaya a producir efectos benéficos para la ciudadanía;
  - i) La crítica a cualquier política pública que a juicio del partido haya causado efectos negativos de cualquier clase; y
  - j) La presentación de la imagen del líder o líderes del partido; la aparición de su emblema; o la mención de sus slogans, frases de campaña o de cualquier lema con el que se identifique al partido o a cualquiera de sus candidatos.”

los bienes y servicios. En este caso, todo gasto realizado durante el proceso electoral debería considerarse de campaña.

Otro problema en la individualización de las sanciones obedece a las necesidades derivadas de investigar actos de simulación, los cuales suelen ser los más comunes en la materia electoral, y que generalmente se contraponen a los principios del derecho penal que rige a estos procedimientos. En efecto, el TEPJF ha sostenido que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, en términos generales y en función de su pertinencia, son aplicables al derecho que aplican los órganos administrativos electorales, porque ambos son manifestaciones del *ius puniendi* estatal. Dentro de esos principios destacan:

- a) Principio inquisitivo: Una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con las etapas correspondientes del procedimiento, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias.
- b) Principio de prohibición de excesos o abusos de la autoridad en el ejercicio de las facultades discrecionales
- c) Idoneidad: Se refiere a que la prueba sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario
- d) Necesidad o intervención mínima: Al realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados
- e) Proporcionalidad: En las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, la autoridad estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

- f) Principio de tipicidad: De manera ordinaria en el derecho penal la tipificación es directa e individualizada, pero en materia administrativa sancionadora, dada la complejidad de sus mandatos y prohibiciones, así como la multiplicidad de leyes, reglamentos, lineamientos o acuerdos generales en los cuales pueden recogerse, es imposible tener un catálogo definido de faltas administrativas, con la asignación, a cada una, de su correspondiente sanción
- g) Principio de legalidad: Se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales
- h) Principio de presunción de inocencia: Se debe presumir la inocencia mientras no se declare responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa (Art. 20 constitucional). Implica la imposibilidad jurídica de imponer consecuencias previstas para un delito o infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático. *Tesis LIX/2001, XVII/2005 y XLIII/2008 del TEPJF*

Las investigaciones desarrolladas por la autoridad bajo estos principios están sujetas a reglas. El TEPJF ha reconocido que las diligencias de inspección ordenadas en el procedimiento administrativo sancionador, que tienen por objeto la constatación por parte de la autoridad electoral administrativa de la existencia de los hechos irregulares denunciados, se instituyen en un elemento determinante para el esclarecimiento de éstos y, en su caso, para la imposición de una sanción.

Pero para que el juzgador esté en aptitud de reconocerle valor probatorio pleno se requiere que en el acta de la diligencia se asienten de manera pormenorizada los elementos indispensables que lleven a la convicción del órgano resolutor que sí constató los hechos que se le instruyó investigar, como son:

- Por qué medios se cercioró de que efectivamente se constituyó en los lugares en que debía hacerlo;
- Que exprese detalladamente qué fue lo que observó en relación con los hechos objeto de la inspección;
- Así como la precisión de las características o rasgos distintivos de los lugares en donde actuó, entre otros relevantes, sólo de esa manera dicho órgano de decisión podrá tener certeza de que los hechos materia de la diligencia sean como se sostiene en la propia acta; en caso contrario, dicha prueba se ve mermada o disminuida en cuanto a su eficacia probatoria.

En el artículo 355, párrafo 5, inciso c), del COFIPE, se establece que una vez acreditada la actualización del supuesto previsto en la norma jurídica catalogada como tipo sancionador, así como la responsabilidad del sujeto denunciado, la autoridad electoral procederá a individualizar la sanción, con sustento en diferentes circunstancias que rodean la falta cometida, entre otras, las condiciones socioeconómicas del sujeto infractor.

- En la individualización: La gravedad de la responsabilidad (calificación de la falta) en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones del COFIPE.
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción. El IFE valorará si la falta fue sistemática y si constituyó una unidad o multiplicidad de irregularidades.

El problema es que en la investigación de supuestas violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral, es común estar en presencia de ilícitos atípicos, como en el caso de Amigos de Fox, que requieren de una dosis de flexibilidad que

el derecho penal por su natural rigor no brinda al momento de valorar indicios, pruebas y presunciones. Frente a casos de simulación resulta imposible que la autoridad electoral obtenga minuciosamente todos los detalles de los hechos que pudieran formar la cadena fáctica del ilícito, o la totalidad de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que pudieran haber ocurrido los hechos ilícitos, ya que tal exigencia implicaría desconocer la evidente dificultad y la naturaleza propia de estos actos, lo cual implicaría cerrar la puerta al procedimiento administrativo sancionador, respecto de las conductas de mayor peligrosidad, con lo que, además, se propiciaría y fomentaría la profesionalización de la ilicitud.

Acreditar el gasto de actividades publicitarias simuladas y de operaciones realizadas a través de dinero en efectivo, como en la movilización electoral, es sumamente complicado. La eficacia de estas investigaciones impondrían la necesidad de valorar altamente las presunciones y la concatenación de indicios e, incluso, como lo han señalado algunos autores, el uso de principios propios de la materia electoral o del derecho civil, para sustituir los del rígido derecho penal en los procedimientos administrativos sancionadores electorales.<sup>69</sup>

Respecto a la valoración de los indicios y presunciones, señalar que son los tipos de pruebas que pueden conducir al conocimiento de actos encubiertos, hasta ahora comúnmente invisibles para la autoridad. Los indicios y presunciones son sumamente útiles porque resulta difícil tener siempre una prueba plena de los hechos, pues no existe la verdad histórica, sino la verdad de lo que se prueba. Por ese motivo, actualmente han adquirido mayor relevancia en ciertas áreas donde la prueba directa es muy improbable, como es el caso del lavado de dinero, las obligaciones fiscales y las prácticas societarias. En materia electoral han sido utilizados y reconocidos jurisprudencialmente a partir del caso Pemexgate, en el

---

<sup>69</sup> John Ackerman sostiene que en un escenario tan propenso a la simulación y el fraude a la ley como lo es el ámbito electoral, y tomando en cuenta la función tan importante que cumple el derecho electoral en el desarrollo de la democracia y la convivencia social, sería francamente irresponsable aplicar de manera mecánica los principios y las prácticas comunes en otras ramas del derecho al ámbito electoral. Revista de Derecho comparado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, No. 28, 2010, disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/17719>

caso de la difusión en canales de televisión abierta, estaciones radiofónicas y para buses, de la imagen de César Nava Vázquez, candidato a diputado federal por el Partido Acción Nacional (PAN), mediante un promocional comercial de la revista Poder y Negocios; en la sentencia SUP-RAP-273-2009 respecto a la supuesta contratación en espacios de televisión por el PVEM, en el año 2009, para promocionar la imagen de su partido político así como sus posturas, cuando los actores Raúl Araiza y Maite Perroni portaron una playera que contenía la leyenda “soy verde”, durante la programación de la telenovela “Un gancho al corazón”; y en el caso relacionado con los gastos de campaña erogados por el PAN y su candidato a Jefe Delegacional en la Miguel Hidalgo, por su participación en televisión al medio tiempo del partido de futbol “Pumas vs. Puebla”, celebrado el 23 de mayo de 2009. El mismo TEPJF ha reconocido esta realidad con las tesis mencionadas arriba sobre las "pruebas indirectas" y la naturaleza "inquisitiva" del procedimiento administrativo para sancionar.<sup>70</sup>

Sin embargo, en diversas ocasiones el TEPJF ha asumido una posición legalista en los procesos de individualización de sanciones que ha formulado el IFE, una actitud estricta en la carga probatoria que se exige para corroborar la infracción, restando valides a la utilización de indicios y presunciones.<sup>71</sup> Así por ejemplo, el TEPJF revocó la determinación del Consejo General del IFE que resolvió con una fe notarial -única prueba- determinar la compra de votos, mediante la aplicación del principio *in dubio pro reo*, porque consideró que a partir de los hechos que se desprendían de la fe notarial, no se colmaban los elementos de convicción, ya que dicha prueba es ineficaz para generar certeza sobre los hechos que se pretendían probar. SUP-RAP-71/2008. Las resoluciones del TEPJF han sido contradictorias al momento de valorar los indicios y presunciones. Han sido incongruentes porque frente a casos y contextos

---

<sup>70</sup> Más recientemente, el pleno del TEPJF ha ratificado estos criterios al dictar las siguientes tesis de jurisprudencia: Consejo General del Instituto Federal Electoral. tiene facultades para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, en contra de militantes, dirigentes partidistas, particulares o autoridades, tesis de jurisprudencia 8/2007; procedimiento sumario preventivo. facultad de la autoridad electoral para instaurarlo. autoridades, tesis de jurisprudencia 12/2007; Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones políticas. alcances de su facultad investigatoria en el trámite de quejas. autoridades, tesis de jurisprudencia 3/2008.

<sup>71</sup> El caso MONEX es un ejemplo de quejas que no proceden bajo el argumento que las pruebas presentadas no constituían un elemento determinante.

similares han dado valoraciones distintas a las presunciones y no han ofrecido razonamientos suficientes para explicar y entender el cambio de criterios. Estos hechos nos hacen suponer que hace falta mayor congruencia interpretativa y argumentativa del TEPJF para dar certeza y seguridad a los actores políticos y ciudadanos. El TEPJF siempre debe valorar el conjunto de factores e indicios presentes, es decir, adoptar una visión omnicomprensiva y contextualizadora en todos los casos, y no solamente en ocasiones.

Respecto del segundo punto, implica la posibilidad de diferenciar entre las garantías procesales de una "entidad de interés público", como un partido político, de las garantías de los ciudadanos, de modificar la lógica procesal penal que caracteriza a los procedimientos sancionadores electorales para valorar de manera distinta el principio de presunción de inocencia e invertir en algunos casos la carga probatoria, pues dado el contexto de trampas, vacíos, ambición, manipulación y conflictividad social que impera en el escenario electoral, existe de entrada la sospecha fundada con respecto a la legalidad de la actuación de los candidatos y los partidos. Sin embargo, prescindir de los principios del derecho penal en los procedimientos sancionadores electorales resulta sumamente riesgoso en términos de protección de derechos fundamentales, máxime en un país como el nuestro con fuertes tradiciones de abuso del poder y las instituciones.<sup>72</sup>

En conclusión, ante la imposibilidad o el riesgo de sustituir los rígidos principios del derecho penal que imperan en los procedimientos sancionadores electorales que permitan acreditar con mayor eficacia las violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral, resulta conveniente transitar a un modelo menos restrictivo. Un modelo que no establezca tantas restricciones, que no genere tantos límites y prohibiciones estrictas, para no fomentar la ilegalidad, la simulación, y la pérdida de credibilidad de las

---

<sup>72</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que la presunción de inocencia es un principio constitucional de especial y absoluta aplicación. Véanse las tesis: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, tesis P. XXXV/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XVI, agosto de 2002, p. 14, y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL, tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, 2a. sala, t. XXV, mayo de 2007, p. 1186.

instituciones y los procesos electorales.

**B. Hallazgos:**

- 1) Más de la mitad de las resoluciones del Consejo General del IFE han sido recurridas ante el TEPJF.
- 2) Un tercio de las resoluciones impugnadas han sido revocadas o modificadas por el TEPJF.
- 3) Las principales razones por las cuales las sanciones han sido revocadas obedecen a violaciones a derechos procesales dentro del procedimiento, como emplazamientos mal realizados, omisiones, o falta de motivación y argumentación para individualizar la sanción.
- 4) Dentro de las principales explicaciones a las violaciones a los derechos procesales en los procedimientos se encuentran: dolo o ignorancia de los funcionarios responsables, la celeridad en el desahogo del procedimiento, dilemas conceptuales, las necesidades derivadas de la propia investigación.

**C. Propuestas:**

1. Este tipo de problemas técnicos u operativos pueden resolverse con una mejor colaboración de la UFRPP con la Dirección Jurídica del IFE, intensificando los programas de capacitación a los funcionarios responsables, y modificando el Manual de Procedimientos para detallar claramente los alcances de las facultades de quienes intervienen en el procedimiento, como son los notificadores.
2. Ante la imposibilidad o el riesgo de sustituir los rígidos principios del derecho penal que imperan en los procedimientos sancionadores electorales que permitan acreditar con mayor eficacia las violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral, resulta conveniente transitar a un

modelo menos restrictivo. Un modelo que no establezca tantas restricciones, que no genere tantos límites y prohibiciones estrictas, para no fomentar la ilegalidad, la simulación, y la pérdida de credibilidad de las instituciones y los procesos electorales.

## **7. Conclusiones.**

México cuenta con un modelo de amplias y complejas regulaciones para el control del dinero en las contiendas electorales. Los partidos políticos reciben cuantiosos subsidios para financiar sus campañas, con la finalidad de evitar la demanda de fondos privados, mientras que esta última modalidad del financiamiento electoral está sujeta a topes restrictivos y todo el sistema está sujeto a controles exhaustivos realizados por un organismo técnico y especializado. Los partidos están obligados a presentar en los meses posteriores a la elección un informe de sus ingresos y egresos que detona el desarrollo de esos controles, cuyos resultados están sujetos a un régimen sancionador. Las elecciones federales de 2012 se desarrollaron bajo este andamiaje.

A pesar de ello, los actores políticos y un sector importante de la opinión pública siguen cuestionando el uso excesivo de dinero y, peor aún, de fuentes prohibidas como el factor determinante en el resultado de las contiendas. El centro de las críticas se encuentra en los señalamientos a la ineficacia sancionatoria del modelo, es decir, sanciones que no se aplican o que son inoportunas y que no tienen efecto en el resultado de la contienda.

En la investigación pudimos acreditar que los procesos de integración de los informes financieros son lentos y complejos, principalmente por la falta de responsabilidad de los candidatos en la entrega de la comprobación, el perfil inadecuado de los coordinadores financieros de las campañas, la presentación de documentación comprobatoria errónea e incompleta, la contratación directa de propaganda por parte de los candidatos sin notificación al partido; la dificultad de la obtención de los soportes fiscales en zonas rurales o de alta marginación y la falta de planeación del gasto de campañas previo a su inicio.

De igual forma, se estableció que el nivel de especificidad en la información y el detalle exigido en los formatos de informes no ha logrado incidir en la calidad de la información que los partidos presentan, ya que no es confiable ni objetiva, y predominan las sub-declaraciones o fondos no reportados. Los partidos políticos comúnmente reportan gastos en función de lo que la UFRPP les acredita.

Los plazos de presentación de informes corresponden al modelo de las fiscalizaciones *ex post* que caracterizan a los procedimientos de fiscalización en general. Sin embargo, dichos plazos corren en tiempos distintos al proceso de calificación de las elecciones, por lo que el cumplimiento de las reglas del financiamiento electoral no constituye un elemento de validez de los resultados de la jornada de elecciones.

En consecuencia la fiscalización electoral no incide en el resultado de las elecciones federales en México, por lo que bajo el actual esquema, los partidos políticos y candidatos tienen fuertes incentivos para no cumplir con la norma, pues generalmente cuando se llega a detectar y sancionar la conducta violatoria es muy probable que la misma haya rendido los beneficios esperados.

La UFRPP realiza una revisión exhaustiva y rigurosa de los informes financieros partidistas, utilizando variados y completos instrumentos de control: Pero a pesar de ello se advierten dificultades para enfrentar el problema de las malas prácticas de los sujetos obligados como son: los registros ocultos, las sub-declaraciones y los actos de simulación. Se dedica demasiado tiempo a la verificación de aspectos de forma de los informes, a pesar de que los hallazgos importantes se generan a partir de la verificación de la información de los informes presentados por los partidos políticos contra la información generada previamente a través del monitoreo concurrente al desarrollo de las campañas desarrollado por la UFRPP.

Las condiciones de eficacia del procedimiento sancionador no se han visto afectadas por la competencia de una instancia distinta a la UFRPP en la aplicación

de las sanciones como es el Consejo General del IFE en la que los sujetos obligados están representados. Al contrario, el procedimiento se beneficia que un organismo que goza de fortaleza institucional y legitimidad como Consejo General del IFE tenga la competencia de aplicar las sanciones, dejando el desarrollo de la fiscalización desarrollada por la UFRPP en un espacio eminentemente técnico.

Una de las principales debilidades del procedimiento sancionador de la fiscalización electoral obedece a las dificultades para individualizar las sanciones, derivado a imprecisiones conceptuales en la normatividad, y las dificultades probatorias para acreditar las violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral provocadas por la rigidez de los principios del derecho penal que imperan en los procedimientos sancionadores electorales.

Se han realizado propuestas para acelerar y eficientar el proceso de integración de los informes financieros, de tal suerte que los resultados del ejercicio de fiscalización impacten en el resultado del proceso. Con el mismo objetivo, se propone incorporar a la normatividad la realización inmediatamente después de concluida la jornada electoral una fiscalización auto aplicativa destinada a verificar el cumplimiento de rubros específicos, como es el respeto a los topes generales de gasto, a partir de los propios hallazgos de la UFRPP, sin necesidad de esperar la entrega formal de informes, y con la obligación partidista de informar sobre sus prorrates a partir de que sean requeridos.

Se propone fortalecer los monitoreos de gasto, invirtiendo mayores recursos en estos ejercicios, ampliando su alcance, e incorporando a los organismos electorales locales y organizaciones de la sociedad civil en estas tareas, toda vez que son el principal instrumento para detectar si el partido o coalición recibió recursos de fuentes prohibidas, para identificar la posibilidad de que se esté en presencia de una “doble contabilidad”, de omisiones en el registro contable, o, incluso, los casos en que si se realiza el registro pero se atribuye el origen del recurso a otra fuente. En el mismo sentido, se plantea establecer un padrón

obligatorio de proveedores, que incluya los prestadores de servicios de espectaculares; la investigación directa del SAT a proveedores que realicen transacciones comerciales con los partidos políticos y, finalmente, la obligación de los partidos políticos de difundir o divulgar su información financiera en su portal de internet durante el desarrollo de las campañas.

En el ámbito de su competencia, las instancias de inteligencia, investigaciones financieras y persecutoras de delitos electorales deben fortalecer sus capacidades para presentar resultados oportunos y concluyentes, con el fin de inhibir las malas prácticas violatorias a las reglas de financiamiento y gasto electoral. No son el IFE ni la UFRPP los únicos responsables en este proceso.

Pero sobre todo, más que establecer mayores regulaciones y estrategias de control, el modelo mexicano requiere generar mayores incentivos para el cumplimiento de las reglas, reconociendo la posibilidad de que los candidatos y precandidatos sean sujetos imputables o destinatarios de las sanciones. Evitar las sobre-regulaciones, procurando más bien aplicar criterios prácticos, aligerando el nivel restrictivo de las reglas, incrementando considerablemente los montos de los topes de gasto y permitiendo en algunas circunstancias las aportaciones de personas morales con fines mercantiles o comerciales, a efecto motivar mayor transparencia.

La investigación nos demuestra que, si bien la combinación de campañas con controles precarios da lugar no tanto a incidentes de corrupción sino a la corrupción misma del sistema, no se puede abusar en la cantidad y magnitud de las restricciones y los controles. Se requiere un modelo menos restrictivo, que no tenga la necesidad de sustituir los rígidos principios del derecho penal que imperan en los procedimientos sancionadores electorales, para acreditar con mayor eficacia las violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral, resulta conveniente transitar a un modelo menos restrictivo. Un modelo que no establezca tantas restricciones, que no genere tantos límites y prohibiciones

estrictas, para no fomentar la ilegalidad, la simulación, y la pérdida de credibilidad de las instituciones y los procesos electorales.

No hay que tenerle miedo a esta posibilidad. La experiencia mundial nos demuestra que resulta muy complicado hacer respetar en la práctica las restricciones al financiamiento y gasto electoral. En Francia y Japón se han aprobado reformas para prohibir la financiación de campañas políticas por parte de las empresas o corporaciones del sector privado, y los resultados no han sido los esperados. Entre más restrictivas sean las reglas de financiamiento más complicado resulta hacerlas valer. Reglas restrictivas solamente tienen éxito en países con regímenes parlamentarios que tienen plazos muy cortos de campaña, pues en consecuencia resultan muy poco exigidas. Pero este no es el caso de sistemas presidencialistas como el mexicano.

Finalmente, se debe reconocer que hay poco por hacer para fiscalizar los gastos destinados a actividades como la compra de votos. Detrás de la compra-venta del voto se encuentra la regla de la oferta y la demanda, de ahí que la solución a este problema pasa por mejorar las condiciones socioeconómicas del país. Requiere del ataque frontal a las enormes desigualdades socioeconómicas que generan condiciones propicias para la práctica de esta conducta. Requiere generar condiciones para que, a la idea de Rousseau, no haya nadie tan pobre que tenga necesidad de venderse y nadie tan rico que pueda comprar a alguien. El contexto de clientelismo, impunidad, violencia e ineficiencia institucional con un ambiente de apatía y cinismo por parte de los ciudadanos, genera condiciones para que la corrupción se extienda, prospere y se consolide, dificultando cualquier estrategia de control o regulación. Por eso habría que apostar, siguiendo a Ortega y Gasset, a “cambiar los usos más que a combatir los abusos”, aunque esto último tampoco sea muy fácil. Sin embargo, diseñar una estrategia de fiscalización sin tomar en consideración estos factores y su incidencia en el fenómeno de la corrupción, es diseñar una estrategia para otro país, no para México.

### 8. Bibliografía

- Becerra R., Salazar, P. y Woldenberg, J., 2005, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México. Cal y Arena.
- Boletín 5020, párrafo 8, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP
- Boletín 5020, párrafo 9, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP
- Boletín 6060, párrafo 4, Normas y Procedimientos de Auditoría. IMCP
- Cárdenas, Jaime, 2004, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México UNAM, p. 6.
- Chacón Rojas, Oswaldo, 2011 *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, Fontamara, México. Pp 245
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Córdova Vianello, Lorenzo 2005, *Evolución, alcances y futuro de la fiscalización electoral en México, Documento de trabajo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 2-3.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2008, “Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008”, en *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México, TEPJF, p. 52.
- Córdova, Lorenzo y Murayama Ciro, 2006, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, pp. 39 y 111.
- Cristalinas, Alfredo, “Fiscalización del IFE a partidos políticos nacionales” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, IIJ-UNAM, núm. 1, 2012, pp. 287-305;
- Damián Fernando. “IFE: su reporte de gastos irrelevante”[en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/bbe18cfb71f1fbf3c01899f7962a63cb> [consulta 4 de junio de 2012]
- Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto, 1998, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Federal Election Commission <http://www.fec.gov/>
- Ferreira Rubio, Delia, 1997, *Financiamiento de partidos políticos*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano-Konrad Adenauer Stiftung.
- Figueroa, Aimée y otros. 2005, *Cuenta Pública en México. Evaluando el Laberinto de la Fiscalización Superior*. Universidad de Guadalajara. México., p. 36.
- Godinez, Gustavo. “Movimiento Progresista pide revisar propaganda” .[en línea]. México. <http://hidalgo.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5deadfb9f5fad5614f3244727c063e5c> [Consulta 16 abril 2012].
- <http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf>
- [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2011-2012/preparacion.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/preparacion.html)
- IFE. Comunicado de prensa de 23 de noviembre de 2011. Acuerdo General del IFE, sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 16 de diciembre de 2011 CG434/2011 (presidente), CG435/2011 (senador), CG436/2011(diputados).
- Informe Global de la Corrupción de Transparencia Internacional del año 2004,

- John Ackerman. 2010, *Revista de Derecho comparado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, No. 28, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/17719>
- Kingsley, Jean-Pierre, 2002, “¿Cómo podemos evitar la evasión y débil instrumentación de nuestras regulaciones para el financiamiento político? Mecanismos de control y aplicación”, en *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*. IV Congreso Internacional de derecho electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales. Memoria, Morelia, Michoacán, México, p.6.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta
- Lujambio, Alonso, 2007, La fiscalización de los gastos de los partidos políticos, en *Tratado de Derecho electoral comparado*, IDEA Internacional.
- Mercado Angélica, y otros. “Yeidckol juntó charolazos, acusa AN: ella demandará” [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5d1243283c3bd0bfd0cda0813d65afa0> [21 de junio de 2012]
- Mercado Angélica. “PRD exige lupa del IFE a recursos de los estados” [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/8317d1259e3a6daa27165d226dafc987> [consulta 18 de junio de 2012]
- Mijangos Borja, María de la Luz, 1993, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, pp. 199-200.
- Navarro, Carlos, *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral*.
- NOTIMEX. “Alista Movimiento Progresista impugnación para anular los comicios”. Mercado Angélica, y otros. “Yeidckol juntó charolazos, acusa AN: ella demandará” [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/9ef300a600d481e6b120016e72883d4> [12 de julio de 2012]
- NOTIMEX. “Presenta Movimiento Progresista recurso para invalidar la elección”. [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5d1243283c3bd0bfd0cda0813d65afa0> [13 de julio de 2012]
- Otero Briz Mariana “Denuncia PRI a AMLO por financiamiento ilegal de su campaña” [en línea]. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/70194c7c7acb97bdf79d6d6148974e23> [consulta 9 de junio de 2012]
- Otero Briz Mariana. “Rebaso ya Peña Tope en gastos de campaña”. [en línea] México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/667913268f5737dec48f486e72ae2235> [consulta 18 de abril 2012].
- Otero Briz Mariana. “Rechaza IFE fiscalizar campaña de Peña”. [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/83fcdd0d318873ce1584f9d33cb59e57> [Consulta 2 de mayo 2012]
- Otero Briz Mariana. “Reclama PRD falta de respuesta a queja contra Peña” [en línea]. México.

- <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5cd5591293dd412fbffd7ac74c2f3657> [consulta 5 de junio de 2012]
- Otero Briz Mariana. “Llega queja del PRD al IFE por reparto de tarjetas del PRI” [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/faa0b4b5c38268916c75cbe73d0643dd> [29 de junio de 2012]
  - Otero Briz y Rivera Carolina. “Llega caso MONEX la FEPADE” [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/a48d3e9d95aadaf7fced12b885942bf5> [27 de junio de 2012]
  - Padilla Liliana. “Niegan AMLO y Mancera reuniones para reunir dinero a su favor” [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/906834f721b55b22715627807191649e> [consulta 30 de mayo de 2012]
  - Padilla Liliana. “PAN y PRD piden a PGR investigar presunción de lavado”. [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/f4ff22c8a91eac8228018245a0b3c958> [19 de julio de 2012].
  - Political finance regulation: The Global Experience. [http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2009/Political%20Finance%20Regulation%20The%20Global%20Experience/Political\\_Finance\\_Regulation\\_The\\_Global\\_Experience.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2009/Political%20Finance%20Regulation%20The%20Global%20Experience/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf)
  - Political Finance Regulations Around the World. An Overview of the International IDEA Database. <http://www.idea.int/publications/political-finance-regulations/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=52121>
  - Redacción. “Voto por voto, tres días después”. [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/38ee1db798599634019dba3985880f5f> [Consulta 26 abril 2012]
  - Reglamento de Fiscalización
  - Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización y
  - Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales
  - Rivera Carolina- “Interpondría PRI queja por presunto desvío de recursos” [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5d1243283c3bd0bfd0cda0813df99ffe> [22 de junio de 2012]
  - Rivera Carolina. “Piden izquierdas que Comisión Bancaria indague operaciones e Videgaray”. [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/f4ff22c8a91eac8228018245a0b3c958> . [04 de agosto de 2012].
  - Rivera Carolina. “Por unanimidad desecha Tribunal juicio de nulidad de elección”. [en línea]. México. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/0753d93a2809345b2bd47b56a4609b44> [30 de agosto de 2012].
  - Urrutia, Alonso y Martínez Fabiola Inconforma a la izquierda decisión del IFE, Periódico *La Jornada*, Miércoles 15 de agosto de 2012, p. 6
  - Zavala, Marco Antonio, “*La fiscalización de los recursos*”, en Córdova, L. y Salazar, P. (coords.), pp. 295 y ss.
  - Zovatto, Daniel, 2003, “América Latina”, en Manuel Carrillo et al. (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE.

- Zovatto, Daniel, 2003, América Latina en *Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia.*

### **9. Índice Tablas**

	<b>NÚMERO TABLA/PAG.</b>
1. Informes de precampaña del proceso electoral mexicano 2012	1/43
2. Cantidad de inserciones en medios impresos	2/100
3. Cantidad de propaganda en mobiliario público	3/101
4. Cantidad de propaganda en calle	4/101
5. Ingresos y egresos reportados por los partidos políticos	5/148
6. Plazos de entrega de informes de campaña en el mundo	6/153
7. Características del universo fiscalizable	7/156
8. Descripción de procedimientos para la revisión de los informes de campañas presidenciales 2012	8/166
9. Avance de los procesos de análisis de informes	9/175
10. Número de revisiones a informes de campaña	10/176
11. Procedimientos officiosos a los partidos políticos	11/177
12. Procedimientos ordinarios a los informes	12/177
13. Observaciones realizadas y subsanadas a los informes de campaña	13/179
14. Ingresos reportados de los partidos políticos	14/179
15. Gastos reportados por conceptos	15/180
16. Ingresos de origen ilícito	16/182
17. Tipo de instrumento utilizado para fiscalizar	17/185
18. Porcentajes de observaciones formales y de fondo	18/187
19. Sanciones derivadas de procedimientos de fiscalización 2009 y 2012	19/206
20. Proyectos de resolución de la UFRPP ratificados en el cg del IFE	20/211
21. Quejas y procedimientos	21/218
22. Resumen de sentido de las resoluciones de los recursos de apelación	22/220
23. Argumentos de revocación	23/221

#### **Número gráfica:**

1. 128 problemáticas de mayor incidencia en la responsabilidad de los candidatos durante el proceso de integración de los informes de precampaña y campaña	1/129
2. Problemáticas de mayor incidencia en la responsabilidad de los partidos durante el proceso de integración de los informes de precampaña y campaña	2/130
3. Número de versiones realizadas del informe de campaña por parte de los partidos	3/147
4. Variaciones de los ingresos y egresos reportados por partidos	4/149
5. Porcentaje de percepción de los partidos políticos respecto a los plazos de entrega de los informes de campaña	5/160
6. Procedimientos realizados por irregularidades en los informes	6/178
7. Tipos de irregularidades en los informes	7/182
8. Tipos de observaciones a informes	8/183
9. Diferencias en el tipo de faltas observadas en informes	9/184
10. Faltas de carácter sustancial observadas en los informes	10/186

11. Porcentajes de tipos de irregularidades en informes	11/186
12. Diferencia porcentual de faltas de carácter formal y sustancial	12/188
13. Cantidad de tipos de falta por partido	13/189
14. Importes de multas por partido en su doble aspecto formal-fondo	14/190

**Diagrama**

Integración del informe de campaña

Mecanismos de obligaciones para candidatos en la entrega de comprobación

Proceso de integración de informes de campaña de acuerdo a los partidos

Proceso de emisión de las sanciones

**Número anexo (Página donde se menciona):**

Anexo/Página

- ✓ 1/19 y 38
- ✓ 2/24
- ✓ 3/63
- ✓ 4/128
- ✓ 5/128
- ✓ 6/191
- ✓ 7/200

**10. Anexos**