

## CRITERIOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN TORNO A LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Santiago NIETO CASTILLO\*

SUMARIO: I. *La rendición de cuentas en el Estado constitucional de derecho.* II. *Un breve recuento histórico de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.* III. *La fiscalización electoral de los recursos de los partidos políticos.* IV. *Criterios del Tribunal Electoral sobre fiscalización.* V. *El régimen administrativo sancionador.* VI. *Los retos de la fiscalización.* VII. *Bibliografía.*

### I. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Era una tarde de otoño de 1787. Con el caer de las hojas, un ama de casa se acercó a Benjamín Franklin, quien salía de la Convención Constituyente norteamericana. “Y bien doctor” —cuestionó la dama— “¿Qué tenemos: una monarquía o una república?”. Cuentan que Franklin, se detuvo un momento, tocando su barbilla en señal de reflexión, y contestó pausadamente a la mujer: “Una república... si es que pueden conservarla”.<sup>1</sup>

Esta anécdota pudiera parecer exagerada para iniciar un artículo sobre fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México, dados los

\* Doctor en derecho por la UNAM; profesor en las divisiones de estudio de posgrado de la Universidad mencionada y de la Universidad Panamericana. Actualmente, secretario de Estudio y Cuenta adjunto del magistrado Manuel González Oropeza en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Agradezco a Carlos Vargas Baca y Sergio Arturo Guerrero sus comentarios para la elaboración del presente artículo. Asimismo, agradezco a Héctor Orduña Sosa, quien hace algunos años hizo el favor de obsequiarme la anécdota de Franklin, extraída de un libro de derecho civil sudamericano.

innegables avances en la materia, producto de la labor desarrollada por autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales comprometidas con la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, no lo es tanto, si pensamos que la preocupación de Franklin no era sobre cómo crear una república, sino qué hacer para conservarla. De manera análoga, los mexicanos hemos construido un sistema importante de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, pero pensar que la tarea se encuentra acabada, de alguna manera es incumplir con el compromiso de conservación del sistema, y permitir que, tarde o temprano, se ensanchen las grietas del mismo y se vulnere el principio fundamental que lo rige: la rendición de cuentas como obligación del gobernante y como derecho ciudadano.

La rendición de cuentas no es otra cosa que la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones.<sup>2</sup> La rendición de cuentas, así entendida, no es sólo una obligación que recae en los detentadores del poder estatal cualquiera que sea su arena sino, a su vez, se trata de un derecho ciudadano que se materializa con la simple posibilidad de exigir la rendición de cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar sus decisiones y aceptar las responsabilidades derivadas de las mismas.<sup>3</sup>

En un sistema representativo, en el cual los partidos políticos ocupan un lugar prioritario, la obligación debe ampliarse para dar cabida no sólo a las autoridades, sino también a los militantes y dirigentes partidistas. Los partidos políticos no son parte del Estado como pensaban varias corrientes políticas autoritarias del siglo XX, sino entidades de interés público según la expresión constitucional mexicana. Es el propio texto constitucional el que otorga un estatus especial a los partidos políticos, y establece que es a través de ellos que los ciudadanos podrán acceder al poder. Si al diseño constitucional añadimos que ejercen recursos públicos y desarrollan funciones torales en el Estado constitucional, en ocasiones de mayor trascendencia

<sup>2</sup> Andreas Schedler considera que la rendición de cuentas, traducción parcial del concepto *accountability*, tiene como sentido que los servidores públicos informen sobre sus decisiones y sean, en su caso, sancionados. Para el autor en comentario, los pilares de la rendición de cuenta son la información, la justificación y la sanción. Por el primero de ellos, se abre la labor del funcionario a la inspección pública. El segundo consiste en la obligación de los servidores públicos de explicar y justificar sus actos. El último esquema es la sanción, cuya finalidad es hacer valer el Estado constitucional de derecho. Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004.

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico de los derechos humanos en México*, México, 2003, p. 54.

que los propios órganos del Estado (piénsese en la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad, vedada al IFE), parece necesario que dichos cuerpos intermedios entre la sociedad y el Estado sean controlados de manera adecuada.

En ese orden de ideas, la transparencia y la rendición de cuentas, de los partidos políticos, al ser éstos herramientas para que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder público, son elementos consustanciales del Estado constitucional de derecho,<sup>4</sup> que tiene entre sus premisas el combate a la impunidad y a la opacidad, al ser un Estado democrático en el que el poder público (y con mayor razón el poder que se ejerce al interior de los partidos políticos), se ejerce en público atendiendo a la hermosa y consistente frase de Bobbio.

Esta relación simbiótica se da, en primer lugar, por el momento de consolidación de tales conceptos. Si bien el surgimiento de instancias controladoras de los recursos del soberano surge desde la Edad Media, la visión actual de ese fenómeno (como obligación y derecho ciudadano) es una exigencia de los procesos de transición jurídica que acompañaron a la construcción de los Estados constitucionales de derecho con posterioridad a la segunda guerra mundial en Europa, así como a las transiciones democráticas en América Latina ocurridas durante la década de los ochenta e inicio de los noventa. Al lado de la necesidad de legitimar el ejercicio público bajo los parámetros de una Constitución, interpretada por un órgano especializado de control de las mayorías electas democráticamente, surge la necesidad de que el ejercicio del poder sea más transparente, y de que el propio poder sea controlado, no sólo bajo los pesos y contrapesos del constitucionalismo clásico surgido en el siglo XVIII, sino con mecanismos que promuevan la participación ciudadana, lo cual incluye la positivización progresiva de derechos a los ciudadanos, el control social de las instituciones mediante los medios de comunicación y los grupos políticos, la

<sup>4</sup> Por Estado constitucional de derecho se entiende el modelo de organización jurídico-política configurado con posterioridad a la segunda guerra mundial, basado en un sistema político democrático y heterogéneo, en el que se reconoce a la Constitución no sólo como pacto político, sino como norma jurídica compuesta por una pluralidad de valores, lo que permite que cualquiera de las políticas constitucionales impulsadas por los partidos políticos que luchan por el poder puede prevalecer en un momento determinado y convertirse en el valor mayoritario. En este modelo, la validez de las normas jurídicas es sometida a un doble proceso de control: por un lado, los procesos de creación formal de las normas (ser aprobadas por el órgano competente y mediante el procedimiento establecido) y, por el otro, su conformidad con los principios constitucionales.

revisión de las actividades públicas por organismos ciudadanos, la crítica de las decisiones judiciales por parte de la academia jurídica, entre otros.

Por otra parte, la protección de los derechos humanos como objetivo del neoconstitucionalismo y la rendición de cuentas, representan una nueva forma de ver al derecho. En efecto, el sistema jurídico no es más un mecanismo de control del poder de los grupos hegemónicos, sino una manifestación de la pluralidad social. Tanto en la protección de los derechos como en la rendición de cuentas, el derecho aparece como un instrumento liberalizador, de tal suerte que las normas jurídicas que obligan a las autoridades a rendir cuentas, no sólo a autoridades en el sentido estricto del término, sino también a partidos políticos, candidatos, precandidatos y agrupaciones políticas nacionales, representan una expectativa ciudadana sobre cómo debe funcionar el derecho en una sociedad democrática: como un dique al uso arbitrario del poder y, por tanto, como una forma de encauzamiento de la actividad gubernamental por principios constitucionales.

## II. UN BREVE RECUENTO HISTÓRICO DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos se ha convertido en uno de los instrumentos más útiles para la rendición de cuentas de las entidades de interés público en México. Pese a su importancia, su incorporación es relativamente reciente en el andamiaje constitucional y legal mexicano: data de las reformas electorales de la década de los noventa y a partir de ahí, su desarrollo y evolución se ha verificado en sede administrativa y jurisdiccional. En efecto, el modelo de fiscalización se introdujo en el ordenamiento jurídico mexicano de forma incipiente con la reforma de 1993. Con anterioridad, a pesar de que existían algunas disposiciones sobre el financiamiento y los topes de gastos de campaña, las actividades de control no se encontraban formal y realmente desarrolladas.

La reforma de ese año fue el parteaguas de la fiscalización electoral en México. Si bien en cuanto a su contenido la reforma no alteró el soporte institucional de la instancia organizadora de las elecciones, sí la dotó de herramientas imprescindibles para controlar a los partidos políticos. Podemos decir que con los mecanismos de fiscalización, el Instituto Federal Electoral (IFE) fue una institución cualitativamente superior. Tal vez, si se puede escoger un hecho que simbolice el inicio de la ruptura del reinado de

la opacidad en las finanzas políticas y el inicio de la fiscalización (con todos sus defectos), bien podríamos referirnos a la cena que en marzo de 1993, se llevó a cabo en el domicilio particular del licenciado Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda en la década de los sesenta. Es un hecho público que un grupo de importantes empresarios, a iniciativa del entonces presidente Salinas de Gortari, se comprometió a donar recursos económicos para la campaña presidencial de 1994. La espiral de inconformidad que resultó de la difusión de dicha cena, generó un importante debate público de amplios sectores de la población sobre la urgencia de regular la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

En los meses posteriores a dicho encuentro, los partidos políticos empezaron a presentar propuestas de reforma a la legislación electoral. El PRD y el PAN emitieron una declaración conjunta<sup>5</sup> en la que solicitaban, entre otros puntos, una regulación del sistema financiero de los partidos. El PRI aceptó la mayoría de los puntos de los partidos y, en forma conjunta con el gobierno federal, se iniciaron las negociaciones que culminarían con el proceso de modificación constitucional y legal. La reforma constitucional fue importante, porque por vez primera incorporó (más allá del concepto de prerrogativas acuñado por la Reforma Política de 1977) el concepto de “reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos”.<sup>6</sup> La base constitucional incluía, no sólo la mejora de las modalidades del financiamiento, sino también los mecanismos de control, esto es, los albores de la fiscalización electoral.

A partir de ese año, en el Código Electoral se introdujeron tres modalidades de control directo<sup>7</sup> a los partidos políticos que aún se mantienen en la legislación:

- a) la obligación de contar con un órgano especializado interno de los partidos responsables del ejercicio de los recursos;
- b) la obligación de presentar informes de gastos anuales; y,
- c) la obligación de presentar informes de gastos de campaña.

<sup>5</sup> La Declaración fue el 28 de junio de 1993.

<sup>6</sup> Woldenberg, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, p. 294.

<sup>7</sup> Se califica como control directo para separarlo del control indirecto formado por las normas jurídicas que, indirectamente, establecen controles para el ejercicio de los recursos a los partidos políticos, como los topes de gastos de campaña, los topes al financiamiento privado, entre otros. Son indirectos porque deben ser revisados por la autoridad competente, al fiscalizar los informes para determinar si dichos controles fueron o no cumplidos.

Además, se fijaron los tipos de financiamiento, se prohibió la recepción de recursos de una serie de personas físicas y morales y se estableció la Comisión de Consejeros encargada de la revisión de los informes. Un año después, el Consejo General emitió el primer acuerdo que regulaba dicho procedimiento.<sup>8</sup>

Sin embargo, la realidad se impuso: los datos de 1994 demuestran que en la elección presidencial, el PRI obtuvo el 71.4% del total de los recursos, el PAN el 17.8%; el PRD el 6.05%; el PT el 1.15%; el PDM, el 1.02%; el PPS el 0.9 %; el PFCRN el 0.87%, el PVEM el 0.56% y el PARM el 0.24%.<sup>9</sup> A pesar de los avances de la reforma de 1993, ésta demostró que se encontraba lejos de dar los resultados esperados: los controles eran todavía muy endebles y la inequidad en la contienda, derivada del financiamiento, era evidente, un riesgo para la entonces incipiente transición mexicana.<sup>10</sup>

La reforma de 1996 fue perfeccionando el sistema de control. Se estableció la obligación de los partidos políticos de emitir recibos foliados para recibir aportaciones privadas, se reestructuró la Comisión de Fiscalización, que ahora tendría competencia para establecer lineamientos y reglamentos para que los partidos políticos presentaran sus informes; se facultó a dicha Comisión para solicitar informes detallados a los partidos políticos en cualquier momento, entre otras importantes innovaciones. Con posterioridad a la reforma, el Consejo General del IFE emitió el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes,<sup>11</sup> que después sería reformado por el Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Partidos Políticos, así como uno propio para la revisión de los informes de las agrupaciones políticas nacionales. Este proceso gradual —hasta el momento de mejora constante— de la fiscalización electoral, iniciado en el ámbito federal, se impulsó también a nivel de las entidades federativas a partir de la celebración de convenios de colaboración que abordaban la materia de fiscalización.

<sup>8</sup> Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de 1994.

<sup>9</sup> Woldenberg, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, *cit.*, nota 6, p. 371.

<sup>10</sup> Se ha convertido en un lugar común recordar que el doctor Ernesto Zedillo, al asumir la Presidencia de México, reconoció que el proceso electoral que lo llevó al poder había sido legal pero inequitativo.

<sup>11</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1998.

A pesar de los avances, los resultados seguían siendo cuestionados. En 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó el Informe sobre los Derechos Humanos en México, el cual incluía un capítulo sobre los derechos políticos. En dicho documento se mencionaron como asignaturas pendientes para México en materia de control de los partidos, la instalación de las garantías y mecanismos para evitar que se identificaran los programas públicos con los programas de partidos;<sup>12</sup> así como la necesidad de contar con una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva.<sup>13</sup>

¿Qué había faltado hasta ese momento? La normatividad no había sido sometida a un proceso de aplicación real, de la magnitud de los asuntos Pemexgate y Amigos de Fox. Por ello, no se sabía cuál sería el alcance operativo real a la hora de aplicar el andamiaje legal. Por otra parte, la cultura de rendición de cuentas de los partidos políticos no era precisamente su mayor fortaleza, pues existían (y existen) reticencias a la actividad fiscalizadora del IFE, así como al control de la propia fiscalización y de la democracia interna de parte del Tribunal Electoral. Recordemos, sólo como ejemplo, que aspectos relacionados con la fiscalización de los recursos de la campaña de Ernesto Zedillo, así como la revisión al Partido Verde Ecologista de México, motivaron en 1998 la presentación de una queja en la Contraloría del IFE en contra de cuatro de los consejeros electorales del entonces recién prácticamente nombrado Consejo General (1996-2003).

12 “463. Asimismo, es pertinente señalar que, a pesar de los avances logrados, aún existen algunos temas pendientes en la reforma electoral, los cuales son de gran importancia. Entre ellos, cabe mencionar que falta una definición clara y contundente de los delitos electorales, y de mecanismos que garanticen su sanción efectiva; deben establecerse mecanismos de sanción a toda forma de coerción o inducción del voto, derivada de la relación laboral, de la agremiación social o del disfrute de un bien o servicio público; y *por último, está pendiente la instalación de las garantías y mecanismos para que evitar que se identifiquen los programas públicos con los programas de partidos, y para impedir que aquéllos sean utilizados con fines electorales.* 464. Las falencias mencionadas deben corregirse con prontitud, pues en caso contrario, la inequidad, la falta de transparencia, la parcialidad y la violación a la libertad y secreto del voto, pueden ser nuevamente determinantes en los resultados de las elecciones. Las medidas correctivas son fundamentales, teniendo en cuenta que se verifica una tendencia de los ciudadanos afectados a denunciar penalmente las irregularidades. Sin embargo, cabe advertir que la aplicación de la justicia en esta materia aparece poco confiable, creíble y efectiva”.

13 La recomendación refiere: “505. Que dicte una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva”.

La labor para fortalecer la fiscalización de los partidos políticos continuó durante ese periodo y se mantuvo incluso durante la nueva integración del Consejo General. Desde la perspectiva administrativa,<sup>14</sup> el IFE introdujo modalidades importantes, algunas derivadas del caso de Amigos de Fox como la obligación de los partidos políticos de autorizar al IFE ante la Comisión Bancaria y de Valores para tener acceso a sus cuentas, así como las reglas para la fiscalización de precampañas. De igual forma, y derivado del patético caso del Partido de la Sociedad Nacionalista, el Consejo General del IFE emitió el Reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el IFE.

<sup>14</sup> Para una descripción pormenorizada de las actividades del Instituto Federal Electoral de fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras se recomienda el texto de Córdova, Lorenzo, “Los desafíos de la fiscalización electoral”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, pp. 176 y ss.

Cuadro 1. Comparativo entre los gastos reportados en campañas  
(1994-2003)\*

Partido	1994			1997			2000			2003		
	Gasto realizado	Gastos auditado	% <i>revisado</i>	Gasto realizado	Gasto auditado	% <i>revisado</i>	Gasto realizado	Gasto auditado	% <i>revisado</i>	Gasto realizado	Gasto auditado	% <i>revisado</i>
PAN (AC)	43,003,758	11,753,888	27.33	291,354,177	240,436,618	82.52	673,695,813	673,695,813	100	210,983,146	153,553,597	72.78
PRD	19,616,700	680,534	3.47	278,624,212	240,838,433	86.44	566,756,040	566,756,040	100	216,876,777	195,475,665	90.13
PRI	324,681,340	48,685,647	14.99	422,340,133	309,314,494	73.24	901,392,199	901,392,199	100	160,433,444	132,400,603	82.53
PT	4,637,703	1,809,532	39.02	128,653,816	66,723,812	51.86	Coalición AM			123,817,587	112,277,447	90.68
PVEM	3,349,219	1,644,400	49.10	23,080,054	14,633,114	63.40	Coalición AC			152,836,792	149,219,268	97.63
Convergencia							Coalición AM			125,152,775	117,973,366	94.26

\* Visible en la página de Internet del Instituto Federal Electoral, apartado de fiscalización. Comparativo entre los gastos reportados en campañas. [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx). En dicho sitio también pueden encontrarse los comparativos de informes anuales de campaña (1994-2003).

Desde el ámbito jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus resoluciones ha construido el modelo de fiscalización electoral, estableciendo las pautas del procedimiento de revisión, así como de la correspondiente imposición de sanciones. Este artículo pretende rescatar algunos de los más destacados criterios al respecto.

### III. LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En la República mexicana se han desarrollado dos modelos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. El primero, que para efectos de este artículo se denominará “ordinario”, es el plasmado en la legislación federal que ha sido repetido en la mayoría de las legislaciones locales: consiste en la obligación de los partidos políticos (y agrupaciones políticas nacionales) de presentar informes de gastos anuales y de campaña, y en la facultad de revisión de los mismos por conducto de las autoridades administrativas electorales, generalmente a través de una comisión de consejeros. La revisión es fundamentalmente de carácter *ex post*, al ser posterior al ejercicio del gasto, aun cuando existe, en ocasiones, la posibilidad de solicitar información en todo momento a los partidos. Dentro del modelo “ordinario”, acompañan a estos informes, la facultad de los partidos políticos de presentar quejas en contra de otros partidos y agrupaciones que han cometido irregularidades en materia electoral. Las quejas proceden por la vulneración de cualquier norma electoral, pero han sido eficazmente utilizadas por los partidos políticos para dolerse de violaciones de otros institutos políticos a las normas de financiamiento.

El segundo esquema, mucho más ambicioso, es el desarrollado por el estado de Chiapas. La Contraloría de la Legalidad Electoral es un órgano constitucional autónomo encargado de fiscalizar los recursos de los partidos políticos, vigilar el cumplimiento de la ley, con facultad para realizar auditorías “concomitantes”, esto es, al momento de ejercer los recursos y no solamente posteriores.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Sobre la Contraloría de la Legalidad Electoral en Chiapas se recomienda Chacón Rojas, Oswaldo, “La Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas como modelo institucional de la fiscalización de la financiación política”, *Temas de derecho electoral*, CEDEM-UA Chiapas, 2006, pp. 47-68. Una propuesta para trasladar el diseño de la Contraloría al ámbito federal se encuentra en Rodríguez Lozano, Amador, “Nuevas normas e insti-

El soporte constitucional del primer modelo se encuentra en el artículo 41, fracción II de la Constitución que establece la base para la fiscalización electoral federal y se reitera en el artículo 116, fracción IV, inciso d) para las entidades federativas. La base constitucional está redactada de forma vaga pues señala sólo que en la ley se fijarán “los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos” de los partidos políticos, y remite a la legislación secundaria para que sea en dicho nivel del ordenamiento jurídico en donde se desarrollen los mencionados procedimientos de control y vigilancia. En lo tocante a la Federación, esta base constitucional es desarrollada principalmente en los artículos 40, 49, párrafo 6, 49-A, 49-B, 269 a 272 del Cofipe.<sup>16</sup>

¿Cómo se desarrolla la fiscalización en este modelo? Como se ha señalado, la legislación electoral desarrolla dos vías: la presentación de informes y la investigación de quejas.

### 1. *Queja*

El artículo 40, en relación con el 270,<sup>17</sup> ambos del Código de la materia, establecen el procedimiento de queja, que faculta a un partido político, aportando los elementos de prueba, a solicitar al Consejo General del IFE que investigue las actividades de otros partidos o agrupaciones políticas que incumplan sus obligaciones de manera grave y sistemática. Si la queja versa sobre financiamiento, entonces puede dar origen a una investigación que fiscalice el ejercicio del gasto de un partido político.

tuciones para el control del gasto público en México”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, pp. 29 y ss.

<sup>16</sup> El artículo 40 faculta a cualquier partido político para que solicite al Consejo General del IFE lleve a cabo la investigación de las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política nacional, cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, debiendo aportar elementos de prueba. El artículo 49, párrafo 6, crea la Comisión de Fiscalización del Consejo General. Los apartados A y B del citado artículo 49 establecen el régimen de financiamiento y de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, respectivamente. Los artículos 269 a 272, los procedimientos, órganos y sanciones aplicables para los infractores de las disposiciones electorales.

<sup>17</sup> A nivel reglamentario, se expidió el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Ahora bien, la exigencia de que el denunciante debe presentar los elementos de prueba con que cuente, tiene que flexibilizarse, pues de lo contrario se obligaría al denunciante a contar con información que ordinariamente está fuera de su alcance. Esta interpretación del Tribunal se vincula con la idea de que la investigación, al final del camino, deberá comprobar que la irregularidad se cometió, pero sólo después de haber desarrollado la investigación y nunca antes. De lo contrario, se estaría buscando que, desde el inicio se presentaran las pruebas concluyentes de las denuncias, lo cual haría nugatoria una facultad indagadora de la autoridad electoral. También el Tribunal ha considerado que no es necesario que el denunciante presente pruebas de cada uno de los hechos que sustentan la queja, sino que basta con presentar aquella o aquellas que puedan hacer creíble el conjunto y sirvan de base para la investigación.<sup>18</sup>

La queja tiene tres fases: la presentación de la queja por parte de un partido político, la investigación del IFE y, posteriormente, el inicio del procedimiento de sanción. La sala superior del Tribunal Electoral ha considerado que la investigación derivada de una queja debe dirigirse a corroborar los indicios que se desprenden (por leves que sean), lo cual implica que la autoridad instructora cumpla su obligación de allegarse las pruebas idóneas para verificarlos o desvanecerlos.<sup>19</sup> En caso de que el resultado de las investigaciones no arroje la verificación de los hechos o éstos se desvanezcan y no se generen nuevos indicios relacionados con la materia de la queja, entonces se justificará que la autoridad administrativa no instrumente nuevas medidas. Sin embargo, si se fortalece la prueba después de la verificación de ciertos hechos, debe entenderse que la línea de investigación se ha extendido, por lo que deben decretarse nuevas diligencias indagatorias hasta que se complemente la investigación.<sup>20</sup>

Una vez concluida la investigación, la autoridad administrativa inicia la tercera etapa, para evaluar el material obtenido en el proceso indagatorio, para determinar si existen indicios suficientes respecto de la probable comisión de irregularidades. En caso de que así lo considere, deberá correr traslado al partido político denunciado para que responda lo que considere

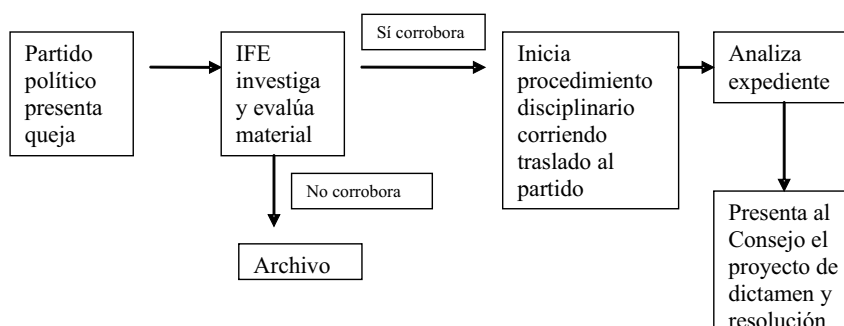
<sup>18</sup> SUP-RAP-050/2001, p. 140.

<sup>19</sup> P. 148 de la sentencia.

<sup>20</sup> La investigación debe procurar no causar molestias a terceros, siempre que sea posible; las diligencias deben ser idóneas y necesarias, es decir, racionales para conducir a los objetivos; deben ser eficaces en el caso concreto.

oportuno. Posteriormente, una vez recibidas las pruebas y alegatos del denunciado, se cerrará la instrucción, y se deberá elaborar el dictamen y proyecto de resolución correspondiente, que serán sometidos a consideración del Consejo General, quien deberá imponer las sanciones correspondientes.

Diagrama 1. Procedimiento global de la queja



## 2. Informes

Por su parte, el apartado A del artículo 49 del Cofipe, prevé como obligación de los partidos políticos, presentar ante la Comisión de Fiscalización, los siguientes informes:

a) informes anuales, en los que serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe, los cuales deberán ser presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;

b) informes de campaña, en los que serán reportados el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a las campañas electorales, los cuales deberán ser presentados dentro de los

70 días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales.

El procedimiento para la revisión de informes, se encuentra contenido en el Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Partidos Políticos, aprobado por el Consejo General el 10 de noviembre de 2005. Como se ha mencionado, el IFE emitió uno similar para las agrupaciones políticas nacionales.

A grandes rasgos, el procedimiento inicia con la presentación de los informes ante la secretaría técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. La Comisión contará con 60 días para revisar los informes anuales y con 120 días para revisar los informes de campaña (artículo 19.1). Además, tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos de finanzas de los partidos que pongan a su disposición la documentación comprobatoria, existiendo la obligación de los partidos políticos de permitir el acceso de la autoridad electoral a todos los documentos originales que soporten sus ingresos y egresos, incluyendo sus estados financieros (artículo 19.2), así como para determinar la realización de verificaciones selectivas de la documentación (artículo 19.3).

El proceso de fiscalización es semejante al que desarrolla cualquiera de las auditorías superiores, salvo por algunas particularidades como lo es el hecho de que el partido político puede elegir entre enviar la documentación o permitir el acceso de auditores a sus instalaciones (“invitar” dice eufemísticamente el Reglamento). La secretaría técnica informará a cada partido los nombres de los auditores, quienes podrán trabajar en horas hábiles en el entendido de que en procesos electorales todos los días y horas son hábiles (artículo 19.5). Se levantará un acta sobre el desarrollo de la verificación documental, que deberá ser firmada por los responsables de la revisión y dos testigos designados por el responsable del órgano de finanzas del partido (artículo 19.6). Durante la revisión de los informes, la secretaría técnica podrá solicitar por oficio a las personas que hayan extendido comprobantes de ingresos o egresos a los partidos, que confirmen las operaciones (artículo 19.9).

La segunda etapa de la revisión corresponde a la solicitud de aclaraciones y rectificaciones. Si durante la revisión de los informes se advierte la existencia de omisiones técnicas o errores, la Comisión lo notificará al partido que hubiere incurrido en ellos, para que, en un plazo de diez días, éste presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes (artículo

20.1). Los partidos, al responder las solicitudes de aclaración, podrán exponer lo que a su derecho convenga, aportar la información que se les solicite, ofrecer pruebas y presentar alegatos. Durante el proceso de revisión se realizarán reuniones de confronta con los partidos políticos (artículo 20.6).

La tercera etapa es la elaboración de dictámenes y su presentación ante el Consejo General. Esta etapa inicia al vencimiento del plazo para la revisión de los informes o bien para la rectificación de errores y omisiones. En la misma, la Comisión dispondrá de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado, con base en los informes de auditoría que haya elaborado la secretaría técnica (artículo 21.1). El dictamen deberá contener los procedimientos y formas de revisión aplicados; el resultado y las conclusiones de la revisión del informe anual o de los informes de campaña presentados por cada partido, de la documentación comprobatoria correspondiente, señalando las aclaraciones y rectificaciones que haya presentado cada partido; los resultados de todas las prácticas de auditoría y la mención de los errores o irregularidades encontradas en los informes o generadas con motivo de su revisión (artículo 21.2). La Comisión presentará al Consejo un proyecto de resolución en el que proponga las sanciones que procedan, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 269 del Código (artículo 21.3). La información, hasta la presentación del dictamen, será confidencial en términos del artículo 77, párrafo 2 del Código (artículo 21.4).

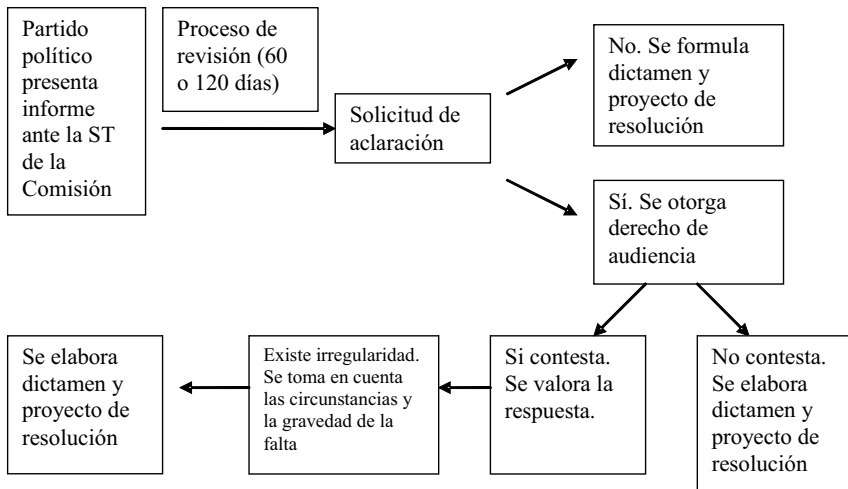
Para fijar la sanción correspondiente, el Consejo General tomará en cuenta las circunstancias<sup>21</sup> y la gravedad de la falta,<sup>22</sup> para esto último deberá analizar la trascendencia de la norma trasgredida, los efectos producidos respecto de los objetivos e intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y en su caso las circunstancias especiales<sup>23</sup> (artículo 22.1).

<sup>21</sup> Entendiendo por circunstancias el tiempo, el modo y el lugar en el que se produjo la falta.

<sup>22</sup> Analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma trasgredida, los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica y, en su caso, las circunstancias especiales (artículo 22.1).

<sup>23</sup> Las circunstancias especiales serán entendidas como el especial deber de cuidado de los partidos derivado de las funciones, actividades y obligaciones que les han sido impuestas por la legislación electoral o que desarrollan en materia político-electoral.

Diagrama 2. Procedimiento general de revisión de informes



#### IV. CRITERIOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL SOBRE FISCALIZACIÓN

La revisión de los informes de gastos anuales del ejercicio correspondiente de 1998 y las posteriores resoluciones del Consejo General del IFE no originaron ningún recurso de apelación para que fuera conocido por la sala superior del Tribunal Electoral. Los partidos se abstuvieron de impugnar dicha decisión. Sin embargo, a partir del procedimiento de revisión de informes de gastos anuales de 1999 y hasta la fecha, así como de los informes de gastos de campaña 2000 y 2003,<sup>24</sup> los partidos políticos han recurrido sistemáticamente a las decisiones del Consejo General que les imponen sanciones.

<sup>24</sup> Al momento de escribir este artículo (enero de 2007), no había concluido el proceso de revisión de informes de gastos anuales del ejercicio 2006, ni el de revisión de informes de gastos de campaña de ese mismo año.

Cuadro 2. Recursos de apelación promovidos por los partidos políticos en contra de las resoluciones del Consejo General que les imponen sanciones derivadas de la revisión de informes anuales y gastos

<i>Partido</i>	<i>Expediente</i>	<i>Sentido</i>
Partido Acción Nacional	SUP-RAP-61/2006	Se revocan las sanciones en cuanto a su individualización. Se restituye el procedimiento a efecto de que la autoridad administrativa vuelva a individualizar la sanción.
	SUP-RAP-048/2005	Confirma.
	SUP-RAP-020/2004	Modifica. Se revoca una irregularidad. Se restituye el procedimiento a efecto de que la autoridad administrativa vuelva a individualizar la sanción.
	SUP-RAP-052/2004	Confirma.
	SUP-RAP-021/2002	Confirma.
	SUP-RAP-017/2001	Modifica.
	SUP-RAP-055/2001	Confirma en parte. Revoca una sanción.
Partido de la Revolución Democrática	SUP-RAP-64/2006	Confirma.
	SUP-RAP-052/2005	Confirma.
	SUP-RAP-026/2004	Modifica. Se revocan dos sanciones, se dejan sin efectos otras. Se restituye el procedimiento a efecto de que la autoridad administrativa vuelva a individualizar la sanción.
	SUP-RAP 053/2004	Se modifica. Se impone al partido la reducción del 0.49% de sus ministraciones mensuales.
	SUP-RAP-061/2004	Confirma.
	SUP-RAP-052/2003	Modifica. Confirma en parte. Revoca una sanción.
	SUP-RAP-33-2003	Confirma.
	SUP-RAP-027/2002	Revoca.

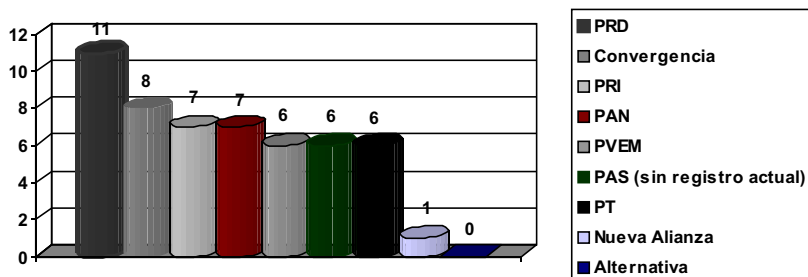
	SUP-RAP-021/2001	Modifica. Revoca una multa. Se confirma el resto.
	SUP-RAP-059/2001	Confirma.
	SUP-RAP-026/2000	Modifica. Confirma en parte. Revoca una sanción.
Partido Revolucionario Institucional	SUP-RAP-047/2005	Modifica la reducción del 0.21% de sus ministraciones mensuales. Se confirma el resto.
	SUP-RAP-051/2004	Modifica. Se confirma en parte. Se revocan seis sanciones sustituyéndose por una sanción única.
	SUP-RAP-018/2004	Modifica. Se revocan dos sanciones. Se restituye el procedimiento.
	SUP-RAP-019/2004 Coalición Alianza para todos (PRI)	Desechamiento de plano.
	SUP-RAP-054/2003	Confirma.
	SUP-RAP-024/2002	Confirma.
	SUP-RAP-015/2001	Modifica para efectos.
Partido Verde Ecologista de México	SUP-RAP-62/2006	Confirma.
	SUP-RAP-049/2005	Modifica la sanción de reducción del 2.5% de la ministración mensual.
	SUP-RAP-024/2004	Modifica. Se restituye el procedimiento.
	SUP-RAP-025/2004 Coalición Alianza para todos (PVEM)	Modifica. Se restituye el procedimiento respecto de dos sanciones.
	SUP-RAP-026/2002	Modifica. Se revoca una sanción, se confirma el resto.
	SUP-RAP-018/2001	Modifica.
Convergencia	SUP-RAP-050/2005	Confirma.

	SUP-RAP-017, 021 y 022/2004	Modifica. Se revoca una sanción, se deja sin efectos otra y se ordena que el IFE realice la nueva individualización de 18 irregularidades.
Convergencia (tercero)	SUP-RAP-016/2004	Se desecha.
	SUP-RAP-050/2004	Confirma
	SUP-RAP-061/2004	Confirma.
	SUP-RAP-023/2002	Modifica una sanción. Confirma el resto.
	SUP-RAP-016/2001	Modifica cinco sanciones.
	SUP-RAP-027/2000	Confirma.
	SUP-RAP-029/2000	Modifica. Se restituye el procedimiento.
Nueva Alianza	SUP-RAP-60/2006	Modifica. Revoca la reducción del 3.6% de la ministración mensual. Quedan intocadas las demás.
Partido del Trabajo	SUP-RAP-049/2004	Se modifica para ajustar el monto de la sanción de \$375,000 a \$370,000.
	SUP-RAP-023/2004	Modifica. Se restituye el procedimiento para individualizar sanciones.
	SUP-RAP-049/2003	Confirma.
	SUP-RAP-025/2002	Modifica una sanción.
	SUP-RAP-022/2001	Modifica. Revoca dos multas y sustituye las demás.
	SUP-RAP-058/2001	Modifica. Reduce sanción.
México Posible	SUP-RAP-058/2004	Confirma.
	SUP-RAP-029/2004	Modifica. Se restituye el procedimiento para individualizar.
Partido Alianza Social	SUP-RAP-030/2004	Modifica. Se restituye el procedimiento.
	SUP-RAP-057/2004	Modifica. Confirma el resto.
	SUP-RAP-022/2002	Modifica. Confirma en parte. Se revoca una sanción. Se restituye el procedimiento para dicha sanción.

	SUP-RAP-019/2001	Confirma.
	SUP-RAP-057/2001	Modifica. Confirma en parte, revoca en parte.
	SUP-RAP-028/2000	Confirma.
Partido Liberal Mexicano	SUP-RAP-031/2004	Modifica. Se restituye el procedimiento para individualizar.
	SUP-RAP-059/2004	Modifica. Confirma en parte, revoca en parte.
Partido Fuerza Ciudadana	SUP-RAP-032/2004	Modifica. Se revoca una sanción. Se restituye el procedimiento para individualizar 15 irregularidades.
	SUP-RAP-056/2004	Confirma.
Partido de la Sociedad Nacionalista	SUP-RAP-053/2003	Confirma.
	SUP-RAP-020/2001	Confirma.
	SUP-RAP-030/2000	Confirma.
Partido del Centro Democrático	SUP-RAP-025-2000	No presentado.

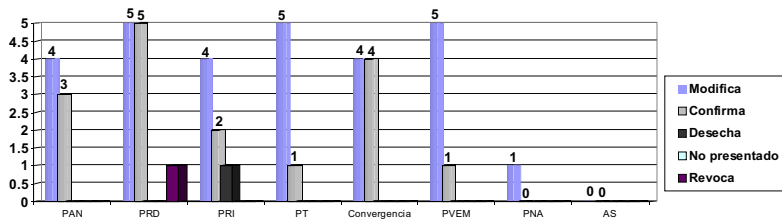
Como se desprende del cuadro anterior, los partidos que más han recurrido las decisiones del Consejo son el Partido de la Revolución Democrática (11), Convergencia (8 más una comparecencia como tercero); Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional (7), y los partidos del Trabajo y Alianza Social (6).

Gráfica 1. Índice de interposición de recursos de apelación derivados de la revisión de informes de gastos



El Tribunal ha confirmado en 23 ocasiones el acto reclamado del Consejo General del Instituto Federal Electoral; ha modificado en 36 ocasiones las resoluciones; ha desechado dos medios de impugnación, declarado la no presentación de uno, y sólo en una ocasión se ha revocado la resolución impugnada, para efectos de que la autoridad responsable repusiera el procedimiento de revisión del informe anual 2001 presentado por el Partido de la Revolución Democrática (27/2002), subsanando las omisiones procedimentales que el Tribunal había detectado al resolver el asunto.

Gráfica 2. Sentido de los recursos de apelación



En siete ocasiones existieron votos particulares de los magistrados (16/2001, 17/2001, 18/2001, 19/2001, 20/2001, 21/2001 y 22/2001).

Como se puede apreciar, la actividad jurisdiccional derivada de los recursos de apelación se ha incrementado paulatinamente. Después de seis años de sentencias en la materia, el Tribunal Electoral ha ido depurando sus criterios, por lo que es buen tiempo para hacer una revisión de éstos.

### 1. *La garantía de audiencia en el proceso de revisión de los informes de gastos de los partidos políticos*

En los recursos de apelación, SUP-RAP-015/98 promovido por el Partido Acción Nacional, y SUP-RAP-017/98 promovido por el Partido del Trabajo, se planteó que el procedimiento administrativo previsto en el artículo 49-A, párrafo 2 del Cofipe no contenía una garantía de audiencia. El Tribunal con-

sideró lo contrario y afirmó que en dicho procedimiento concurrían los siguientes elementos:

1. Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de una autoridad;
2. El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación;
3. El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate y,
4. La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses.

La sala superior sostuvo que el procedimiento reunía los requisitos de la garantía de audiencia, por establecer el inicio de un procedimiento en un periodo específico, la notificación al partido o a la agrupación política del hecho, acto u omisión, un plazo para que el instituto político respondiera y la plena posibilidad de aportar pruebas conducentes en beneficio de sus intereses. Este criterio fue reiterado en el recurso de apelación SUP-RAP-065/2001 de la Agrupación Política Nacional, Unidad Nacional Lombardista, dando origen a la jurisprudencia AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

El procedimiento de responsabilidad de los partidos, derivada de la revisión de los informes anuales y de gastos de campaña, es especializado y distinto al genérico del artículo 270 del Cofipe.

En la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-017/97, interpuesto por el Partido del Trabajo en contra del dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del IFE, respecto de los informes anuales de gastos, la sala superior del Tribunal Electoral consideró que el procedimiento seguido para la revisión de informes anuales y gastos de campaña previsto en el artículo 49, era un procedimiento especializado y distinto al genérico contemplado en el artículo 270 del Cofipe.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, Instituto Federal Electoral, 2003, pp. 180 y ss.

## 2. *El secreto bancario, fiduciario, fiscal y magisterial*

La sentencia SUP-RAP-050/2001 ha sido una de las más importantes en la evolución de la fiscalización electoral. En síntesis, en ella se determinó que el IFE, cuando ejerce funciones de control, vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, con relación al uso y manejo de los recursos públicos de los partidos políticos, es una autoridad hacendaria federal y, por tanto, no opera en perjuicio de las investigaciones el denominado secreto bancario.<sup>26</sup>

Los antecedentes son los siguientes: el 23 de junio de 2000, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó una queja por hechos que, en su concepto, constituían violaciones al Cofipe, por parte del Partido Acción Nacional (PAN) y de la coalición Alianza por el Cambio, en materia de origen y aplicación de los recursos utilizados para financiar actividades políticas del partido y del candidato presidencial de la señalada coalición (queja Q-CFRPAP 19/00). La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas cerró la instrucción, mediante acuerdo del 19 de julio de 2001, y se elaboró el dictamen consolidado correspondiente, en el sentido de desechar la queja, el cual fue aprobado por el Consejo General del IFE. El PRI recurrió la resolución ante la sala superior, señalando como agravios los siguientes:

1. Violación procedimental consistente en la falta de exhaustividad en la función investigadora de la autoridad electoral.
2. La ilegal conformidad del IFE respecto de la negativa obtenida de las instituciones de crédito que se precisan, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fundada ésta en los secretos bancario, fiduciario y fiscal.
3. La consideración de que tales instituciones debieron sujetarse al procedimiento de responsabilidad previsto en el Cofipe.

<sup>26</sup> Sobre el tema, se recomienda Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, 190 pp. Espinoza Hoyo, Omar, “El secreto fiscal, bancario y fiduciario en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México”, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. IV Congreso Internacional de Derecho y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, Memoria*, núm. 4, México, TEPJF, 2002, pp. 233-248, así como Cordova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

4. Una violación formal interna de la resolución, relativa a la falta de estudio de varios puntos de la denuncia, expuestos ante la responsable.
5. La ilegal valoración de los diversos medios de prueba a que se refiere el actor y,
6. La ilegal consideración de que los gastos de precampaña no son objeto de sanción.

La sala superior del Tribunal analizó si la autoridad responsable desarrolló adecuadamente la investigación. Para hacerlo, primero revisó las afirmaciones y pruebas del denunciante, encontrando que el PRI hizo del conocimiento de la autoridad electoral responsable, los hechos que en sesión pública de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, del 21 de junio de 2000, había dado a conocer el entonces diputado de ese partido Enrique Jackson Ramírez, consistentes en que la coalición Alianza por el Cambio había recibido recursos de fuentes prohibidas por la ley, a través de un sistema de transferencia de dinero proveniente del extranjero y otro de ingresos de origen nacional.<sup>27</sup>

El denunciante presentó el caso de la empresa belga Dehydration Technologies Belgium (transferencia de 200 mil dólares norteamericanos); Valeria Korrodi (85 mil dólares norteamericanos); Grupo Flexi de León (un millón ciento cincuenta mil pesos) y Fox Brothers (33 mil dólares). Los casos los apoyó en diversos documentos entregados en copia simple (cheques y órdenes de transferencia), concluyendo que era posible establecer que existió financiamiento ilegal en la campaña de Vicente Fox<sup>28</sup> y que se

<sup>27</sup> Página 158 de la sentencia SUP-RAP-050/2001. El sistema se desarrolla en las páginas 159 y siguientes. Consistía básicamente en lo siguiente: 1. Se recibió el dinero proveniente del extranjero en el Instituto Internacional de Finanzas, Sociedad Civil, de Puebla; 2. El citado Instituto lo remitió a sus filiales de León y Monterrey. 3. Las filiales lo transfirieron a tres empresas de Lino Korrodi (K-BETA, Grupo Alta Tecnología y ST and K de México). Por lo que respecta a los ingresos de origen nacional, de las empresas de Korrodi se remitían a las de Carlota Robinson. Ésta las transfería a tres vías distintas: a) el fideicomiso en Bancomer a nombre del señor Rojas Mañón; b) diversas personas físicas y c) la asociación "Amigos de Fox".

<sup>28</sup> Los argumentos del denunciante fueron los siguientes: a) es probable que la cuenta de Valeria Korrodi en el Bank of the West, fuera receptora de recursos norteamericanos; b) que resultaba sospechoso que una empresa belga enviara recursos a Carlota Robinson; c) los empresarios saben que están utilizando sus recursos para Amigos de Fox; d) esas cadenas eran propias del lavado de dinero; e) existían intereses creados entre Vicente Fox y los extranjeros; f) no era tácticamente posible que Amigos de Fox hubiera recibido tal canti-

podían configurar las siguientes infracciones: 1) rebasar el monto máximo de aportación de simpatizante; b) violación al artículo 48 del Cofipe que establece el monopolio de los partidos políticos para contratar tiempos en radio y televisión; c) la prohibición de financiamiento de personas físicas o morales extranjeras; d) la prohibición de las empresas mexicanas de financiar a los partidos; y, e) la recepción de gastos de campaña de procedencia ilegal.

El Tribunal consideró que una de las acciones que se imponía efectuar para iniciar la investigación y, en su caso, continuarla, consistía precisamente en indagar si existían todas las personas involucradas en los hechos, y localizarlas, porque si se comprobaba su existencia, eso daría pie para posteriores investigaciones sobre ellas, sobre todo, si se corroboraran los actos a los que se les vinculaban, esto es, las cuentas y las transferencias. Asimismo, consideró que el IFE no había desarrollado adecuadamente su labor fiscalizadora, toda vez que aun cuando solicitó a los bancos la información vía la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se limitó a aceptar la respuesta de dicho organismo de que se encontraba impedido para solicitar la información en virtud del secreto bancario y fiduciario.

Para el Tribunal, esa aceptación del IFE dio lugar a que no se cumpliera el objeto de las diligencias, consistente en verificar los indicios derivados de las copias simples presentadas como principio de prueba, lo cual resultaba fundamental para determinar si efectivamente había elementos para continuar la investigación o, en el caso de que con motivo de esa investigación se desvanecieran los indicios, que se concluyera.

La propia sala superior señaló, contrariamente a lo sostenido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que el IFE en la medida que ejerce funciones de control, vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, en relación con el uso y manejo de los recursos públicos que manejan los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encontraba incluido en los conceptos abiertos de “autoridades hacendarias federales” para “fines fiscales” y, por tanto, en los casos de excepción sobre el sigilo de la información derivada de las operaciones bancarias establecido en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.

dad de recursos; g) que la asociación Amigos de Fox había servido para encubrir una operación sucia. Páginas 163 a 165 de la sentencia.

Lo anterior, debido a que la amplitud gramatical de dichos conceptos, en la que no sólo se abarcaba a las autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias, sino a todas aquellas que materialmente realizaran funciones atinentes a la hacienda pública federal, como la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, así como la calidad de fiscales, cuya concepción debía entenderse referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones, a su destino, a la vigilancia e investigación sobre el uso de tales recursos, a la comprobación de irregularidades en el manejo de los mismos, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que corresponda por las infracciones fiscales advertidas. De esta manera, en la medida en que el IFE ejercía tales funciones de fiscalización, respecto de los recursos financieros que se confieren a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, resulta indudable que era una autoridad hacendaria para los efectos fiscales. Este asunto, dio origen a las jurisprudencias SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN,<sup>29</sup>

<sup>29</sup> La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales y para fines fiscales* y, por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óp-

y SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.<sup>30</sup> En el mismo sentido, la tesis relevante SECRETO MINISTERIAL. EL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.<sup>31</sup>

timo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos. Tercera época: recurso de apelación SUP-RAP-050/2001, Partido Revolucionario Institucional, 7 de mayo de 2002, unanimidad de votos; recurso de apelación SUP-RAP-054/2001, Partido de la Revolución Democrática, 7 de mayo de 2002, unanimidad de votos; recurso de apelación SUP-RAP-046/2002, Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional, 30 de enero de 2003, unanimidad en el criterio, *Justicia Electoral*, 2004, suplemento 7, pp. 29 y 30, sala superior, tesis S3ELJ 01/2003.

<sup>30</sup> La obligación de sigilo respecto de las operaciones fiduciarias establecida en el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito (secreto fiduciario) es inoponible al Instituto Federal Electoral, en los casos en que realiza actividades de fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos y agrupaciones políticas. Para arribar a la anotada conclusión, se toma en cuenta que el secreto fiduciario constituye una especie del secreto bancario, referida limitativamente a dichas operaciones, pues su base también es una relación de confianza, en virtud de la cual un particular da a conocer a una institución de crédito su ámbito económico o patrimonial. Además, tal obligación de reserva se encuentra regulada por la propia ley que rige a tales instituciones crediticias, inmediatamente después de prever el secreto bancario en general. Por esta razón, las normas referidas al secreto bancario le son aplicables, en lo que no se rija por disposiciones especiales, que excluyan a aquellas. Tercera época: recurso de apelación SUP-RAP-050/2001, Partido Revolucionario Institucional, 7 de mayo de 2002, unanimidad de votos; recurso de apelación SUP-RAP-054/2001, Partido de la Revolución Democrática, 7 de mayo de 2002, unanimidad de votos; recurso de apelación SUP-RAP-046/2002, Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional, 30 de enero de 2003, unanimidad en el criterio. *Justicia Electoral*, 2004, suplemento 7, pp. 30 y 31, sala superior, tesis S3ELJ 02/2003.

<sup>31</sup> La interpretación sistemática y funcional de los artículos 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; así como el numeral 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, permite establecer que la prohibición establecida en el artículo 9o. mencionado, relativa a que la información que la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada obtenga de las instituciones del sistema financiero mexicano, no debe ser utilizada fuera de la averiguación previa o proceso penal, no va dirigida ni resulta aplicable al Instituto Federal Electoral, cuando actúa como autoridad hacendaria para fines fiscales, sino a los entes que por sí mismos carezcan de autorización para obtener esta clase de información. El derecho a la intimidad establecido en el artículo 16 constitucional, en sus modalidades de inviolabilidad del domicilio, papeles y posesiones, establece una limitante al requerimiento de información, a las instituciones del sistema financiero mexicano sobre las personas usuarias de los servicios que prestan, a la emisión del acto de molestia en forma escrita, por autoridad competente, que funde y motive la razón de su proceder, y tenga por objeto comprobar que se han aca-

3. *La distinción entre sanción por incumplimiento en la entrega de información y la garantía de audiencia del proceso de revisión de informes en el expediente SUP-RAP-057/2001*

En el expediente SUP-RAP-057/2001, el Partido Alianza Social promovió un recurso de apelación en contra de la resolución del 9 de agosto de 2001, del Consejo General del IFE, sobre la determinación de las irregularidades encontradas en la revisión del informe anual de ingresos y gastos presentado por el aludido ente político, correspondiente al ejercicio del año 2000.

Un tema destaca en el recurso de apelación, y es la distinción entre dos solicitudes de información que pueden derivarse del proceso de revisión de informes. Como se comentó al explicar el proceso de revisión, si la autoridad administrativa encuentra omisiones o irregularidades puede re-

tado las disposiciones fiscales; derecho a la intimidad que está protegido tanto por el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito y 9o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, pues el primero establece como regla el secreto bancario, así como a una serie de sujetos que no les es aplicable, en tanto que el segundo contiene la prohibición en el sentido de que la información obtenida con motivo de uno de los casos de excepción del secreto bancario, se utilice para fines distintos a los de la investigación y proceso penal correspondiente; por lo que se desprende que la prohibición contenida en la segunda de las normas citadas, como norma protectora del derecho a la privacidad de los documentos y su información, debe entenderse dirigida a todos aquellos entes que por sí mismos carezcan de facultades para obtener la documentación e información protegida, porque de esta forma el precepto en cita está en condiciones de cumplir con su función, consistente en que personas que carezcan de facultades para acceder a la información protegida por el secreto bancario, logren burlar el impedimento valiéndose de la facultad de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada para allegarse de esa información. Por tanto, si el Instituto Federal Electoral se encuentra en el supuesto de excepción que permite obtener información protegida por el secreto bancario, conforme a la tesis de jurisprudencia de la sala superior S3ELJ 01/2003, cuyo rubro establece SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN, consecuentemente, la prohibición de referencia, contenida en el artículo 9o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada no le resulta aplicable, pues no se afecta el derecho fundamental a la intimidad, en su modalidad de privacidad o secrecía en los documentos e información que contiene, al no ser uno de los entes que por sí mismos carecen de facultades para obtenerlos. Recurso de apelación SUP-RAP-018/2003, Partido Revolucionario Institucional, 13 de mayo de 2003, mayoría de cuatro votos, engrose Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata; los magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis, secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

querir a los órganos de finanzas de los partidos que aclaren lo que a su derecho convenga. Con ello, se respeta la garantía de audiencia del partido político infractor; en caso de no hacerlo, perderá su oportunidad de defensa. En el caso concreto, se revisaba si una solicitud de información formulada al amparo del artículo 38 del Cofipe por la autoridad electoral, podía ser ignorada por los partidos políticos sin tener una consecuencia legal.

El Tribunal consideró que en el primer caso, el desahogo de las aclaraciones o rectificaciones, o la aportación de los elementos probatorios a que se hubiera referido la notificación de la autoridad administrativa, sólo constituía una carga procesal, y no una obligación que importara una sanción ante una omisión por el ente político; esto es, a juicio del Tribunal, la desatención a dicha notificación, sólo implicaría que el interesado no ejercía el derecho de audiencia para subsanar o aclarar lo conducente, y en ese sentido, su omisión sólo podría traducirse en su perjuicio al calificarse la irregularidad advertida en el informe que se podía haber subsanado con la aclaración, y haría factible la imposición de la sanción que correspondiera por la irregularidad.

Por su parte, en la segunda hipótesis, el criterio de la sala superior fue que con el requerimiento formulado, se imponía una obligación al partido político o agrupación política, de necesario cumplimiento, y cuya desatención implicaría la violación a la normatividad electoral que imponía dicha obligación, y la cual admitiría la imposición de una sanción por la contumacia en que se incurriera, independientemente de las sanciones derivadas de la revisión. Esta hipótesis podría actualizarse cuando el requerimiento no buscara que el ente político aclarara o corrigiera lo que estimara pertinente, con relación a alguna irregularidad advertida en su informe, sino cuando dicho requerimiento tuviera como propósito despejar barreras para que la autoridad realizara la función fiscalizadora con certeza, objetividad y transparencia.

## V. EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El régimen administrativo sancionador tiene, de acuerdo con el Tribunal Electoral, los principios de:<sup>32</sup>

a) reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción;

b) el supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho;

c) la norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad); y,

d) las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

### 1. *¿Qué elementos debe tomar en consideración la autoridad electoral para imponer la sanción?*<sup>33</sup> *Análisis de caso*

El Tribunal Electoral, a lo largo de su tercera época, ha ido construyendo paulatinamente el modelo de fiscalización electoral. Al ser una labor de excepción, pues no todas las decisiones del Consejo General del IFE son recurridas, el trabajo ha sido casuístico y lento. Sin embargo, a través de determinadas sentencias, como las recaídas a los expedientes SUP-RAP-

<sup>32</sup> Véase las tesis RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRINCIPIOS Y RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL APLICABLE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MANEJO DE SUS RECURSOS. SE APEGA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CERTEZA Y LEGALIDAD.

<sup>33</sup> Sentencia SUP-RAP-010/2005. Ponente, magistrado José de Jesús Orozco Henríquez y secretario, Carlos Vargas Baca.

10/2005, SUP-RAP-076/2005, SUP-RAP-062/2005, SUP-RAP-057/2001, SUP-RAP-072/2006, podemos encontrar el procedimiento decantado de revisión de los informes de gastos de los partidos políticos y la aplicación de sanciones. El presente artículo toma las bases de dichas sentencias, pero se centra, como modelo, en el expediente SUP-RAP-010/ 2005.

Las características del asunto son los siguientes: el Partido Acción Nacional, promovió recurso de apelación, en contra de la resolución del Consejo General del IFE de 31 de enero de 2005, por el que se declaraba fundada la queja JGE/QPRD/JDO5/MICH/116/2003 y se sancionaba a dicho instituto político con 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. El antecedente de dicha impugnación provenía del proceso electoral federal para elegir diputado de mayoría relativa en el Distrito 05 con sede en Zamora, Michoacán, desarrollado en 2003. En esa ocasión, el candidato del Partido Acción Nacional utilizó símbolos religiosos en su propaganda lo que, aunado a otras violaciones a la legislación electoral, llevaron a que la sala superior en el recurso de reconsideración 034/2003, decretara la nulidad del proceso electoral. Derivado de esos hechos, el Partido de la Revolución Democrática presentó una queja en contra del Partido Acción Nacional, por el uso de símbolos religiosos en la propaganda del candidato. El IFE sancionó al Partido Acción Nacional, que recurrió la resolución ante la sala superior. Esa instancia ordenó la restitución del procedimiento con la finalidad de que la autoridad electoral volviera a realizar la investigación. Una vez concluida ésta, el Consejo General sancionó nuevamente al PAN y dicho instituto político promovió el recurso de apelación SUP-RAP-010/2005.

Esta resolución se destaca por la metodología que ofrece a la autoridad administrativa, para que a través de un procedimiento de *check list*, dicha instancia valore las circunstancias del caso y determine la gravedad de la falta en términos del artículo 270, párrafo 5, del Cofipe, que a la letra señala: “El Consejo General del Instituto Federal Electoral para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa”.

Por su parte, el Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en su artículo 22.1 establece:

En el Consejo se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Comisión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y, en su caso, las circunstancias especiales. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.

De una interpretación sistemática de ambos preceptos, y tomando en cuenta los precedentes mencionados párrafos arriba, la autoridad administrativa electoral debe proceder de la siguiente forma:

1. Determinar las circunstancias de la falta. Para tal fin, debe tomar en consideración las circunstancias particulares y relevantes que rodearon la conducta irregular; aspectos cuantitativos y cualitativos en que se generó la infracción. Las circunstancias particulares y relevantes son las de modo, tiempo y lugar:
  - a) Modo. Señalar qué norma fue vulnerada y cómo fue vulnerada.

La violación al artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Código se cometió a través de la distribución de trípticos que contienen imágenes de iglesias, cruces y un cuadro de la Virgen de Guadalupe, así como menciones de edificaciones religiosas, así como a través de *spots* de radio y perifoneos en los que se realizaron expresiones de carácter religioso.

b) Tiempo. Señalar y demostrar el momento en que ocurrieron las infracciones a la norma. “De los elementos que obran en autos, se puede advertir que se realizaron dichas propagandas electorales a favor del candidato del Partido Acción Nacional, dentro de los últimos días de mayo y durante junio del año dos mil tres”.

c) Lugar. Señalar y demostrar el sitio en que ocurrió la irregularidad.

La distribución de la propaganda electoral del candidato del Partido Acción Nacional relacionada con los trípticos, así como a los perifoneos y *spots* publicitarios se realizaron específicamente en las colonias 2 de Octubre; Ave-

nida del Árbol del Fraccionamiento Arboledas; Andador Pera; Avenida 20 de Noviembre y en general en toda la ciudad de Zamora, Michoacán.

2. Calificación de la infracción y graduación de la pena. Para ello, no sólo se deben tomar en cuenta las circunstancias objetivas del caso y la gravedad de la infracción, sino también garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad administrativa sancionadora electoral, lo cual necesariamente se tiene que ver reflejado en la magnitud e intensidad de la sanción que se imponga.

*a)* Norma transgredida y finalidad o valor de la norma. En primer término, es necesario precisar cuál es la norma transgredida y a partir de ella establecer la finalidad o valor protegido en la norma violentada así como la trascendencia de la infracción.

En el caso del PAN

la norma transgredida fue el artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Cofipe, que tiene, entre una de sus finalidades, evitar que se afecten las condiciones de equidad y legalidad en la contienda electoral, entre los candidatos de una determinada circunscripción o demarcación electoral, al evitar, que el partido o candidato se pueda vincular con algún tipo de creencia religiosa, lo que busca garantizar que ninguna fuerza política pueda coaccionar moral o espiritualmente a ciudadano alguno a efecto de que se afilie o vote por ella, con lo cual se garantiza la libertad de conciencia de los ciudadanos participantes en el proceso electoral y se consigue mantener libre de elementos religiosos al proceso de renovación y elección de los órganos del Estado.

En el presente asunto quedó acreditado que el Partido Acción Nacional utilizó símbolos religiosos en su propaganda escrita, específicamente en el tríptico que fue objeto de estudio en la presente resolución, así como expresiones y alusiones de carácter religioso en su propaganda en radio y mediante los perifoneos realizados.

Así, los actos de campaña electoral realizados por el Partido Acción Nacional violentando lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Código Electoral, permiten considerar en un primer momento grave esta falta, atendiendo a los principios jurídicos que vulnera y el carácter expreso de la prohibición contenida en la norma legal. Esto con independencia de que al analizar los restantes parámetros, así como las circunstancias particulares del caso concreto, dicha valoración pueda verse disminuida o, por el contrario, incrementada.

b) Los efectos producidos con la trasgresión o infracción. Determinar si la conducta tuvo trascendencia en el proceso electoral o en el sistema democrático.

En el caso concreto, el Tribunal consideró que los resultados tan cerrados del proceso electoral (menos del 1%), evidenciaban la importancia de las irregularidades de la elección, “ya que el surgimiento de cualquiera de estas irregularidades pudo ser la causa de que el PAN fuera el triunfador, de manera que si las anomalías no se hubieran producido, el resultado podría haber sido otro”.

c) Calificación de la pena. Una vez determinada la norma transgredida, sus fines y los efectos producidos por la trasgresión, la autoridad administrativa debe calificar la gravedad de la pena. Para tal fin, podrá considerar que la infracción es levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza el grado de *particularmente grave*, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el caso concreto, se demostró la afectación a los principios rectores en el proceso electoral; al principio histórico de separación entre Estado e Iglesia, al principio de equidad que rige en la materia electoral para que los partidos políticos lleven a cabo sus actividades, por lo que, ante el concurso de los elementos mencionados, la conducta fue calificada como particularmente grave.

3. Individualización de la sanción. Si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias objetivas y subjetivas que concurren en el caso. (SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN).<sup>34</sup> Cabe aclarar que

<sup>34</sup> La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también

el Instituto cuenta con arbitrio para imponer la sanción que considere oportuna (ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL).<sup>35</sup>

se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las *circunstancias* sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levisima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de *particularmente grave*, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Cofipe. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas. Tercera época: recurso de apelación SUP-RAP-029/2001, Partido Revolucionario Institucional, 13 de julio de 2001, unanimidad de votos; recurso de apelación SUP-RAP-024/2002, Partido Revolucionario Institucional, 31 de octubre de 2002, unanimidad de votos; recurso de apelación SUP-RAP-031/2002, Agrupación Política Nacional, Agrupación Política Campesina, 31 de octubre de 2002, unanimidad de votos.

<sup>35</sup> De una interpretación sistemática y funcional del artículo 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 269 del propio ordenamiento, se llega a la conclusión de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la atribución de tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, al momento de imponer la sanción que corresponda, por la comisión de dicha falta. Con fundamento en los anteriores preceptos, es posible concluir que, dentro de los límites legales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe estudiar invariablemente las circunstancias particulares y la gravedad de la falta, al momento de imponer una sanción. En efecto, la normatividad invocada permite concluir que el legislador ordinario no se orientó por determinar en la ley, pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad sancionadora conferida al órgano administrativo correspondiente; por el contrario, el mencionado legislador estableció en la ley las condiciones genéricas para el ejercicio de la potestad de mérito y remitió el resto de dichas condiciones a la estimación del Consejo General, sobre todo por lo que hace a la consideración de las circunstancias del caso y la gravedad de la falta. Tercera época: juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-021/2000, Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, 30 de enero de 2001, unanimidad en el criterio; recurso de

*a)* Determinar las circunstancias subjetivas (reincidencia e intencionalidad). Reincidencia. Para estos efectos, se deberá analizar las circunstancias individuales del infractor, esto es, si la conducta irregular se comete por primera vez o si se trata de una reincidencia; si el infractor realizó la conducta con el ánimo de infringir la norma legal o sin esa intención. En términos de la legislación, de tratarse de una reincidencia, la sanción será mayor.

En el caso concreto, se tiene que en los archivos de este Instituto Federal Electoral existe constancia de que el Partido Acción Nacional es reincidente en la conducta irregular sancionada en este procedimiento en anteriores procesos electorales, como es el caso de la queja identificada con el número JGE/QPRI/CG/015/99. Por todo lo anterior, consideró el Tribunal, la actitud del Partido Acción Nacional debe ser objeto de una sanción que, sin dejar de desconocer la gravedad de la conducta, también tenga en cuenta las circunstancias particulares que se presentaron en el caso concreto (modo, tiempo y lugar), a efecto de determinar la sanción que deba imponerse, sin que ello implique que la misma sea de tal monto que no cumpla con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida y que se han precisado previamente.

*b)* Revisar el catálogo de sanciones. Para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Cofipe, de los que permitan un mínimo y un máximo, lo que conduce automáticamente que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción. Por lo que una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del trasgresor, tanto objetivas como subjetivas, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción, resultando aplicable la tesis relevante identificada con el ru-

bro: SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.

El Tribunal ha llegado a esa conclusión, considerando que la naturaleza de las sanciones impuestas es preventiva, no retributiva o indemnizatoria, esto es, no busca que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que pretende evitar en lo sucesivo su comisión, ya que tomando en cuenta la teoría de la prevención general desarrollada en el derecho penal, aplicable en el derecho administrativo sancionador electoral, parte de la idea de que el daño social causado no puede ser reparado con la imposición de una sanción al infractor, pues éste violenta el estado de derecho de forma inmediata, por ende, las faltas deben reprimirse con la intención de que en lo futuro, tanto el delincuente como los individuos que conforman la sociedad, no cometan nuevos actos ilícitos que pudieran generalizarse trastocando el bienestar social, el cual constituye la razón última del Estado de derecho. En el caso concreto que se ha venido relatando, el Tribunal argumentó:

teniendo en cuenta la gravedad de la falta, así como las circunstancias particulares que se dieron en el caso concreto, la sanción que debe aplicarse al caso concreto es una multa que, sin ser demasiado gravosa, sí sea significativa, a efecto de disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro. En ese sentido, se concluye que una multa de cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (impuesta por el IFE), puede cumplir con los propósitos antes precisados.

## *2. Los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador electoral*

Finalmente, el Tribunal ha desarrollado tres criterios sobre el procedimiento administrativo sancionador electoral derivados del principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, aplicable a la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Los criterios son los de: idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

La idoneidad se refiere a que 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.

Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de 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.

El criterio de proporcionalidad obliga a que la autoridad pondere si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se 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. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

## VI. LOS RETOS DE LA FISCALIZACIÓN

Ferrajoli conceptualiza dos esquemas de democracia. El primero, la democracia formal, corresponde al modelo procedimental de Bobbio. El segundo, la democracia sustancial, responde la interrogante de qué se puede o no decidir por una mayoría electa democráticamente. Los derechos humanos se convierten en los límites de lo decidible al impedir que una mayoría, cualquiera que sea ésta, deje de satisfacer derechos sociales o vulnerar derechos individuales.

En ese tenor, los derechos son un requisito y un fin de la democracia y, entre ellos, se encuentra el derecho a la información pública y a la rendición de cuentas. Además, del derecho que los seres humanos tenemos a contar con instituciones de gobierno responsables y transparentes, así como el de aspirar a pertenecer a éstas. Cabe aclarar que no se trata de un derecho en abstracto, sino de una expectativa adscrita a los seres humanos por normas jurídicas, según la interpretación desarrollada por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>36</sup> Varios académicos han desarrollado propuestas en torno a la fiscalización de los recursos de los partidos, que van desde la creación de un registro de proveedores de bienes y servicios hasta

<sup>36</sup> Resolución 1999/57 Promoción del Derecho a la Democracia.

una reforma de las facultades de la autoridad electoral.<sup>37</sup> Los retos de la fiscalización se encuentran en varios frentes:

a) se requiere de un diseño institucional adecuado de los órganos del Estado encargados de la transparencia y la rendición de cuentas;

b) se requiere fortalecer los mecanismos de publicidad como medios de control de la burocracia, tanto los derivados del escrutinio público y el acceso a la información, como de los medios de comunicación;

c) se requiere fortalecer la relación entre los órganos del Estado y la sociedad civil, para legitimar a los órganos.

La rendición de cuentas públicas se erige como espina dorsal de la democracia política, al grado que puede decirse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario. Precisamente, lo contrario de la rendición de cuentas es la impunidad gubernamental.<sup>38</sup> En un sistema de partido hegemónico como el que vivió México una buena parte del siglo XX, no existen partidos políticos que puedan contender con el del gobierno, por lo que la actuación de este último queda exenta de controles. En el polo opuesto a esta circunstancia, dentro de un sistema de partidos competitivo, como el generado en nuestro país a partir de la década de los noventa, los partidos políticos y sus grupos afines se encuentran en constante vigilancia de la actividad gubernamental.

Esta supervisión genera un nivel de competitividad mucho mayor. Los partidos políticos al momento de asumir la función gubernamental —por regla general— se cuidan de no generar escándalos que los puedan perjudicar electoralmente.

La alternancia genera nuevos mecanismos de rendición de cuentas, y éstos a su vez, al mostrar a la sociedad los errores de los partidos políticos, se traducen en nuevos cambios de partido en el gobierno. Alternancia y rendición de cuentas se conjugan para lograr un fin diferente: la efectividad en el

<sup>37</sup> Carlos Vargas Baca propone, además de la creación de la base de datos, la reducción del financiamiento para gastos de campaña, la regulación de las precampañas, la fiscalización adecuada de los recursos de los partidos políticos que obtienen su registro un año antes del proceso electoral y las facultades del IFE. Vargas Baca, Carlos, “Algunas propuestas de modificación al sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos”, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, cit., nota 26, pp. 277 y ss.

<sup>38</sup> Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001.

gobierno.<sup>39</sup> De eso se trata la rendición de cuentas. A eso se refería Franklin al señalar que el reto era mantenerla.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Lecciones de los asuntos pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- CHACÓN ROJAS, Oswaldo, “La Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas como modelo institucional de la fiscalización de la financiación política”, *Temas de derecho electoral*, CEDEM-UA Chiapas, 2006.
- CÓRDOVA, Lorenzo, “Los desafíos de la fiscalización electoral”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I.
- y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemex y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- CRESPO, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001.
- ESPINOZA HOYO, Omar, “El secreto fiscal, bancario y fiduciario en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México”, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. IV Congreso Internacional de Derecho y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, Memoria*, núm. 4, México, TEPJF, 2002.
- MAYER-SERRA, Carlos Elizondo, *Impuestos, democracia y transparencia*, México, ASF, 2001.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, IFE, 2003.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, “Nuevas normas e instituciones para el control del gasto público en México”, *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

<sup>39</sup> Son interesantes las percepciones como la de Carlos Elizondo Mayer-Serra, quien citando a Margaret Levi, afirma que los representantes de los ciudadanos aceptan mayores impuestos porque saben cómo se gastan los recursos. Mayer-Serra, Carlos Elizondo, *Impuestos, democracia y transparencia*, México, ASF, 2001, p. 35.

SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004.

WOLDENBERG, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *Diagnóstico de los derechos humanos en México*, México, 2003.