

LA ESPECIALIZACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN EN MATERIA ELECTORAL: UNA APROXIMACIÓN A LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL DE CHIAPAS

Oswaldo CHACÓN ROJAS

A. LA CORRUPCIÓN EN LA FINANCIACIÓN POLÍTICA

Una de las principales características de las democracias contemporáneas es que éstas se sustentan en el modelo de órganos de representación política, los cuales se integran mediante el voto ciudadano a través de los partidos políticos. Éstos constituyen el eje articulador entre la ciudadanía y los órganos representativos. Hasta ahora las sociedades occidentales no conocemos otro esquema de funcionamiento político racional, de ahí la relevancia que revisten las instituciones partidistas no solo para los estudios políticos, sino para la propia vida en sociedad.

Muchos de los principales desafíos que enfrentan los Estados democráticos contemporáneos están relacionados justamente con los problemas fundamentales de los partidos políticos, en especial, aquellos vinculados a su financiamiento ordinario y para campañas, ya sea público o privado¹. Hasta hace unos años, muy poco se cuestionaba la importancia de regular el dinero que definía los resultados electorales; esto era así por el mismo nivel de desarrollo de las sociedades, donde la ausencia del sufragio universal era la limitante principal para demandar la participación equitativa. La competencia se daba entre las élites, cuyos candidatos poseían recursos propios suficientes para financiar sus aventuras en la política. Pero ahora, cuando el concepto de ciudadanía significa mayores niveles de participación, cuando la representación se delega de manera mas o menos consciente y se compite por ella en condiciones que pretenden ser cada vez más equitativas, el estudio y los debates sobre este tema se

¹ De acuerdo a De Andrea Sánchez, el tema del financiamiento de los partidos políticos es uno de los tópicos más importantes dentro del derecho partidario y electoral contemporáneo. La presencia, el uso y el abuso del dinero en la política, es un tema tan viejo como la humanidad misma. De Andrea Sánchez, Francisco, *Los partidos políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002, p.223

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

vuelven una imperiosa necesidad de democracia². De hecho, la financiación de los partidos y de la política constituye la esencia del debate público emergente en el ámbito de las relaciones, siempre necesarias, pero tensas y riesgosas, entre el dinero y el ejercicio de la política. Por ello no es un asunto que interese meramente a la vida interna de los propios partidos, sino que se trata de un tema que involucra la entera sustentabilidad de los regímenes democráticos³.

Desafortunadamente y frecuentemente el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales constituye una de las causas principales de la corrupción política⁴. Algunos de los más recientes escándalos políticos tienen que ver con los frecuentes abusos y corrupción relativa al financiamiento de las campañas. En América Latina casos de financiamiento público ilícito a través de los fondos reservados o partidas secretas han dado lugar a sonados escándalos. Al participar en el Seminario Internacional sobre *Medios, Elecciones y Democracia*, con la ponencia "Las fuentes secretas de la democracia: Costa Rica, donaciones ilegales y dinero fantasma", el periodista costarricense Ernesto Rivera, del diario *La Nación*, dijo que como resultado de la investigación realizada por ese rotativo se emitieron sentencias y se modificaron las actuales leyes electorales de su país⁵.

En México vivimos una situación similar con el caso *Amigos de Fox*, en el que el PRI y el PRD buscaron investigar los fondos de la campaña del candidato triunfador Vicente Fox, lo cual derivó en una multa para la coalición PAN-PVEM de 545 millones de pesos impuesta por el Consejo General del IFE el 10 de octubre de 2003,

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

³ Al respecto, Lorenzo Córdova considera que "un sistema que no prevé mecanismos que permitan revisar y transparentar el estado de los recursos de que disponen los partidos está condenado, tarde o temprano, a enfrentar una serie de dudas y de problemas que erosionan su legitimidad y, a la larga, su viabilidad. Ningún país 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". *Evolución, alcances y futuro de la fiscalización electoral en México*, Documento de trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005, pp. 2-3

⁴ Por corrupción en el ámbito de la financiación política entendemos el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en formas encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior.

⁵ Relata que a consecuencia de esta investigación el ex mandatario Miguel Ángel Rodríguez tuvo que dimitir a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) a los pocos días de haber asumido el cargo, debido al escándalo sobre financiamiento de su campaña electoral. El periodista también expuso que luego de investigaciones periodísticas, el actual mandatario costarricense Abel Pacheco y cinco funcionarios de su gabinete están siendo investigados por una aportación financiera de la empresa de telecomunicaciones Alcatel, por más de 100 millones de dólares a su campaña electoral. Periódico *Excelsior*, Agencia Notimex, martes 10 de mayo del 2005.

Especialización de la fiscalización electoral: la Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas – Chacón Rojas

por haber recibido irregularmente 91.2 millones de pesos para su campaña presidencial. Asimismo, el PAN y el PRD propiciaron la investigación por el supuesto desvío de recursos de la empresa paraestatal PEMEX a la campaña del candidato Francisco Labastida, lo que originó que, el 14 de marzo de 2003, el Consejo General del IFE sancionara al PRI con una multa de 1000 millones de pesos por no reportar 500 millones de pesos que ingresaron irregularmente a ese partido para las elecciones del 2000. Y, por supuesto, no podemos obviar los video escándalos relacionados a presuntos sobornos del ex -secretario particular del Jefe de Gobierno de DF René Bejarano y del Senador del PVEM Jorge Emilio González.

B. AFECTACIONES A LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

La dependencia casi absoluta del ejercicio de la política en relación con el dinero, la influencia que los grandes contribuyentes ejercen en los resultados, electorales, el uso indebido de recursos del Estado, la falta de transparencia y publicidad en las finanzas partidarias, la ausencia de límites en los gastos electorales (que encarecen la política y arriesgan la equidad en la contienda electoral), etc., genera una fuerte desconfianza social hacia los partidos políticos, los candidatos y aun de los funcionarios electos, que afecta, sin ninguna duda, la legitimidad del sistema político en su conjunto. De entre las consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático, podemos identificar las siguientes:

- la pérdida progresiva del prestigio de la política,
- la pérdida de la importancia de la dicotomía izquierda-derecha al convertirse el dinero en el valor principal de la política, dando paso a su desideologización,
- un pronunciado desinterés por la política, lo cual se traduce, entre otras consecuencias en una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento en el abstencionismo y, finalmente,
- conlleva la injusticia de generar condiciones para que al final de cuentas no se imponga el interés democrático sino la voluntad del que más tiene, es decir, que gana las elecciones y, por ende, el gobierno el que tiene más dinero.

Esta situación no es en sí antiética o corrupta, aunque con toda seguridad podría calificarse de injusta y no deseable para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático, ni para el desarrollo de una competencia electoral basada en condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos. Ésta constituye uno de los principios rectores de la democracia electoral.

La equidad de las contiendas descansa en buena medida en establecer las condiciones para que los partidos tengan posibilidades de triunfo. Luego entonces, el

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

concepto de equidad, se traduce en el derecho igualitario de acceso a los cargos de elección popular de todos aquellos ciudadanos que aspiren a participar en las elecciones constitucionales. Por ello se pone un mayor énfasis al financiamiento con el que cuentan para su participación, sin que ello signifique que deban recibir la misma cantidad de recursos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria emitida en la acción de inconstitucionalidad 5/98, estableció en materia de financiamiento a los partidos políticos que:

La equidad en materia electoral, para la obtención de recursos y demás elementos para el sostenimiento y la realización de los fines de los partidos políticos, estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios, y no por el hecho de que, cuantitativamente hablando y por sus circunstancias particulares, un partido pueda o deba recibir más o menos cantidad de esos elementos o recursos.

El artículo 116 de la Constitución Federal garantiza que las legislaturas locales en las leyes electorales observen el principio de equidad, pues aun cuando se refiere al financiamiento público de los partidos políticos, debe entenderse que la exigencia de aplicar este principio en los procesos electorales y actividades que directa o indirectamente se vinculen con éste, debe ser respetado por todos los actores políticos que tengan intención de participar, en la medida en que no se rompan los equilibrios y generen ventajas de cualquier naturaleza entre los propios contendientes.

Ahora bien, la facultad de cada legislatura local para regular esta materia, tomando como base el principio de equidad, debe traducirse necesariamente en asegurar a los partidos políticos y ciudadanos interesados en participar en los procesos electorales, el mismo trato cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, aunque sus situaciones particulares sean diversas.

El Diccionario para Juristas Juan Palomar de Miguel, define el concepto equidad como "*Justicia distributiva, o sea, la que se basa en la igualdad o proporcionalidad*"⁶. De la concepción anterior podemos arribar a la conclusión de que la contienda electoral debe estar revestida por una igualdad o proporcionalidad de los diversos entes que interactúan con los partícipes de la misma, entre los que se encuentran los medios de comunicación. La igualdad podemos entenderla entonces como la prerrogativa que se tiene para poder acceder a los cargos de elección popular de una manera similar entre los diversos interesados.

Es evidente que cuando no existe un control sobre el financiamiento de la participación política o éste es deficiente, no puede garantizarse el principio de equidad

⁶ Tomo I, Edit. Porrúa, México, 1981

Especialización de la fiscalización electoral: la Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas – Chacón Rojas

que debe imperar entre quienes aspiren a contender a un puesto de elección popular, pues nada impide que se genere ventaja de uno de los contendientes frente al resto, con lo que vicia, como ya se dijo, el proceso electoral y sus resultados por la violación a los dispositivos constitucionales y legales que regulan lo anterior.

C. EL CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA

La corrupción en el ámbito de la financiación política es un problema de sistema. El capitalismo salvaje que acompaña a toda apertura democrática genera una dinámica social que con facilidad propicia deslealtades y actitudes ilícitas con el fin de obtener más dinero y beneficios respecto de los demás. Se trata de una lógica contaminante para el desarrollo de las reglas del juego democrático.

Por ser un problema de sistema, no podemos evitarlo, esta es la tragedia de las democracias contemporáneas. La buena nueva es que si podemos controlarlo, de ahí la importancia de contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política⁷. De hecho un sistema institucional de rendición de cuentas tiene que estar presente en todo régimen que se precie de ser democrático, aun y cuando ello resulte discutible para quienes sostienen que constituye una indebida injerencia en la vida de los partidos. Sin rendición de cuentas, sin transparencia y regulación a los ingresos y gastos de los partidos, el financiamiento público puede volverse, por más alto que sea, irrelevante y la contienda como se ha visto, inequitativa.

El ejercicio del control –fiscalización en este caso–, es una potestad inherente al Estado, que ejerce en virtud del principio de legalidad. Es decir que la actividad de fiscalización es una función pública que esta dirigida básicamente hacia los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, y consiste en garantizar la eficaz aplicación de las normas que regulan todo lo vinculado al financiamiento de partidos políticos y sus campañas, lo que comprende la promoción y vigilancia de aspectos relacionados al control de sus ingresos, gastos, acceso a medios de comunicación, reglas de publicidad, informes de los partidos, entre otros aspectos.

⁷ De Andrea Sánchez considera que existen tres problemas fundamentales, entre otros, que provocan el surgimiento y la posterior evolución de los esquemas de regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos en los países democráticos contemporáneos. Estos problemas son: a) los escándalos políticos, b) una preocupación por dotar de principios éticos y morales a la política, c) los crecientes gastos de las campañas políticas necesarias para acceder a los cargos electorales en un mundo de también creciente complejidad tecnológica y mediática, d) la influencia perniciosa de la delincuencia organizada en las actividades políticas contemporáneas, y e) la existencia de grandes capitales corporativos o individuales que en plena globalización de la economía mundial buscan favorecer sus intereses económicos mediante contribuciones desproporcionadas a las campañas y partidos políticos. *Op. Cit.* P. 239

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Bajo esta premisa muchos países han llevado a cabo recientemente múltiples reformas legales que tienden a incorporar dispositivos que garanticen una mayor transparencia en cuanto al origen, manejo y aplicación de los recursos, públicos o privados, que se encuentran a disposición de los partidos políticos y candidatos. Con algunas excepciones, la legislación electoral de todos los países democráticos, establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización de los partidos y las campañas electorales.

D. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DEL CONTROL

En cuanto al órgano responsable de la fiscalización del financiamiento político, Karl-Heinz Nassmacher⁸ hace un repaso del tema, y señala que algunas democracias han decidido otorgar la responsabilidad de hacer valer las normas de financiamiento político a alguna instancia gubernamental, por ejemplo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia (como ocurre en Ghana, Liberia, Nigeria y Sierra Leona) o el procurador de Justicia. Algo más alejado del gobierno en turno es el portavoz de la legislatura, el presidente de la Cámara de *Deputati* en Italia o el presidente del Bundestag en Alemania. Una opción intermedia es hacer responsable a la oficina de la Contraloría o a un órgano específico como el Tribunal de Cuentas en España, la *Corte dei Conti* en Italia, o la Contraloría del Estado en Israel. En otras democracias se ha creado una agencia específica con capacidad administrativa y punitiva, concebida como un órgano imparcial, independiente del gobierno y del Parlamento, tal como ocurre en México. En América Latina, esta función recae en 13 países en los organismos electorales; en Costa Rica y Nicaragua en la Contraloría de la República; en Argentina en la Justicia federal; en Bolivia en los órganos partidarios, y en El Salvador no está determinado de manera clara sobre quien recae la función de control.

En resumen, el ejercicio respecto del control estatal de los partidos políticos, puede ser realizado por la vía jurisdiccional-penal, mediante la tipificación de estas acciones, siendo en este caso los tribunales de justicia o los tribunales electorales los encargados de dicha función, apoyados por una fiscalía especializada en delitos electorales que puede ser dependiente de algún poder o autónoma⁹. O bien, por la vía administrativa, recayendo la responsabilidad en este caso en las Contralorías Generales de Gobierno o en los propios órganos electorales que ejercen funciones de carácter administrativo.

⁸ "Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político", en *Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia*, Manuel Carrillo, Alonso Lujambio y otros coords., Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 257

⁹ Con la reforma constitucional chiapaneca de 12 de noviembre de 2004, se creó en dicho estado la primera fiscalía electoral con carácter autónomo, a diferencia del resto del país.

Especialización de la fiscalización electoral: la Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas – Chacón Rojas

La vía administrativa presenta algunas ventajas que se derivan de la debilidad técnica de los órganos judiciales encargados de hacer cumplir las disposiciones en la materia, la falta de independencia de determinados órganos judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones. A esto hay que sumar, que se requiere de una primera instancia antes de que conozcan los tribunales, la cual generalmente es de naturaleza administrativa. Si no fuera así, el organismo jurisdiccional se convertiría en juez y parte ante un eventual conflicto relacionado con la aplicación de normas sobre partidos políticos y otras electorales, racionalizando su intervención de acuerdo a su atribución esencial: administrar justicia. Lo anterior justifica, al menos teóricamente que las funciones de control y vigilancia de la financiación política, requiera un órgano con competencia administrativa.

Otra tendencia consiste en que las entidades responsables para exigir el cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas a la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, sean órganos ajenos al poder ejecutivo. Esto es que el órgano administrativo encargado de la labor de fiscalización de los recursos tenga naturaleza jurídica autónoma. Los órganos constitucionales autónomos más que un capricho son una necesidad que viene determinada por las características con las que se desenvuelve la vida política de los países democráticos.¹⁰ Sin embargo, a pesar de su justificación teórica, Nieto Castillo considera que los órganos constitucionales autónomos, “se legitimarían día a día, al adoptar sus decisiones conforme a principios constitucional-democráticos. Por tanto, si los órganos constitucionales autónomos se conducen en la vida pública con transparencia y apego a su independencia resultante de una Constitución democrática, no hay duda que su legitimidad estaría garantizada. Si no se definen institucionalmente de esta manera, que es lo que ocurre con frecuencia por el temor de los partidos o de los grupos de interés a ser controlados, su prestigio descende notablemente”¹¹.

¹⁰ Podríamos sostener que en el esquema clásico de división de poderes, las funciones de control que se quieren encomendar a los órganos autónomos, podrían realizarse por un poder judicial independiente. Sin embargo, existen para ello algunos inconvenientes, pues, por una parte no todas las funciones de control que se requieren son jurisdiccionales y, por la otra, se necesita un órgano especializado encargado de los conflictos entre los distintos órganos, entre la federación, estados y municipios, que resuelvan sobre la constitucionalidad de las leyes, y por ser el poder judicial un órgano del Estado que podría ser parte de las controversias constitucionales evidente es que no puede ser juez y parte- se requiere de un órgano que por encima de él y de los demás en las materias constitucionales, atienda entre otros a los conflictos constitucionales.

¹¹ *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral, Una propuesta garantista*, 1ª reimp., IIJ-UNAM, 2005. Los actores políticos deben ser muy conscientes de esto, pues ha ocurrido en algunos países como en España en donde el propio Tribunal Constitucional español no se ha salvado del rechazo social en algunas de sus decisiones como en el famosísimo caso Rumasa.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

La preocupación central es si estos organismos son totalmente imparciales y si están libres de influencias de aquellos a quienes se debe controlar. Por eso deben establecerse diseños institucionales para lograr evitar o superar la interferencia de los partidos y del gobierno. El profesor Nassmacher¹² sostiene que para garantizar la autonomía de estos organismos, la legislación suele prever lo siguiente:

- • El procedimiento para la designación de miembros y su duración en el cargo, así como las salvaguardas de su independencia.
- • La definición de poderes específicos, tales como la capacidad de interpretar leyes relevantes, revisar y publicar la información sobre fondos, y la investigación de presuntas investigaciones a la normatividad.
- • La definición de situaciones en las que intervendrá la misma agencia, tales como preparar los informes, publicar la información, investigar los incidentes o aplicar las sanciones.
- • Los detalles de las transgresiones que serán sancionadas y el procedimiento para hacer valer leyes relevantes.
- • Los procedimientos para impugnar decisiones de la agencia.

Con base al requerimiento de la naturaleza pública, administrativa y autónoma del organismo responsable para exigir el cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas a la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, observamos que la tendencia es que ésta función recaiga en los propios cuerpos administrativos electorales¹³. Lo anterior en razón a que la confianza depositada en estos órganos se ha incrementado a partir de su profesionalización y plena *ciudadanización*. En este sentido, resultan órganos más técnicos y confiables que otros de la administración pública y que los jurisdiccionales al ser los cuerpos legales encargados de la preparación, organización y vigilancia de los procesos electorales y, al estar integrados por ciudadanos propuestos por los grupos parlamentarios. Además, siendo el control externo de la actividad económico financiera de los partidos políticos una potestad de carácter eminentemente administrativo, resulta lógico que la función fiscalizadora recaiga en la autoridad electoral encargada de todo lo concerniente a la dirección, administración y vigilancia de los procesos electorales. Esto es, en la autoridad

¹² "Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político", en *Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia*, Manuel Carrillo, Alonso Lujambio y otros coords., *Op. Cit.*, p. 246

¹³ Esto sin detrimento del lento avance en la región de la incorporación de medidas más rigurosas contra los detractores de la ley electoral o de partidos, como es la privación de la libertad en diversos grados. En cuatro países de Latinoamérica se prevé la privación de la libertad dentro de sus regulaciones que son México, Costa Rica, Paraguay y Venezuela.

Especialización de la fiscalización electoral: la Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas – Chacón Rojas

encargada de la administración de procesos electorales, especializada en la planificación, organización y ejecución de todo lo referente a dichos procesos.¹⁴

E. LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

En México, tanto la Constitución como la ley desarrollan el marco jurídico de la fiscalización electoral. La Constitución, en su artículo 41, fracción II, último párrafo, señala:

La ley fijara los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos Políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y, asimismo, señalara las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

El artículo 116, fracción IV, inciso *h* de la norma fundamental establece, respecto a la fiscalización de los partidos, lo siguiente:

Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizaran que: [...]

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

Acorde con la tendencia en la mayor parte de los países de descargar la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos en órganos electorales, en México es el Instituto Federal Electoral (IFE), órgano electoral de carácter administrativo y autónomo, encargado de la organización y ejecución de los procesos electorales a nivel federal, el competente para llevar a cabo el control de los recursos de los partidos políticos, contando para ello con atribuciones al respecto, así como con la facultad de establecer las sanciones administrativas correspondientes.

¹⁴ Derivado de un profundo estudio, Félix Ulloa afirma que a diferencia de otras actividades electorales tan diversas en la región, en cuanto a los órganos encargados de hacer cumplir las normas electorales en materia de financiamiento existe una tendencia dominante (15/18 países) de asignar dicho control a los Organismos Electorales (auxiliados de las entidades contraloras en algunos casos). "Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones", en *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Steven Griner y Daniel Zovatto eds., op. Cit., p. 113

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

La evolución hacia el esquema actual de fiscalización a los partidos y agrupaciones políticas en México inició aproximadamente veinte años, y su aplicación efectiva data de 1997. El Código Federal Electoral de 1987 en el artículo 61, fracción VIII, señalaba que los partidos políticos justificarían anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público¹⁵. En la reforma electoral de 1993, tanto el artículo 41 constitucional, cuando expresaba "la ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales", como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese entonces, en el artículo 49, se definieron aportaciones prohibidas, se fijaron topes de financiamiento privado y a las aportaciones anónimas, entre otras cuestiones. El artículo 49-A del citado Código de 1993 obligaba a los partidos a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos, públicos y privados de sus gastos totales. Se regulaba un informe de campaña en donde los partidos debían de comprobar el cumplimiento con el tope de los gastos de campaña. Por su parte, el artículo 49-B de esa ley electoral creó una Comisión de Consejeros con las atribuciones de proponer al Consejo General la aprobación de disposiciones reglamentarias referentes a la contabilidad de los partidos y en la presentación de sus informes. La Comisión, debía conocer de las quejas en contra de los partidos¹⁶.

Es con la reforma constitucional y legal de 1996, que se concreta el esquema actual de fiscalización, la cual procuró responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos. A partir de ésta, la revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Cárdenas Gracia afirma que la reforma de 1996 "confirió mas atribuciones a esta Comisión, y el Consejo General de Instituto Federal Electoral, integrado para el periodo 1996-2003, potenció todas las comisiones del Consejo General, promoviéndose una auténtica dirección, supervisión y vigilancia por parte de los consejeros electorales a los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto"¹⁷.

¹⁵ Jaime Cárdenas sostiene que no existe constancia de que esa norma se haya acatado. *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, UNAM, 2004, p. 6

¹⁶ Debe recordarse que a esta reforma no se le dio tiempo para ser aplicada, debido a la reforma electoral de 1994 y a la sustitución de los consejeros magistrados.

¹⁷ *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, Op. Cit., p. 6

Especialización de la fiscalización electoral: la Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas – Chacón Rojas

Esta comisión tiene carácter permanente y esta integrada exclusivamente por consejeros electorales del Consejo General. Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes:

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

En resumen, las leyes mexicanas otorgan a un órgano autónomo como el IFE, la verificación y el control administrativo sobre el financiamiento y uso de recursos de los partidos políticos, por tratarse de una función técnica especializada inherente a la administración electoral, con el consecuente y necesario control de sus decisiones, las cuales podrán ser impugnadas al órgano jurisdiccional, respetando de esta manera lo establecido en la Constitución. Este planteamiento es acorde con el marco de un diseño institucional de administración electoral eficiente y coherente, que separa las funciones administrativas y jurisdiccionales. Y este esquema se recoge, sin cambio alguno, prácticamente en la totalidad de los códigos electorales de las entidades federativas del país.

F. DEFICIENCIAS DEL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA

Aun y cuando debemos reconocer que en materia de financiación de la política no hay tablas de salvación, fórmulas mágicas ni recetas importables o exportables, no podemos soslayar los beneficios y avances que en este rubro se ha tenido en nuestro país una vez encargada dicha función a los órganos electorales, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas. En buena medida, la consolidación de la ciudadanización de estos órganos a partir de 1996 ha contribuido a generar una gran confianza en la realización de esta tarea.

Los resultados no han sido mínimos, si consideramos que la fiscalización de los gastos de los partidos y sus candidatos por parte de la autoridad electoral ha permitido

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

conocer por ejemplo, el porcentaje de las inversiones partidarias en los medios de comunicación en cada campaña electoral. Sin embargo, el esquema de fiscalización electoral reconocido por las leyes mexicanas y que se presenta como modelo a seguir presenta muchos inconvenientes, deficiencias y/o vacíos que impide que los organismos electorales puedan garantizar plenamente la equidad y la transparencia en las campañas. Así, pues, aun y cuando apoyamos la tendencia prevaleciente en las democracias contemporáneas de adjudicar la responsabilidad de controlar el uso del dinero en la política y de transparentar la financiación política a organismos electorales autónomos, debemos advertir estos aspectos:

I. Primeramente, las comisiones de Fiscalización de consejeros electorales, no suelen realizar una auténtica tarea de fiscalización, sino que se remiten exclusivamente a meras revisiones de informes de gastos, lo cual no constituye un procedimiento suficiente para identificar el origen del recurso y el gasto real de los partidos y candidatos. En buena medida, ello se debe a que no cuentan con los instrumentos necesarios para realizar investigaciones en muchos aspectos relacionados a contrataciones, al patrimonio de los partidos, etcétera.

La legislación electoral también resulta insuficiente para conocer el secreto bancario y otras situaciones *sui generis*, aun y cuando pueden ordenarse auditorias y verificaciones y revisar los informes de ingresos y egresos. Estas complicaciones se presentan cuando las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o limite para participar directamente en la financiación de los partidos, suelen buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos o candidatos a través de algún tipo de financiación indirecta o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control.¹⁸

La legislación vigente también resulta insuficiente para conocer y sancionar el financiamiento previo a las campañas, lo cual representa un vacío que impide garantizar la equidad en las contiendas. La solución a esta situación ha sido planteada mediante la regulación de las llamadas pre-campañas o actividades previas de proselitismo para conseguir las candidaturas de los partidos. Pero aun y cuando se ha avanzado significativamente en lo estados, en el ámbito federal no ha habido ningún acuerdo al respecto.

En resumen, el esquema vigente de fiscalización electoral, resulta marcadamente inefectivo frente a formas de financiamiento que no pueden ser comprobadas. Y siempre están surgiendo nuevas formas de como evadir el control sobre el gasto en las campañas, por lo que deben de fortalecerse las competencias y los recursos -

¹⁸ Medidas como la publicidad de los nombres de los donantes han sido eludidas mediante formulas como *issue advocacy*, es decir, Asociaciones ciudadanas que toman como suyo el ideario de algún candidato y realizan una campaña paralela para beneficiar indirectamente a ese candidato, caso *Amigos de Fox*.

Especialización de la fiscalización electoral: la Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas – Chacón Rojas

económicos, técnicos, humanos- de los órganos electorales, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que sus capacidades para investigar el origen y destino de los recursos financieros de las organizaciones políticas.¹⁹

II. También se advierten controles legales mal ejecutados. Rara vez se aplican las sanciones correspondientes.²⁰ Las sanciones en México por el asunto PEMEXGATE y Amigos de Fox constituyen una notable excepción pues en lo general, el establecimiento formal de las sanciones no ha ido acompañado de una verdadera aplicación de las mismas.

Entre las razones de esta falta de aplicaciones de las penas podemos citar la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, la falta de independencia de determinados órganos electorales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas de soborno a funcionarios de dichas instituciones. Pero nos parece que principalmente se debe a que, generalmente los consejeros electorales observan el tema de la fiscalización como un asunto altamente *politizable* que pudiera arrojarles un gran desgaste con los partidos, por lo que terminan acomodando sus resoluciones buscando guardar los equilibrios. Esta es la razón por lo que casi nunca se resuelven durante las campañas denuncias relacionadas a irregularidades en los gastos, y que casi nunca se ejecuten auditorías²¹.

III. Otro inconveniente es que los consejeros que integran la comisión de fiscalización participan en otras actividades, máxime cuando se desarrolla un proceso electoral, por lo que no cuentan con el tiempo necesario para profundizar en la revisión financiera. Los consejeros se encargan de administrar y organizar las elecciones, desde el registro de electores, hasta el escrutinio de votos, el anuncio oficial de los resultados y la proclamación de las autoridades electas. Pero además tienden puentes entre la sociedad civil y los órganos de gobierno, aseguran que todos los ciudadanos aptos para votar ejerzan efectivamente su derecho, entre otras actividades que se multiplican en el proceso electoral, por lo que, aun y cuando se trabaje en comisiones y direcciones

¹⁹ Respecto de este punto, cabe señalar que los representantes del PRI, PAN y PRD ante el IFE se comprometieron después del proceso electoral federal de 2003 a promover reformas legislativas que faculten al Instituto fiscalizar sin límites el gasto y financiamiento de los partidos. Sin embargo, hasta ahora, los grupos parlamentarios no han podido concretar una siguiente reforma en materia electoral.

²⁰ Hay países como El Salvador, Perú y Uruguay que incluso no estipulan sanción alguna a la violación de disposiciones legales correspondientes con el tema del financiamiento.

²¹ El proceso electoral federal 2006 nos ofrece un claro ejemplo, pues ante las constantes denuncias relacionadas al financiamiento de *spots* con contenido negativo, por parte de entidades distintas a los partidos políticos, el Consejo General del IFE guardó un evidente silencio.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

ejecutivas, no se le da el tiempo y la atención debida a la revisión financiera sino hasta que las campañas han concluido. Esto deja un vacío de control, que repercute en la ausencia de información relacionada a los gastos en el desarrollo de las campañas, restándole transparencia al proceso, posponiendo la supervisión de las garantías de equidad, y no permitiéndole al electorado información trascendente para la toma de sus decisiones el día de la elección.

IV. Finalmente, encontramos otro aspecto que podría resultar el más discutible, como puede ser la *partidización* de los órganos electorales²². En un sistema democrático, los organismos electorales garantizan la construcción de la confianza entre los partidos que participan en las contiendas electorales, así como entre el electorado y el gobierno²³. Sin embargo, consideramos que la fiscalización de los recursos y la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes impiden la consecución de estos objetivos y, a *contrario sensu* contribuyen a la *politización* del órgano electoral. Se trata de funciones que por su propia naturaleza, confrontan a los consejeros con los partidos y sus intereses, por lo que el Consejo general termina perdiendo su función como espacio de concertación y dialogo para organizar el proceso electoral. Ante esta situación, los consejeros se ven en la necesidad de negociar la fiscalización para facilitar el consenso y aceptación de sus acuerdos.

G. LA OPCIÓN DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS ESPECIALIZADOS EN FISCALIZACIÓN ELECTORAL: EL CASO DE LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL DE CHIAPAS

Las observaciones planteadas al esquema de fiscalización que adjudica esta responsabilidad a los órganos electorales, nos obliga a replantearlo. Para ello tenemos dos vías, o fortalecemos los instrumentos y facultades del órgano electoral en esta materia, o exploramos la posibilidad de que otros tipos de órganos de control desempeñen estas funciones.

En este último sentido, resulta interesante por su carácter inédito y propositivo, el nuevo marco institucional en materia electoral del estado de Chiapas. En noviembre de 2004 se llevó a cabo una reforma constitucional en dicha entidad que tuvo la visión de

²² En México, ante el reconocimiento del éxito y contribución a la consolidación democrática de los organismos electorales, tal pareciera que en ellos todo es perfecto y no perfectible. Sin embargo, ocultar la tendencia a la *partidización* de estos organismos, es como tratar de papar el sol con un dedo, sobre todo después de la bochornosa integración del Consejo General en 2003, la cual fue convertida por los partidos políticos en un verdadero botín. Este fenómeno suele recrudecerse en las entidades federativas, en donde existen menos mecanismos de control. De esta forma, resulta innegable que los partidos ven cada vez más la integración de los órganos electorales como oportunidades para promover un coto de poder o interés partidista.

²³ *Democracia y conflictos profundamente arraigados: opciones para la negociación*, Peter Harris, Ben Raily y Daniel Zovatto, eds., Institute of Democracy and Electoral Assistance, Bogotá, Colombia, 2001, P. 316

Especialización de la fiscalización electoral: la Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas – Chacón Rojas

crear un organismo público, administrativo y autónomo, destinado exclusivamente a velar por el respeto a la ley, por la imparcialidad de los poderes públicos, así como por la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y los gastos en precampañas y campañas. Se trata de la Contraloría de la Legalidad Electoral, organismo completamente inédito, puesto que, como hemos visto, en ningún país se destina esta función a un ente autónomo y especializado en la materia.

En Chiapas, al igual que en el ámbito federal, la fiscalización de los partidos estaba a cargo de una Comisión de supervisión del financiamiento de los partidos y de la revisión de los informes sobre el origen y destino de sus recursos anuales, mismo que le proponía al Consejo General del Instituto Estatal Electoral la aprobación de un dictamen y la aplicación de sanciones, en su caso. Pero al crearse la Contraloría de la Legalidad Electoral se estableció que la facultad revisora y sancionadora en materia de financiamiento a los partidos políticos, debe recaer en un órgano absolutamente técnico, en el que no participen los partidos políticos.

Lo anterior se traduce en una evidente limitación a las facultades alcanzadas por el Instituto Federal Electoral a raíz de las últimas reformas, por lo que no ha faltado quien lo califique como un retroceso. Así lo han manifestado muchos consejeros y ex - consejeros electorales que observan un marcado debilitamiento del mismo Consejo - pues la fiscalización de los gastos se entendía como un instrumento de negociación de los acuerdos en su interior-, así como algunos articulistas escépticos quienes han opinado sobre la creación de nuevas instituciones como un gasto público innecesario.

Más allá de estas apreciaciones, consideramos que esta propuesta debe verse objetivamente como una oportunidad para descargar al órgano electoral de competencias políticas, y fortalecer su función como organizador del proceso electoral. Después de todo, la complejidad inherente a la lucha democrática, requiere cada día de más ciudadanos profesional y moralmente aptos para garantizar la celebración periódica y pacífica para renovar a los poderes públicos del Estado, por lo que la reforma chiapaneca ha tendido a orientar al Instituto Estatal Electoral hacia esa función. Además, al recaer la función de fiscalización en un organismo distinto al Instituto Electoral, la negociación política para el buen desarrollo de un proceso electoral o la participación de los partidos en el Consejo General no estará supeditada a los resultados de las auditorías practicadas.

En este sentido, la Contraloría de la Legalidad Electoral es un organismo que se apega a las características necesarias para realizar las funciones de fiscalización de los gastos de partidos y candidatos en las democracias contemporáneas, puesto que es de carácter administrativo y conserva su naturaleza autónoma. Para garantizar dicha autonomía, el nombramiento de sus integrantes se hace a través de la aprobación de una mayoría calificada en el Congreso del estado, respecto de las propuestas enviadas

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

por el Ejecutivo, por lo que se requieren consensos entre los distintos grupos parlamentarios. En este mismo sentido, la ley garantiza la durabilidad del encargo por ocho años y sus integrantes no pueden ser removidos excepto a través de juicio político. Asimismo, se estableció que el órgano fuera colegiado, a efecto de evitar la concentración de poder en una sola persona.

La naturaleza de la Contraloría es preventiva. Por ello, busca siempre privilegiar ese principio legal que rige su actuación, amén, que la propia ley obliga la creación de un Comité de Vinculación para la Prevención y Control de la Legalidad, el cual está constituido con los representantes de los partidos políticos acreditados y registrados ante el Instituto Estatal Electoral, lo que permite estar en contacto directo con los partidos políticos, informándolos de manera permanente sobre las acciones que se realizan. La prevención se extiende a los ciudadanos y en especial a los servidores públicos, para garantizar su imparcialidad durante los procesos electorales.

Con base en el Código Electoral y en su Ley Orgánica, la Contraloría aplica una metodología de fiscalización que contribuye en forma importante a lograr el objetivo de prevenir, ya que derivado de las revisiones trimestrales se generan recomendaciones de carácter preventivo, a efecto de que los partidos políticos adopten las acciones tendentes a implementar o fortalecer, según sea el caso, los controles internos que garanticen el adecuado ejercicio de sus recursos en términos de transparencia, rendición de cuentas, veracidad y razonabilidad, de tal forma que en cada período trimestral se genera un seguimiento puntual de los aspectos observados por errores u omisiones con el propósito de evitar la recurrencia de los mismos.

Lo anterior debe destacarse, puesto que tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas, la fiscalización y la dictaminación del gasto ordinario, se realiza de forma anual. En contraste, los representantes financieros debidamente acreditados tienen la obligación de presentar de manera trimestral y anual los informes y comprobantes financieros sobre el origen y destino de sus recursos, la cual debe encontrarse requisitada de conformidad con la normatividad de la materia. Esa metodología implementada, busca disminuir los errores de los partidos políticos en el manejo de sus recursos provenientes no sólo del erario público, sino también del que proviene del financiamiento privado. La Contraloría puede permitirse la revisión trimestral, en virtud de ser un organismo especializado, dedicado exclusivamente a esta actividad.

Por otra parte, la Contraloría tiene a su cargo, a petición de los interesados, la investigación de las violaciones a la ley electoral. En este sentido, puede recibir quejas o denuncias, ya sea de ciudadanos, partidos políticos, coaliciones, precandidatos o candidatos, iniciando los procedimientos administrativos correspondientes, ordenando las investigaciones que estime necesarias para esclarecer los hechos. En lo que respecta al financiamiento, por tratarse del manejo de recursos públicos, cuando a partir de

Especialización de la fiscalización electoral: la Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas – Chacón Rojas

indicios considere la pertinencia de iniciar una investigación, podrá realizar la práctica de una auditoria a un partido político o coalición en cualquier momento.

En todos los casos y por la naturaleza investigadora de la Contraloría, ésta debe guardar reserva de los asuntos que tiene puestos a su conocimiento y devengan de quejas o denuncias, hasta en tanto no concluyan las investigaciones y el Pleno resuelva lo conducente; en cuyo caso, podrá hacerse pública la sanción.

Otra diferencia importante en relación a la fiscalización electoral federal, es que ante la reciente regulación de las precampañas, la Contraloría fiscaliza los gastos que con motivo de dichos procesos se generan. Esta regulación de los tiempos electorales, más que la vulneración de un derecho político, es un masivo reclamo popular derivado del prolongado tiempo y en consecuencia, del excesivo dinero destinado por distintos actores políticos del país, con el afán de obtener las candidaturas de los partidos políticos. Cuando existan actos anticipados de proselitismo, la Contraloría puede apercibir o amonestar, multar o incluso, determinar la pérdida del derecho de un ciudadano a registrarse como candidato o revocar el registro respectivo.

El Reglamento de la Contraloría respecto a la Fiscalización del Origen y Aplicación de los Recursos en las Precampañas Electorales, establece la obligación legal que tienen los precandidatos y partidos políticos de presentar ante la Contraloría, los informes sobre los gastos erogados en sus procesos de selección interna, para lo cual, aplica los siguientes mecanismos preventivos y correctivos:

- I. Revisión de la contabilidad confrontada con los informes financieros presentados
- II. Revisión de los informes a base de pruebas selectivas de los ingresos, gastos e inventario de bienes muebles que utilizan los precandidatos y aquellos bienes y servicios en especie que reciben
- III. Realización de las pruebas necesarias para determinar pasivos reflejados en los estados financieros y su liquidación
- IV. Dictaminar los gastos de propaganda, constatando la veracidad de lo reportado, confrontándolo con el resultado del monitoreo de radio, televisión, anuncios y espectaculares colocados en la vía pública, así como con la propaganda en medios impresos

Asimismo, el esquema de transparencia financiera establecido por la legislación chiapaneca, contempla que los partidos y agrupaciones políticas presenten cada año un inventario de bienes muebles e inmuebles que adquirieron con el financiamiento público otorgado por el Instituto, y señala que dichos bienes pasarán a ser parte del patrimonio público del estado cuando el partido o las agrupaciones pierdan su registro. También obliga a los partidos para que establezcan normas y procedimientos claros y transparentes en la forma de adquisición de bienes, servicios y arrendamientos. La ley

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

establece que solamente los partidos políticos podrán contratar propaganda en radio y televisión a favor o en Contra de algún partido político, candidato, militante o simpatizante. Se determina de manera explícita la obligación para particulares y autoridades de colaborar con la autoridad electoral en el ámbito de la fiscalización. Se agregan nuevas sanciones: la suspensión temporal en actividades de campaña y la pérdida del registro de candidaturas. Sin embargo, debe considerarse que todas las actuaciones y resoluciones de este organismo son recurribles ante el Tribunal Electoral del Estado.

H. CONCLUSIONES

En conclusión, debemos reconocer que el modelo institucional de fiscalización de la financiación política, aplicado por el Instituto Federal Electoral de México, el cual es reconocido por la mayoría de los países de Latinoamérica, resulta insuficiente para garantizar la equidad y la transparencia electoral en sociedades cada vez más complejas. Ante ello, no podemos soslayar el carácter sugerente y progresista de la reforma constitucional llevada a cabo en Chiapas, la cual pone sobre la mesa un modelo administrativo diferente que busca, a partir de una institución autónoma y especializada en la fiscalización de los recursos de partidos y campañas, garantizar la equidad y la transparencia en los procesos electorales.

Se trata de una propuesta institucional nueva, que esta en marcha y que antes de pensar en convertirla en el modelo a seguir en otras entidades o países, debemos darle el tiempo prudente para evaluarla. Y cuando llegue el momento de hacerlo, antes de trasplantarla a otros contextos no debemos perder de vista que el problema de la financiación política es una realidad compleja e innegable y que no existen soluciones mágicas a las cuales recurrir. De ahí, precisamente, la importancia de que todo intento de reforma electoral en materia de financiación tenga brújula para no perder su norte. La instauración de un sistema de financiamiento transparente y sujeto a control debe responder a las particularidades y necesidades propias de cada país. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos, con un fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control, y la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación comprometidos con el control y la sanción de los abusos.