



66

Evolución, alcances y futuro de la fiscalización electoral en México

Lorenzo Córdova Vianello

DERECHO CONSTITUCIONAL

Mayo de 2005

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. D. R. © 2005, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

CONTENIDO

I. Introducción: democracia, publicidad y rendición de cuentas	1
II. 1993: el inicio de la fiscalización en México	3
III. La reforma de 1996: el fortalecimiento de la fiscalización	5
IV. La fiscalización a prueba: el caso “Amigos de Fox”	7
V. La jurisprudencia del Tribunal Electoral	9
VI. El futuro de la fiscalización	12
VII. Bibliografía.....	13

I. INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA, PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La democracia ha sido definida por Norberto Bobbio, siguiendo una larga tradición de pensamiento, como el “poder en público”, entendiendo por esto el conjunto de situaciones y condiciones institucionales “que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del sol y permiten a los gobernantes ‘ver’ cómo y en dónde las mismas se toman” (Bobbio, 1999, p. 339). Esta es una característica de la democracia desde que en la Atenas clásica el pueblo se reunía en el *agorá* para decidir abierta y, por ello, públicamente, los asuntos concernientes al gobierno de la ciudad. Como sostiene el mismo Bobbio, “en el paso de la democracia directa a la democracia representativa –de la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos- desapareció la reunión en la plaza, pero no la exigencia de «visibilidad» del poder, que se satisface de otra manera, a través de la publicidad de las sesiones del parlamento, con la formación de una opinión pública a través del ejercicio de la libertad de prensa, con las declaraciones que los líderes políticos hacen a través de los medios de comunicación...” (Bobbio, 1999, pp. 339-340), con los informes que, al menos en el caso específico de nuestro sistema político, deben presentar públicamente varios funcionarios, en primer lugar el Presidente de la República, ante el Congreso, etc.

Si la existencia del secreto era uno de los medios –probablemente el fundamental- para actuar la *razón de estado*, si la existencia de los *arcana imperii* era uno de los pilares del poder absoluto, la democracia se plantea, por el contrario, como el régimen que se funda, por excelencia, en la transparencia del ejercicio del poder y en la rendición de cuentas de los gobernantes.

Históricamente, el secreto, la opacidad en la toma de las decisiones y la falta de transparencia en la acción gubernamental han constituido instrumentos centrales para el ejercicio de un poder discrecional y concentrado. El secreto puede definirse así como la esencia más íntima del poder concentrado. Un poder democrático, por el contrario, es un poder distribuido en varias manos, aquí son los electores quienes tienen en sus manos el derecho-poder de decidir quién va a tomar las decisiones colectivas y, en todo caso, los espacios en los que éstas van a ser adoptadas involucran a varios órganos del Estado y a diversas personas.

Si en los sistemas democráticos son los electores quienes están en la base de la pirámide decisional del Estado, es decir si es de éstos de quienes emana, en primer término, el poder político, entonces resulta crucial para el correcto funcionamiento de dichos sistemas la existencia de un público activo, informado y consciente, que le permita distinguirse de la masa anónima e indistinta sobre la que se fundan, por el contrario, los sistemas autocráticos. Es por ello que las democracias se rigen por la máxima de que en los asuntos públicos la publicidad es la regla y el secreto es la excepción, mientras que los asuntos privados se basan en el principio contrario de que el secreto es la regla mientras que la publicidad es la excepción.

El manejo de los recursos públicos constituye uno de los aspectos más sensibles de los que se refieren a las funciones gubernamentales. El buen uso de recursos estatales es fundamental para una buena conducción de todo gobierno, pero particularmente del gobierno democrático. No obstante, de manera tradicional se ha identificado a la democracia con la corrupción. Basta dar una ojeada a los autores clásicos de la ciencia política para constatar ese hecho. Comúnmente

concebida como una forma de gobierno poco deseable, la democracia fue caracterizada por un sinnúmero de pensadores como un terreno propicio para que la corrupción se implantara y se desarrollara.

Sin embargo, paradójicamente, la democracia es el sistema en el que, precisamente por el carácter de publicidad que reviste la toma de las decisiones colectivas y que le es consustancial, el fenómeno de la rendición de cuentas se actúa con mayor amplitud. Y es que en las democracias, los gobernantes no solo están colocados “a la vista de todos”, sino que son, la mayoría de las veces, escrutados minuciosamente por la opinión pública –elemento característico de este sistema–, por la oposición –que busca sacar provecho de los eventuales errores del gobierno– y por el ciudadano en lo individual, preocupado por el uso del patrimonio común que él ha contribuido a formar o por el eventual abuso de poder (del cual es el principal perjudicado) por parte de los gobernantes.

No es casual que los grandes escándalos de corrupción en los últimos dos siglos se hayan presentado precisamente en los sistemas democráticos, es decir, aquellos que hacen de los fenómenos de la publicidad en el ejercicio del gobierno y de la rendición de cuentas su modo de vida cotidiano. Cabe preguntarse entonces: ¿el que dichos escándalos se hayan conocido es porque las democracias son más corruptas, o bien porque en éstas la visibilidad de poder y la revisión de la gestión gubernamental (la *accountability* de los anglosajones) son mayores?

Ahora bien, los partidos políticos son uno de los pilares centrales en los que se fundan los sistemas democráticos. De hecho, resulta impensable una democracia representativa que no se sustente en los partidos y que vea en éstos el conducto mediante los cuales, a partir del voto ciudadano, se integren los órganos de representación política. La lucha histórica por el sufragio universal, eje conductor del desarrollo de la democracia moderna, trajo consigo el reforzamiento de la figura de los partidos políticos y le fue atribuyendo a éstos un papel cada vez más determinante en el proceso de toma de las decisiones colectivas. En una sociedad masificada en la que más y más ciudadanos son titulares de derechos políticos, los partidos se fueron convirtiendo en el eje articulador, en los intermediarios naturales, entre esa ciudadanía cada vez más numerosa y los órganos representativos.

Así, los partidos se fueron conformando en verdaderos centros de agregación de consenso y, en cuanto tales, se convirtieron en el medio idóneo de representación de los intereses y las demandas ciudadanas en los órganos de decisión política. En México la centralidad de los partidos en la vida política del país se plasma en el reconocimiento constitucional de los mismos como “entidades de interés público”, tal como lo establece nuestra Carta Fundamental en su artículo 41, desde 1977.

Ahora bien, uno de los aspectos de mayor relevancia cuando se piensa en los partidos políticos es el que tiene que ver con su manejo financiero. El viejo problema de la relación existente entre el dinero y la política asume una creciente importancia en la actualidad. Y no es un asunto que interese meramente la vida interna de los propios partidos, sino que se trata de un tema que involucra, como sostenía antes, la entera sustentabilidad de los regímenes democráticos. Un sistema que no prevé mecanismos que permitan revisar y transparentar el estado de los recursos de que disponen los partidos está condenado, tarde o temprano, a enfrentar una serie de dudas y de problemas que erosionan su legitimidad y, a la larga, su viabilidad. No hay nación democrática que no se haya enfrentado a este problema y que haya intentado resolver, mediante distintos pa-

liativos, la sombra de la ilicitud en los estados financieros de sus respectivos partidos políticos. Ningún país está exento de ese peligro, el riesgo de que dinero proveniente de fuentes ilegales de financiamiento pueda ingresar a las arcas partidistas, y con ello distorsionar el entero equilibrio de su sistema de partidos, es latente de no existir los seguros y las previsiones necesarias. Baste pensar en los grandes escándalos políticos del último cuarto de siglo y encontraremos casi siempre involucrados a partidos: desde Alemania, hasta Argentina, pasando por los emblemáticos casos de Italia, Estados Unidos y también de nuestro país. Es por ello que la tendencia común ha sido la de instrumentar diversos mecanismos de control y de supervisión de los recursos de que disponen los partidos

México, como es sabido, no ha sido ajeno a esa tendencia. De manera paralela al crecimiento del financiamiento público, como la manera más eficaz para lograr la equidad de condiciones y así una contienda más justa y equilibrada, se han ido incrementando y fortaleciendo los mecanismos de revisión de los recursos que entran y salen de las cuentas partidistas.

II. 1993: EL INICIO DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

Hasta 1993 las reglas que regulaban las finanzas de los partidos políticos habían sido pocas e insuficientes y se limitaban a las modalidades que tenía el financiamiento público sin que se normara de manera alguna el financiamiento de origen privado; además, los instrumentos de rendición de cuentas eran completamente nulos. Hasta entonces nadie podía hablar con certeza de los montos de dinero involucrados en las actividades de los partidos ni de las cantidades que estos utilizaban para financiar las campañas electorales y en el raro caso de que llegaran a hacerse públicas la fuentes de financiamiento de los partidos (como ocurrió con el famoso “pase de charola” a algunos importantes empresarios mexicanos por parte de Carlos Salinas en 1993), ello ocurría más por filtraciones o por investigaciones periodísticas que como el resultado de una eficaz auditoría pública de esos recursos. La autoridad estaba totalmente excluida de cualquier tipo de revisión sobre los estados financieros de los institutos políticos.

Fue con la reforma electoral en el año de 1993 cuando se introdujeron los primeros instrumentos de control contable. Se trató, sin duda, de uno de los temas más relevantes y de mayores consecuencias de esa reforma ya que se incorporaron a la ley disposiciones que regulaban tanto al financiamiento privado, como los mecanismos de información, supervisión y sanción sobre los recursos partidistas, así como los límites que podían ser utilizados en las campañas electorales.

Con los cambios legales y constitucionales de ese año se establecieron nuevas reglas en relación con las finanzas de los partidos políticos planteando, por primera ocasión, límites y controles tanto al financiamiento privado como al financiamiento público. De manera simultánea, se introdujeron los primeros instrumentos –entonces limitados y acotados- para vigilar que el manejo financiero de los partidos políticos se ajustara a las nuevas normas en materia de ingresos y egresos. Las regulaciones en materia de financiamiento que fueron introducidas en 1993 consistían en lo siguiente:

1. En materia de ingresos de recursos se determinaron cinco distintos rubros que abarcan el espectro posible de financiamiento (modalidades que todavía hoy están vigentes):

- a) Recursos públicos;
- b) Ingresos provenientes de la militancia;
- c) Aportaciones de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento, y
- e) Rendimientos financieros.

2. El nuevo artículo 49 estableció que habría fuentes de financiamiento prohibidas en todo tiempo y en cualquier modalidad –en dinero o en especie; ni por sí mismas, ni por interpósita persona-. Vale la pena subrayar que las prohibiciones de entonces coinciden con las prohibiciones actuales. Dichas fuentes ilícitas de financiamiento eran:

- Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de los Estados, así como los Ayuntamientos (excepto del financiamiento previsto por ley que se otorgaba a través del IFE);
- Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

3. Por último, la reforma de 1993 también impuso límites a las aportaciones que lícitamente podían realizarse a favor de los partidos políticos. Así:

- Hasta un 10% del financiamiento público total podía provenir de fuentes anónimas;
- Las aportaciones individuales tendrían un límite máximo del 1% del financiamiento público total en el caso de personas físicas y del 5% en el caso de personas morales.

La violación a alguna de las disposiciones anteriores implicaba la imposición de penas que iban desde multas hasta la pérdida del registro. Entonces, correspondía al Instituto Federal Electoral determinar el ilícito y hacer ese hecho del conocimiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) quien era la autoridad competente para imponer las sanciones. Es decir, entonces la autoridad administrativa indagaba y otra distinta, la jurisdiccional, imponía las penas.

Cabe señalar también que entre las eventuales conductas ilícitas que podían cometer los partidos políticos en materia de financiamiento, se encontraba la posible superación de los topes de gasto de campaña. La reforma de 1993 introdujo, en efecto, la figura de los topes, mismos que eran determinados, en el caso de la elección para Presidente, por el Consejo General del IFE; en

el caso de las elecciones de senadores, por las Juntas Locales Ejecutivas de cada Estado; y, en el caso de las elecciones de diputados, por las Juntas Distritales Ejecutivas de cada Distrito.

Hasta aquí las normas de financiamiento de acuerdo con la reforma de 1993. Pero también ese año se estableció que los partidos políticos estaban obligados a entregar a la autoridad electoral informes anuales, en los que debían reportar todos los ingresos (por cualquier vía) y gastos que hubieran realizado en cada ejercicio fiscal; así como informes de campaña, en los que, adicionalmente, debían reportar los ingresos y gastos realizados durante cada una de las distintas campañas en específico (Presidente, Senadores y Diputados).

De manera paralela se estableció la atribución-deber de la autoridad electoral de revisar, por conducto de una específica Comisión del Consejo General, dichos informes para verificar que los partidos se hubieran ajustado a las normas que rigen la materia. Cabe señalar, no obstante, que las facultades fiscalizadoras del IFE se limitaban a revisar lo reportado en sus informes, no teniendo atribuciones para realizar compulsas o actuaciones adicionales. En suma, los partidos tenían la obligación de reportar al IFE todos sus ingresos y gastos, y el IFE debía revisarlos, pero su tarea estaba únicamente limitada a lo que los propios partidos le reportaban. Se trataba pues de facultades sumamente acotadas dado que no había modo de comprobar siquiera que los partidos hubieran cumplido con su obligación de reportar *todos* sus ingresos o gastos.

La reforma de 1994 no alteró significativamente las normas de financiamiento y fiscalización establecidas en 1993, ya que la única modificación consistió en que, a partir de entonces, los topes de gastos de campaña de las elecciones de senadores serían determinados por cada uno de los 32 Consejos Locales del Instituto, en lugar de las Juntas Locales Ejecutivas, y los topes de gasto de campaña de las elecciones de diputados se fijarían por cada uno de los 300 Consejos Distritales, y no por las Juntas Distritales Ejecutivas; es decir, por los órganos ciudadanizados del IFE y no por sus órganos ejecutivos.

Como consecuencia de las reformas de 1993 y 1994, las capacidades fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral, si bien eran bastante limitadas, tuvieron la enorme virtud de permitir conocer, por primera vez, gracias a la revisión de los Informes Anuales y de Campaña de los partidos, las dimensiones de los recursos, públicos y privados, involucrados en las contiendas electorales. Los resultados de la revisión que realizó la Comisión de Consejeros Ciudadano encargada de fiscalizar los Informes de Campaña, mostraron la enorme asimetría en la distribución de los recursos erogados durante el proceso electoral de 1994 por los partidos contendientes: en las elecciones presidenciales el PRI dispuso del 71.4% del total del dinero gastado, el PAN 17.8%, el PRD 6.05%, el PT 1.15%, el PDM 1.02%, el PPS 0.9%, el PFCRN 0.87%, el PVEM el 0.56% y el PARM 0.24% (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000, pp. 371-372)¹.

III. LA REFORMA DE 1996: EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN

La fórmula seleccionada en 1996 para afrontar la enorme inequidad en los recursos de que disponían los partidos políticos, misma que fue evidente a raíz de las revisiones de la autori-

¹ Por lo que hace al total del dinero erogado en las campañas (no sólo en la presidencial), el resultado es aún más asimétrico: PRI, 78.28%; PAN, 10.37%; PRD, 4.73%; PPS, 1.52%; PFCRN, 1.02%; PARM, 1.28%; PDM, 1.12%; PT, 1.12% y, PVEM, 0.80% (IFE, 1995, p. 246).

dad electoral, fue la de privilegiar al financiamiento público sobre el financiamiento privado, aumentando considerablemente el primero y estableciendo que el segundo en todo caso debería ser menor al financiamiento público.

De manera paralela se fortalecieron de manera importante las capacidades y atribuciones fiscalizadoras de la autoridad electoral. En efecto, la reforma de ese año dotó al Instituto Federal Electoral, a través de su Comisión de Fiscalización (la cual adquirió a partir de entonces un carácter permanente), de una serie de facultades que le permitían controlar de manera mucho más eficaz, por un lado, que los recursos que ingresaban a las arcas partidistas (y a las de las Agrupaciones Políticas Nacionales) fueran recibidos de conformidad con las reglas previstas en la ley y, por otro lado, que las erogaciones que los partidos realizaran en el marco de las campañas electorales no rebasaran los topes fijados para cada una de ellas. Para lograrlo, se construyó una estructura especializada permanente. Además, la Comisión de Fiscalización contó, a partir de entonces, con una serie de nuevos mecanismos entre los que vale la pena destacar los siguientes:

- La posibilidad de establecer, mediante lineamientos y reglamentos, las modalidades que debían cumplir los partidos en el registro de sus ingresos y gastos y en la presentación de sus informes.
- La capacidad de vigilar, en todo momento, que los partidos cumplieran con las normas de financiamiento (y no ya, como antes, sólo como consecuencia de la revisión de los informes).
- Poder pedir, en cualquier momento, informes detallados a los partidos políticos o a las Agrupaciones Políticas Nacionales.
- Ordenar auditorías y visitas de verificación
- La posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

Pero además, la reforma de 1996 hizo coparticipe a los partidos políticos en las funciones de vigilancia en materia de financiamiento, atribuyéndoles la posibilidad de iniciar, a través de quejas o denuncias contra otros partidos políticos, un procedimiento administrativo que sería desahogado ante la Comisión de Fiscalización la cual debería presentar su dictamen y proyecto de resolución al Consejo General del Instituto.

Es importante destacar que las legislaciones locales siguieron las tendencias que marcaba el legislador federal introduciendo facultades fiscalizadoras a favor de sus respectivos organismos electorales para revisar y controlar las finanzas partidistas en los ámbitos de su competencia. La intención de esas adecuaciones fue la de crear una exhaustiva red de revisión contable sobre las arcas de los partidos, tanto a nivel federal como a nivel estatal, para evitar que quedaran “zonas grises”, es decir, lagunas que pudieran volver ineficaz, y a la larga, inútil la tarea de fiscalización. Atendiendo a esa intención, el IFE promovió desde el año 2000 la firma de convenios en materia de fiscalización con los órganos electorales locales para intercambiar información que permitiera colmar esas “zonas grises”. Hasta la fecha se han suscrito 20 convenios y otros más todavía siguen en proceso de negociación, aunque algunos órganos electorales locales ya han hecho expresa su negativa. Lo anterior no es un problema menor. Debe recordarse que los parti-

dos políticos pueden hacer transferencias financieras entre sus diferentes órganos (Comité Nacional, Comités Estatales, Comités Distritales, Comités Municipales, etc.), y aunque deben informar con puntualidad a la autoridad electoral todos los movimientos de recursos internos que efectúen, la falta de mecanismos legales que permitan el intercambio recíproco de la información que los diversos organismos electorales en sus respectivos ámbitos de competencia se allegan en ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, abre la puerta a la existencia de huecos que impiden una revisión puntual del flujo y destino del dinero.

Vale la pena señalar también que con ese espíritu de propiciar una fiscalización exhaustiva, el 13 de noviembre de 1991 el IFE suscribió un convenio con la Procuraduría General de la República en el cual ambas dependencias se comprometieron, entre otras cosas, a proporcionarse recíprocamente –dentro de los límites legales- el auxilio y la documentación necesarios para cumplir sus respectivas funciones. Ese convenio fue, por cierto, la base legal para que se entregara información y documentación en algunas quejas que desahogó el IFE en materia de fiscalización (por ejemplo, la copia de la averiguación previa que la PGR entregó al IFE relativa al caso “Pemexgate” en octubre de 2002).

Ese es, de manera general el marco jurídico que regula desde 1996 las atribuciones fiscalizadoras de la autoridad electoral.

IV. LA FISCALIZACIÓN A PRUEBA: EL CASO “AMIGOS DE FOX”

A partir del año 2000 algunos partidos políticos presentaron diversas quejas denunciando presuntas irregularidades cometidas en materia de financiamiento por parte de otros partidos. Adicionalmente, la Comisión de Fiscalización ha iniciado, de oficio, otros procedimientos administrativos al haber detectado aparentes ilícitos en el manejo de los recursos de algunos partidos.

La complejidad de estas investigaciones ha puesto en evidencia varias inconsistencias, fallas y omisiones que presenta el sistema legal en materia de fiscalización de los recursos de los partidos. La más notoria e importante de ellas es que las normas bancarias y fiscales no incorporan explícitamente al IFE dentro de las excepciones previstas para los secretos bancario, fiduciario y fiscal, lo que, en los hechos, ha provocado discrepancias en las interpretaciones legales que han hecho, por un lado, el propio Instituto Federal Electoral y, por el otro, las autoridades bancarias y hacendarias. En efecto, mientras el IFE ha sostenido que una interpretación integral de las leyes electorales que incluya tanto el artículo 41, como las disposiciones en materia de fiscalización previstas por el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), le permite tener acceso a aquella información del sistema financiero nacional que resulta indispensable para poder llevar a cabo sus cometidos legales; las instituciones financieras, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la propia Secretaría de Hacienda, por otra parte, han argumentado su imposibilidad para proporcionar al IFE la información y documentación que éste ha solicitado a causa de los secretos bancario, fiduciario y fiscal establecidos por los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como por el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

En concreto, la queja identificada con el número de expediente Q-CFRPAP-19/00/PRI vs AC, correspondiente al caso conocido como “Amigos de Fox”, tuvo que ser desechada en primera instancia por el Consejo General del IFE el 9 de agosto del 2001, bajo el argumento de la im-

posibilidad material de continuar con sus investigaciones debido a que se le había negado información indispensable para sustanciar el caso, con el argumento del impedimento que suponían los secretos antes mencionados. Dicha queja fue impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por el partido denunciante (PRI), órgano jurisdiccional que, luego de más de 9 meses, emitió la sentencia correspondiente (SUP-RAP-050/2001, del 7 de mayo de 2001) en la que revocaba la resolución del IFE al considerar que éste, cuando ejercía sus facultades de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, debía ser considerado como una *autoridad hacendaria que persigue fines fiscales* y, por lo tanto, se encontraba comprendido dentro de las excepciones que contemplan las leyes frente a los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Fue en tal virtud que ordenó, en dicha sentencia que se reiniciaran las investigaciones del IFE en el contexto de esa queja.

No obstante, a partir de ese momento, la autoridad electoral enfrentó una serie de contratiempos que complicaron notoriamente el desarrollo de sus investigaciones, y que pueden resumirse de la siguiente manera:

1. *La imposibilidad para aplicar el criterio del Tribunal a otros casos distintos a aquél en el que se dictó la resolución.* El IFE, luego de pretender fallidamente tener información bancaria respecto de asuntos distintos a al de “Amigos de Fox” (en concreto se solicitó información bancaria relativa a las cuentas bancarias del PRI dentro de otro caso, la queja Q-CFRPAP-01/02/PRD vs PRI, conocida como “Pemexgate”), al considerar que la naturaleza de autoridad hacendaria para fines fiscales que le fue reconocida por el Tribunal, era una consideración general y que, en consecuencia, valía para todos los casos, enfrentó el argumento de que las sentencias de dicho órgano jurisdiccional tenían un efecto relativo (bajo el principio de la “relatividad de las sentencias judiciales”). El mismo TEPJF reconoció poco después que, en efecto, sus sentencias surtían efectos sólo en el caso concreto en el que eran emitidas, aunque reconoció que el IFE podía invocar la “fuerza del precedente” que, sin embargo, jurídicamente no tiene ninguna fuerza coactiva.

2. *Diversos juicios de amparo en contra de la CNBV fueron interpuestos por algunos de los sujetos indagados por el IFE.* Estos juicios de amparo fueron promovidos en contra de las solicitudes de información que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores hacía a las diversas instituciones bancarias a solicitud expresa del IFE. La estrategia era evidente: evitar el desechamiento por notoria improcedencia de los amparos por tratarse de materia electoral. Sin embargo, aunque en los amparos formalmente el IFE no fue señalado por los quejosos como la autoridad responsable, era evidente, *de facto*, que las solicitudes de información que la CNBV hacía a los bancos respondían a un requerimiento previo de la autoridad electoral federal. No obstante, siete jueces de distrito en materia administrativa concedieron, en diez diversos juicios de amparo, las suspensiones definitivas que los quejosos solicitaban, lo que, en los hechos, significó que se interrumpiera el flujo de la información bancaria solicitada por el IFE.

El Instituto Federal Electoral, ante la imposibilidad material de cumplir la sentencia del Tribunal y proseguir con las investigaciones, promovió un incidente ante el mismo TEPJF. Sin embargo, este órgano jurisdiccional consideró, el 24 de septiembre de 2002, que, si bien sus sentencias “quedan revestidas de definitividad e inatacabilidad, por disposición expresa y directa de la Ley Fundamental del país, lo que implica que ninguna autoridad administrativa, legislativa o jurisdiccional queda en aptitud jurídica de enjuiciar su legalidad a través de cualquier acto o resolución, y mucho menos la puede revocar, modificar o nulificar”, también era cierto que el Tribu-

nal Electoral no tenía atribución alguna para pronunciarse sobre la validez o invalidez de las medidas que se instruyeran en jurisdicciones constitucionales distintas a la electoral, como era, en al especie, la del juicio de amparo.

Ello significó, en los hechos, que el IFE tuvo que concurrir como tercero perjudicado y litigar en todos los juicios de amparo para hacer valer su facultad de acceder a las cuentas bancarias de las personas vinculadas con los hechos denunciados en la queja “Amigos de Fox”. Entre diciembre de 2002 y febrero de 2003 todos los jueces de distrito le dieron la razón al IFE y determinaron sobreseer los amparos por considerar que los actos reclamados eran eminentemente electorales. Los quejosos apelaron todas las sentencias que perdieron en primera instancia. El IFE, nuevamente, concurrió en las segundas instancias para defender jurídicamente sus atribuciones legales.

Uno de esos casos llegó en revisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien con notoria celeridad, conoció del caso y en el proyecto de sentencia que sería presentado al Pleno en sesión programada para el 8 de abril de 2003 había decidido sobreseerlo reconociendo que el amparo no era un medio idóneo para impugnar actos electorales, confirmando así la postura sostenida durante más de nueve meses por el IFE. No obstante, un día antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera el juicio mencionado, todos los quejosos se desistieron de sus amparos provocando en consecuencia, por ese hecho, que todos los casos fueran sobreseídos. Ello permitió que nuevamente volviera a fluir la información que el IFE necesitaba para resolver el caso

3. Por otro lado, el IFE se topó con la imposibilidad de requerir a terceros información relacionada con las finanzas de los partidos políticos o de citarlos a comparecer en el contexto de las quejas que seguía en materia de fiscalización. Ello se debió a que, a diferencia de otras autoridades fiscalizadoras, el Instituto Federal Electoral carece de medios de apremio para lograrlo. Toda autoridad encomendada de sustanciar procedimientos administrativos debe contar con mecanismos eficaces para lograr la colaboración de los particulares, es decir, de medios de coacción en toda forma. El IFE, por el contrario, depende meramente de la buena fe y del “sano espíritu de colaboración” de las personas físicas y morales privadas con sus funciones, que en ocasiones existe y da resultados, y en muchas otras no.

V. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Como se señaló anteriormente, luego de que el Tribunal Electoral le reconoció al IFE, en su sentencia del 7 de mayo de 2002, el carácter de autoridad hacendaria para fines fiscales, la autoridad electoral intentó infructuosamente requerir información a la CNBV en casos distintos a aquél en el que se emitió dicha sentencia, por causa del principio de “relatividad de las resoluciones judiciales”. El mismo Tribunal Electoral reconoció, como ya hemos señalado, que el IFE podía utilizar ese criterio como un *precedente*, más no como un *principio de aplicación general*.

Por tal razón, y en aras de propiciar las condiciones que permitieran la mayor exhaustividad posible en la fiscalización de los recursos partidistas, el Consejo General del IFE, en diciembre de 2002, decidió incorporar al Reglamento que establece las reglas de la fiscalización electoral, una disposición que obligaba a los partidos políticos a otorgar al IFE una autorización por escrito para que éste pudiera tener acceso a su información bancaria cuando ello fuera necesario

para realizar una fiscalización exhaustiva de sus finazas. Sin embargo, dicha disposición fue revocada el 30 de enero de 2003 por el Tribunal Electoral por considerarla innecesaria dadas las “amplias facultades fiscalizadoras con que contaba el IFE”, mismas que se derivaban de su carácter de *autoridad hacendaria para fines fiscales*. Cabe señalar que con las resoluciones que ese día recayeron a dos recursos de apelación promovidos en contra del Reglamento mencionado, el TEPJF formó las dos jurisprudencias que a continuación se transcriben:

1. Tesis de Jurisprudencia Obligatoria J.01/2003

SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN. La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en 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 óptimo 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.

Sala Superior. S3ELJ 01/2003

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 de votos en el criterio.

TESIS DE JURISPRUDENCIA J.01/2003. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

2. Tesis de Jurisprudencia Obligatoria J.02/2003

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

Sala Superior. S3ELJ 02/2003

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 de votos en el criterio.

TESIS DE JURISPRUDENCIA J.02/2003. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

Fuerte de las tesis de jurisprudencia anteriores, el IFE solicitó, a principios de febrero de 2003 a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, diversa información bancaria necesaria para poder sustanciar una serie de procedimientos administrativos, distintos al caso “Amigos de Fox”, que había iniciado en materia de financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

El esfuerzo fue infructuoso: la CNBV siguió negando la información que el IFE le solicitó al considerar que la jurisprudencia del Tribunal Electoral no la obligaba a atender esos requerimientos y al hecho de que subsistía el impedimento planteado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal para todos aquellos asuntos diversos al caso “Amigos de Fox”, en el cual había una sentencia que expresamente obligaba a la autoridad bancaria a atender puntualmente, y en los términos que el IFE estableciera, los requerimientos que le formulara la autoridad electoral.

Si atendemos a lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución, que establece que la ley determinará los términos en los que la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación será obligatoria; lo que establece el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que “La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo lo será para las autoridades electorales locales...”; y al criterio de que la jurisprudencia obliga sólo a los órganos jurisdiccionales en casos concretos, debemos concluir, *prima facie*, que la autoridad bancaria tiene razón en sostener que la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral no la obliga.

Sin embargo, el problema de fondo que plantean las negativas de la autoridad bancaria subsiste: la CNBV no se hace cargo del hecho de que las atribuciones del IFE para solicitarle información derivan directamente de la Constitución y del entramado legal que rige la materia

electoral de donde se desprende que es intrínseca a la naturaleza de la autoridad electoral el carácter de *autoridad hacendaria* y, por lo tanto, está exceptuada de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Dicho en breve: la naturaleza de *autoridad hacendaria* del IFE no deriva ni de las sentencias ni de la jurisprudencia del Tribunal Electoral (éstas sólo *reconocen* su carácter), sino de la propia Constitución y de la ley electoral, normas de orden público y de *observancia general*. Suponer lo contrario, es negar la naturaleza misma de la función fiscalizadora de las finanzas de esas entidades de interés público, usufructuarias de dinero público, que son los partidos políticos.

Si se dieran por buenos los argumentos de la CNBV se llegaría al absurdo de sostener que, en un caso, el IFE sí es autoridad hacendaria, pero que en otros materialmente idénticos no.

El dilema actual en el que se encuentra la materia de fiscalización ya no es de interpretación legal (como fue en el pasado), sino de los instrumentos jurídicos para hacer cumplir la ley y los criterios que ha establecido la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Para que hoy el IFE pueda acceder a las cuentas bancarias necesarias para sus investigaciones en materia de fiscalización, tendría que recorrer todos los pasos que en el pasado se siguieron en el caso “Amigos de Fox”; es decir: a) requerir a la CNBV la información bancaria que, sin duda alguna, le será negada; b) cerrar el caso y esperar que sea impugnado por algún partido político y, c) que el Tribunal Electoral, congruentemente con la tesis de jurisprudencia antes mencionada, ordene reabrir el caso reconociendo el carácter de autoridad hacendaria del IFE y obligando a la CNBV entregar toda la información bancaria que le sea requerida. Algo absurdo e incongruente a todas luces.

Lo anterior presenta un panorama inédito y complicado que los actores involucrados interpretan desde puntos de vista y desde códigos de lectura distintos y contrapuestos. Se trata, pues, de un problema jurídico sumamente complejo que aún no acaba de ser resuelto.

VI. EL FUTURO DE LA FISCALIZACIÓN

Permítaseme recapitular sobre este tema. La fiscalización en nuestro país es una actividad relativamente reciente. Hace apenas doce años nadie tenía plena certeza siquiera de los montos de que disponían los partidos, ni las cantidades que se gastaban en las campañas electorales. Desde su inicio en 1993, la era de la fiscalización en México puede dividirse en dos etapas: en la primera (que está marcada por las reformas de 1993 y 1994) las nuevas normas tenían una finalidad práctica específica, que era el poder determinar la cantidad de dinero que los partidos ingresaban y erogaban. Los resultados fueron inmediatos; en 1994 –como ya fue mencionado anteriormente– por primera vez pudimos conocer, con cifras, las enormes inequidades que caracterizaban las contiendas electorales. Se trató del mejor indicador de que, en las condiciones que prevalecían entonces, el cambio político iniciado casi veinte años antes, con la primera de las grandes reformas electorales, difícilmente podría llegar a buen puerto. Sin duda fueron los datos arrojados por ese primer ejercicio fiscalizador los que provocaron que uno de los puntos de primer orden en la mesa de la reforma de 1996 fuera, precisamente, el de las condiciones de la competencia.

La segunda etapa está determinada por la última reforma electoral (la de 1996) y las nuevas capacidades de fiscalización del IFE. A diferencia de las normas de la primera etapa, que si

bien tuvieron alcances sumamente limitados, cumplieron con el objetivo de poner en primer plano la disparidad de los recursos, esta segunda etapa, evidentemente más ambiciosa que la anterior, también ha demostrado, sin embargo, sus limitaciones en los hechos. El objetivo de la reforma de 1996 fue claro: lograr una fiscalización exhaustiva que no se limitara a revisar los informes de los partidos, sino que, gracias a nuevos y más amplios instrumentos, la autoridad electoral lograra inspeccionar a fondo las cuentas partidistas. Pero no fue una reforma que, en esta materia, pudiera considerarse acabada. En la práctica, como se ha visto, se demostraron sus carencias que, en ocasiones, son incluso graves. El breve recuento del estado actual de la fiscalización, que he recordado líneas atrás, demuestra que el mero hecho de no haber incluido explícitamente al IFE dentro de las excepciones a los secretos bancario, fiduciario y fiscal, se ha convertido, hoy por hoy, en un importante obstáculo para poder resolver pronta y exhaustivamente las denuncias que se han presentado.

Ello no puede sino plantear con fuerza una serie de adecuaciones de nuestro marco legal y constitucional que se suman a otras propuestas, recurrentes entre los estudiosos electorales y los actores políticos del país, como la de normar las precampañas. En efecto se hacen necesarias al menos dos reformas legales que permitan:

a) Eliminar textualmente el secreto fiscal y bancario en materia de fiscalización de las finanzas partidistas, permitiendo inequívocamente al IFE acceder sin restricciones, ni posibilidad de interpretaciones legales en contrario, a todas aquellas cuentas del sistema financiero nacional que resulten indispensables para cumplir cabalmente con su tarea revisora.

b) Poder requerir coactivamente a terceros que hayan tenido relaciones comerciales o financieras con los partidos políticos la entrega de información y documentación.

Urge, pues, una nueva modificación legal que permita al IFE cumplir a cabalidad con sus encomiendas. No se trata meramente de una cuestión técnica, sino de un problema que, a la larga puede llegar a empañar la calidad de nuestra vida democrática porque, retomando las ideas que planteaba al principio, la democracia requiere, por definición, la inexistencia de lagunas, de zonas grises. De otra manera, tarde o temprano, estará condenada a la deslegitimación y el descrédito, y eso a nadie le conviene.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2000.

BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

BOBBIO, Norberto, *Teoria generale della politica*, Einaudi, Turín, 1999.

CARRILLO, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y conciencia político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Dictamen de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas recaído al expediente Q-CFRPAP-19/00 PRI vs AC, conocido por el Consejo General del IFE en sesión del 10 de octubre de 2003.

GRINER, Steven y Daniel Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José, Costa Rica, 2004.

IFE, *Memoria del proceso electoral federal de 1994*, Instituto Federal Electoral, México, 1995.

NOHLEN, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (coords.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH-Universidad de Heidelberg-TEPJF-IFE-FCE, México, 1998.

WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, Plaza Janés, México, 2002.