

## TRANSPARENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS. LOS CASOS DE *PEMEXGATE* Y *AMIGOS DE FOX*

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO  
Ciro MURAYAMA RENDÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Democracia y transparencia*. III. *Dinero y política*. IV. *Financiamiento y fiscalización a los partidos en México*. V. *Pemexgate*. VI. *Amigos de Fox*. VII. *Reformas por venir*.

### I. INTRODUCCIÓN

La profunda transformación del sistema político mexicano en la recta final del siglo XX abrió una agenda de nuevos temas para el país, propios de la democracia. Entre ellos ocupa un lugar central el de la relación siempre conflictiva entre dinero y política, es decir, la manera en que se financian los partidos y la forma en que son fiscalizados por la autoridad. El asunto es de la mayor importancia porque la probidad en las conductas financieras de esos actores políticos influye directamente sobre su credibilidad y el apoyo de la ciudadanía al sistema democrático, y al contrario, la percepción de corrupción en los partidos implica, casi en automático, una desconfianza y descrédito en las instituciones y los procedimientos democráticos. No es casual que los escándalos de malos manejos al interior de los partidos políticos que se han presentado en las últimas décadas siempre han conllevado momentos críticos y de mucha tensión en los que la viabilidad de los sistemas democráticos se ha puesto a prueba.

En México, el proceso de democratización pasó por la creación y la consolidación de un sistema de partidos abierto y competitivo. La exis-

tencia de distintas opciones reales trajo consigo el que se produjeran fenómenos de alternancia en todos los niveles de gobierno, equilibrios y contrapesos de poder, así como un colorido mapa del gobierno y de la representación popular, el cual refleja la complejidad y pluralidad política que caracteriza a la sociedad.

Esa vida electoral, cada vez más competida, ha hecho aún más sensible el tema de la regulación del acceso de los partidos políticos a los recursos económicos y de la fiscalización de los mismos. En particular, la denuncia, investigación y sanción a dos tramas de financiamiento ilegal que fluyeron a las campañas a la Presidencia de la República en el año 2000, y en las que estuvieron involucradas dos de las fuerzas electorales de mayor arraigo en el país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), han provocado que el control sobre los dineros de la contienda política esté en primer lugar de la atención pública y política mexicana. Los dos casos referidos desembocaron en multas que sin lugar a dudas pueden considerarse como históricas: 1,000 millones de pesos al PRI (la más alta de las que se tenga noticia en los sistemas democráticos), y 545 millones a los partidos de la coalición Alianza por el Cambio, conformada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México (que había llevado a la Presidencia al titular del Ejecutivo entonces en funciones). Ello demuestra que en México el marco legal e institucional para detectar y sancionar ilícitos en materia de financiamiento electoral funciona; pero la misma experiencia de esos dos casos también arroja lecciones sobre los límites e insuficiencias de las normas vigentes, que sugieren una serie de cambios a la ley para dar una vuelta más a la tuerca que quiere garantizar que la política sea eso: un ejercicio de ciudadanía entre iguales, antes que un espacio dominado por aquellos en mayor posesión de recursos económicos.

En este trabajo nos ocuparemos de presentar en forma sucinta los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, como ejemplos de ejercicios de transparencia en el uso de los recursos que fluyen de y hacia los partidos políticos en México. Una versión amplia del análisis de esos casos se encuentra, para el lector que desee profundizar en el conocimiento de los mismos, en el libro *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox* (Cal y Arena, 2006), que elaboramos los autores de este trabajo.

Antes de entrar a la descripción de los casos referidos, ofrecemos un par de apuntes que nos parecen relevantes sobre la relación de la transpa-

rencia con la democracia y sobre el vínculo entre dinero y política que está presente en todo régimen democrático.

## II. DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

La democracia es el sistema político que mejor permite la convivencia civilizada y el procesamiento pacífico de las diferencias (y en ese sentido, como sostiene Bobbio, permite decisiones revestidas del máximo consenso y el mínimo de violencia e imposición),<sup>1</sup> pero no únicamente es eso: histórica y coloquialmente se ha venido difundiendo también como el régimen que satisface mejor las exigencias de los gobernados y que más cercano es a la ciudadanía y a sus necesidades y, por ello, como sostenía Lincoln en su célebre definición, no es sólo un “gobierno *del* pueblo y *por* el pueblo” sino también un “gobierno *para* el pueblo”.

Resulta superfluo abundar en este espacio sobre la superioridad que, en términos de la libertad (entendida como autonomía) de los gobernados, manifiesta la democracia frente a los regímenes autoritarios, y sobre la cual se ha escrito una verdadera marea de textos en el último medio siglo. Sin embargo, sí es pertinente subrayar que una de las características que permite distinguir a los sistemas democráticos de los que no lo son, es el acotado (o menor) margen de discrecionalidad de sus poderes y administraciones públicas, su mayor predictibilidad y su sujeción a normas, lo que implica su permanente rendición de cuentas ante el público. Si como sostenía Karl Popper<sup>2</sup> en las democracias el ciudadano tiene el poder para remover pacíficamente a sus gobernantes (o al partido que gobierna en cualquier nivel), también es cierto que para que pueda ejercer plenamente ese derecho-poder ha de contar con información acerca de cómo actúan los distintos gobiernos, cómo se procesan las decisiones colectivas y en qué y cómo se utilizan sus impuestos.

Es por lo anterior que la transparencia y el acceso a la información constituyen una condición consustancial del ejercicio democrático del poder, que acompaña el entero procedimiento decisorio democrático (desde la competición electoral por el voto ciudadano, hasta el proceso

<sup>1</sup> Cfr. Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 380.

<sup>2</sup> Cfr. Popper, K. R., *The Open Society and its Enemies* (traducción italiana: *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando, vol. II, pp. 199 y ss.).

de toma de las decisiones en las instancias gubernamentales y la consecuente rendición de cuentas de cara a la ciudadanía).

Como sabemos, el que es quizá el único logro significativo reconocido por distintos analistas y por los propios actores políticos del primer gobierno de la alternancia en México, el de Vicente Fox, es precisamente la aprobación de la iniciativa presidencial que propuso la ley de transparencia y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información.<sup>3</sup> A partir de esa ley se ha generado una dinámica creciente, y creemos irreversible, de exigencia de información por los ciudadanos y de obligada rendición de cuentas por parte de los servidores públicos. Se trata de un proceso virtuoso: los ciudadanos tienen más poder, derivado de su mayor conocimiento de la “cosa pública”, pero lo tienen porque el “derecho a estar informado” lo garantiza el mismo Estado, a través de la creación de normas y de instituciones encargadas de su tutela.

No es casual que sea en las democracias donde se documenten, con mayor precisión, eventos políticos asociados a la corrupción y que, incluso, se llegue a asociar democracia con corrupción. Una ojeada a los autores clásicos de la ciencia política ayuda a constatar ese hecho. Sin embargo, la democracia es el sistema en el que, así resulte paradójico a primera vista, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción política pueden desplegarse de mejor manera, precisamente por el carácter de publicidad a la toma de las decisiones colectivas y que le es consustancial. En ese sentido, 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”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Así, sólo por poner un ejemplo, Sánchez Rebolledo, A., “Introducción”, en Sánchez Rebolledo, A. (comp.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, Grupo Editorial Norma-IETD, 2006, pp. XV y XVI.

<sup>4</sup> Bobbio, N., *op. cit.*, nota 1, p. 339. 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...” (pp. 339 y 340).

Si la existencia del secreto era uno de los medios —probablemente el fundamental— para actuar la *razón de estado*, si la existencia de los *arcano 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.

Ahora bien, 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. Es más, debería aclararse, para que nadie se llame a falsos entendidos, que la tensión entre dinero y política se vuelve un problema en efecto en la democracia y no en el autoritarismo, donde el juego limpio, el apego a la ley, la contención de los actores que buscan acceder al poder, están fuera del deber ser del régimen político. Y en segundo lugar habrá que reconocer que sólo una ciudadanía democrática hace que sean vistas como prácticas deleznable lo que en otros regímenes parecería como normal.

Emilio Lamo de Espinosa lo dice así:

En las dictaduras no hay propiamente corrupción; ella misma es la corrupción institucionalizada... En las dictaduras o regímenes autoritarios no hay libertad de expresión ni de prensa ni hay Parlamento y hay control político de la policía, de la fiscalía y de la justicia, de modo que, de haber corrupción, no puede estallar como escándalo y alarma social, no hay denuncias de la prensa ni intervienen los jueces ni se debaten los temas en el Parlamento. En las dictaduras se depura a los responsables, se hacen purgas pero no se descubren casos de corrupción que saltan a la opinión pública dando lugar a procesos judiciales, etcétera. Ésa es una dinámica específica de los sistemas democráticos y en ese sentido los ‘casos’ de corrupción son algo específico y singular de las democracias.<sup>5</sup>

De ahí que los grandes escándalos de corrupción en los últimos dos siglos se hayan presentado en los sistemas democráticos, es decir, en aquellos que hacen de los fenómenos de la publicidad en el ejercicio del gobierno y de la rendición de cuentas una práctica cotidiana. Cabe preguntarse entonces: ¿el que dichos escándalos se hayan conocido es porque las democracias son más corruptas o, más bien, porque en éstas la revisión hacia la gestión gubernamental (la *accountability*) y el escrutinio a la conducta de los políticos son mayores? La respuesta parece evidente: la democracia tiene entre sus virtudes la generación de mecanismos para detectar y frenar el mal uso del dinero en la política.<sup>6</sup>

México no es una excepción dentro del panorama internacional de las democracias: también la relación entre el dinero y la política se coloca en un primer plano y acaba definiendo, en buena medida, la calidad de su democracia. En particular, una vez que México cumplió los dos grandes objetivos de su transición a la democracia —garantizar el pleno respeto al voto, erradicando el fraude electoral, y asegurar una auténtica competencia electoral en la que los ciudadanos y sólo ellos deciden quién gobierna y quién ocupa los puestos de representación popular—, su agenda política se desplazó hacia nuevos temas y comenzó a enfrentar con mayor claridad los problemas que aquejan a toda democracia, entre ellos, los relativos al control de las finanzas de los actores políticos.

<sup>5</sup> Lamo de Espinosa, E., “Corrupción política y ética económica”, en Laporta, F. J y Álvarez, S. (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 275.

<sup>6</sup> Laporta, F. J. y Álvarez, S., *ibidem*, p. 16.

## III. DINERO Y POLÍTICA

La relación entre dinero y contienda política es motivo de tensión permanente e inevitable en todas las democracias contemporáneas. Los partidos políticos, en las sociedades masivas de nuestros días, necesitan amplios volúmenes de ingresos para sostener sus estructuras de militantes, presentarse ante los ciudadanos pidiendo su voto y pagar campañas que tienden a volverse más costosas cada vez.

En México, como ocurre en gran parte de las democracias contemporáneas, el incremento en los costos de la política está determinado en buena medida por dos elementos complementarios: *a)* la evolución de los propios partidos hacia estructuras nacionales abarcadoras, incluyentes, que rebasan los límites del “partido de clase” para convertirse en lo que Angelo Panebianco ha llamado “partido profesional-electoral”,<sup>7</sup> lo cual plantea la necesidad de sostener su estructura con volúmenes de recursos que rebasan las aportaciones de simpatizantes y militantes, y *b)* la necesidad de los partidos de garantizar su presencia en los medios de comunicación masiva pues, como ha señalado Raúl Trejo, “no hay política de masas (es decir, política moderna) sin medios de comunicación”;<sup>8</sup> en época de elecciones —pero no sólo en ella—, partido o candidato que esté fuera de las ondas de la radio o de la pantalla televisiva, acaba predicando en el desierto. A nadie escapa el hecho de que el uso de los medios por parte de la política termina de forma inevitable incrementando los recursos financieros que ésta requiere.

Frente a esta ingente necesidad de dinero que encaran los partidos, resulta adecuado alejarse de visiones ingenuas sobre el asunto. Ocurre en cualquier mercado: siempre que existe una demanda en la cual se puede encontrar contraprestación, habrá la oferta correspondiente —que es una proposición inversa a la conocida *Ley de Say*, que señala que “toda oferta genera su propia demanda”—. En otras palabras, siempre que alguien demanda un bien o servicio y está dispuesto a pagar por él, habrá un oferente presto a surtirlo (este proceso se presenta incluso en mercados de bienes ilegales, como es el caso de las drogas, cuya oferta no cesa de ampliarse al ritmo que crece la demanda, y ello sucede con independencia

<sup>7</sup> Panebianco, A., *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

<sup>8</sup> Trejo, R., *Mediocracia sin mediaciones*, México, Cal y Arena, 2001, p. 55.

de las barreras legales que se le impongan o guerras policiales que se le declaren al comercio de psicotrópicos). En política, entonces, siempre que los partidos requieran dinero, habrá quien lo ofrezca —y, claro, muy probablemente lo cobre a través de la obtención de dividendos que arrojen las decisiones del partido o del político beneficiado una vez que esté en el gobierno—. Siendo así, mientras los partidos tengan la necesidad de hacerse de dinero, habrá recursos de algún lado. Dinero y política se encuentran, entonces, en una tensión permanente que es consustancial a la existencia de la celebración de contiendas políticas abiertas en sociedades masificadas como lo son casi todas las modernas.

Pero reconocer que el dinero es indispensable para la actividad política en las sociedades de nuestros días, y subrayar que la influencia del poder económico puede tener efectos perniciosos (de hecho los ha tenido en múltiples ejemplos internacionales) sobre la competencia propiamente democrática —esa que concede igual peso a todos los ciudadanos para influir en las decisiones públicas y no los discrimina en función, por ejemplo, de su riqueza patrimonial— no implica (o no debería implicar) dar por válida la idea de que la pura lógica del mercado —que en su naturaleza conlleva a la concentración de poder— es la que debe imponerse y ser el fiel de la balanza en la política. Aceptar ese hecho por cualquier razón (ya sea por indiferencia o por resignación frente a un fenómeno realmente existente), es el primer paso a la desnaturalización de la democracia, a su vaciamiento, o bien, como sostiene Michelangelo Bovero, a dar paso a la “democracia de la apariencia”.<sup>9</sup>

Al asumir que el dinero gravita sobre las contiendas electorales y que contribuye a definir el perfil del sistema político y la calidad de la democracia, prácticamente todos los países democráticos se han abocado a establecer normas para favorecer la transparencia y la legalidad en el origen de los recursos que van a la política, así como a garantizar la independencia de los propios partidos políticos frente a grupos de poder económico o, peor aún, delincinencial. Se busca, así, inducir una competencia política civilizada y democrática, donde no prive la ley del más fuerte o del más rico. Las normas, por supuesto, no suponen soluciones inmediatas ni permanentes a los problemas que genera la influencia del dinero sobre la contienda política, ni niegan el hecho de que la lucha por el po-

<sup>9</sup> Cfr. Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 60, 154 y 156.



der la protagonizan seres humanos cargados de intereses y no arcángeles que nunca caerán en tentación, pero como ha señalado Francisco Laporta: “nadie niega que la enfermedad es algo que se da y se dará, en un grado u otro, en todas las sociedades; pero a nadie se le ha ocurrido tampoco pensar que esto sea un argumento para que debamos aceptarla o dejar de luchar contra ella”.<sup>10</sup>

#### IV. FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN A LOS PARTIDOS EN MÉXICO

Las diferentes legislaciones que regulan la relación entre dinero y política que se han puesto en práctica en el mundo atienden los siguientes puntos en común: *a)* financiamiento público; *b)* financiamiento privado; *c)* prohibiciones de ciertas fuentes de financiamiento; *d)* límites a las erogaciones de campaña, y *e)* fiscalización y sanciones.<sup>11</sup> En México, con la reforma electoral de 1996, los partidos políticos pactaron un marco normativo en la Constitución y en la ley, de las condiciones de la competencia, que incluyó: un financiamiento público predominante frente al privado; la especificación de las fuentes legítimas para obtener financiamiento privado y los límites de esas donaciones; la exclusión de dinero de determinados orígenes (gobiernos, el extranjero, las iglesias, empresas mercantiles, mexicanos en el extranjero, y donativos anónimos); topes a lo que los partidos pueden gastar en las campañas, y un régimen de amplia fiscalización a las finanzas de los partidos y las sanciones a que se hacen acreedores si violan la ley. Además, se afinaron los mecanismos a través de los cuales los partidos pueden acceder a los medios de comunicación.

Todo ese diseño intentó promover y salvaguardar los siguientes objetivos: 1) equidad en la competencia; 2) la independencia y autonomía

<sup>10</sup> Laporta, F., “La corrupción política: introducción general”, en Laporta, F. y Álvarez, S. (comps.), *op. cit.*, nota 5.

<sup>11</sup> Para una discusión más amplia de este tema véase Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002, en especial, pp. 289-335. Para una referencia comparada al tema del financiamiento y la fiscalización resultan imprescindibles: Carrillo, M. *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003; Griner, S. y Zovatto, D., *De las buenas normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Washington, D. C., OEA-IDEA Internacional, 2004.

de los partidos frente a grupos de poder económico —legal o ilegal—, y 3) la transparencia en las finanzas de la contienda política.<sup>12</sup>

El reconocimiento de la importancia de los partidos políticos para la vida democrática inspira la financiación pública a los mismos. Para el pensamiento político contemporáneo, los partidos políticos son uno de los pilares centrales en los que se fundan los sistemas democráticos. La lucha histórica por el sufragio universal, que fue el riel por el que transcurrió el 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 sociedades masificadas en las que más y más ciudadanos son titulares de derechos políticos, los partidos son un eje articulador indispensable, intermediarios naturales, espacios para la agregación y el procesamiento de intereses individuales, entre esa ciudadanía cada vez más numerosa y los órganos representativos. De hecho, resulta impensable una democracia representativa que no se sustente en los partidos. Es un hecho que aquellas democracias que carecen de partidos sólidos terminan siendo democracias frágiles, mientras que las democracias más estables se erigen en la existencia de partidos, en plural, bien consolidados. De ahí que la existencia de partidos sea una condición para la pervivencia del Estado democrático moderno.

En el caso de México, la relevancia de los partidos para la vida del país se hizo explícita en la Constitución a partir de la reforma política de 1977 —que fue el primer paso hacia la democratización del país—, cuando se especificó que los partidos políticos son entidades de interés público y, en la culminante reforma electoral de 1996 —con la que de hecho concluyó el ciclo de reformas en pos de un auténtico sistema de partidos—, se estableció que el financiamiento público que reciben debe ser prominente sobre el privado para cumplir de manera adecuada con su función.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Una revisión amplia de la reforma electoral de 1996 se encuentra en Becerra, R. *et al.*, *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, y de los mismos autores, *La mecánica del cambio político*, México, Cal y Arena, 2000.

<sup>13</sup> El artículo 41 de la Constitución establece: “II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma.

Los criterios de reparto del financiamiento entre los partidos son los siguientes de acuerdo con la ley: el 30 por ciento del total se divide en partes iguales entre todos los partidos y el otro 70 por ciento se distribuye según la votación alcanzada en la última elección federal. En años de elecciones federales, se da a los partidos para gastos de campaña un tanto idéntico al que reciben por actividades ordinarias, es decir, el monto se duplica.<sup>14</sup> Los efectos positivos de la reforma sobre el sistema plural de representación son elocuentes. Puede preguntarse si los resultados electorales de 1997, 2000, 2003 y 2006 hubieran sido posibles sin equilibrar los recursos económicos de los partidos.

En México, por ley, es válido que los partidos recurran al financiamiento privado, pues se entiende que la tarea de recaudar fondos les permite afinar sus puentes de contacto con la sociedad y que es derecho de los ciudadanos dar su respaldo a un partido no sólo a través del voto, sino mediante aportaciones. Sin embargo, para no acabar alterando por la vía privada las metas de equidad, transparencia y autonomía de los partidos, se establecen límites a los montos y modalidades por los que es legítimo recibir dinero de particulares. Para empezar, por vías privadas ningún partido puede obtener una suma superior a la que recibe de financiamiento público.<sup>15</sup> Además, las donaciones de simpatizantes deben ajustarse a los siguientes límites: no pueden sumar, por partido, más del 10 por ciento de la bolsa de recursos públicos ordinarios otorgada al conjunto de partidos, y ninguna persona, en lo individual, puede hacer un aporte mayor al 0.05% del financiamiento público a partidos.<sup>16</sup> Las aportaciones

Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

<sup>14</sup> Para gastos de campaña, en el artículo 41 constitucional, fracción II, se establece: “El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año”.

<sup>15</sup> No obstante que los partidos en los últimos años han vivido una fase de crecimiento y consolidación, en los hechos se vuelven cada vez más dependientes del financiamiento estatal. Entre 1998 y 2002, el porcentaje de financiamiento público sobre el total de los ingresos de los partidos creció de 94 a 98 por ciento, y disminuyó también en términos absolutos la recaudación de los partidos en fuentes privadas. Véase Giménez-Cacho, Luis Emilio, “La hora de las cuentas”, *Configuraciones*, México, núm. 12-13, 2003.

<sup>16</sup> Además de donativos de simpatizantes, se permite financiamiento privado por cuotas de militantes, autofinanciamiento (juegos y sorteos, eventos culturales, ventas edito-

en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos son deducibles del impuesto sobre la renta hasta en 25%.

Por otra parte, la ley establece que todas las donaciones a los partidos serán públicas, que no se permite el anonimato, y el no informar de ingresos privados es motivo de sanción.

En el afán de asegurar condiciones óptimas para la contienda democrática, en México el legislador estableció restricciones expresas al ingreso a la contienda política de recursos provenientes de fuentes que pudieran significar desvío ilegal de recursos públicos para favorecer a partidos o candidatos (lo cual está tipificado en el Código Penal como delito), injerencias externas en asuntos de política nacional, aportaciones que fueran en contra del principio que da fundamento al Estado laico o aquellas que pudiesen dar lugar al tráfico de influencias. Literalmente, el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su párrafo 2, establece que:

No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.<sup>17</sup>

riales, por ejemplo) y rendimientos financieros (de los depósitos de los partidos), tal como especifica el artículo 49 de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>17</sup> Además, el numeral 3 de dicho artículo también especifica que: “Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública”.

El gasto de los partidos políticos en las campañas electorales también está regulado, pues se intenta evitar que por la vía de una erogación excesiva puedan alterarse las condiciones de la competencia electoral. Así, en cada elección se fija un tope máximo de gasto en que puede incurrir cada candidato de cualquier partido político, ya sea a diputado, senador o a la Presidencia de la República. La Constitución, en su artículo 41, refiere que:

La ley fijará 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, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Junto con las prerrogativas de financiamiento público, la legislación establece la manera en que los partidos accederán a la radio y la televisión. Con cargo a los llamados tiempos del Estado, los partidos disfrutaban de tres tipos de programas: permanentes (15 minutos al mes por partido), especiales (un programa de debate mensual) y complementarios (cuando hay campañas electorales). Además, los partidos disponen de 10 mil spots de 20 segundos en radio y de 400 en televisión que adquiere el IFE durante una campaña presidencial, y cuyo costo no debe exceder el 12 por ciento del financiamiento público.

La ley también establece que durante el tiempo oficial de las campañas, los partidos, y sólo ellos, tienen plena libertad para contratar tiempos y espacios en los medios de comunicación electrónica —el rubro al que se destina el grueso de las erogaciones durante las etapas de proselitismo— con la única restricción de no superar los topes de gasto. La idea del legislador fue evitar que terceros alteraran las condiciones de la contienda comprando, por su cuenta, propaganda a favor o en contra de algún partido o candidato.

La legislación mexicana en materia de fiscalización a la contienda electoral es de reciente creación: hasta antes de 1993 la ley electoral era del todo omisa en lo que toca a la obligación de los partidos políticos de informar sobre el origen y destino de sus recursos. Con la reforma electoral de ese año se introdujeron los primeros instrumentos de control contable —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. Los mecanismos de control, en esencia, se limitaban a la obligación de los partidos políticos de 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 únicamente lo reportado en sus informes, no teniendo atribuciones para realizar compulsas o actuaciones adicionales. Si bien los instrumentos de fiscalización eran bastante limitados, 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 Ciudadanos 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.<sup>18</sup>

Con la reforma de 1996 se dotó al Instituto Federal Electoral (IFE), 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 eficaz, por un lado, que los recursos que ingresaban a las arcas partidistas 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 tope fi-

<sup>18</sup> En las elecciones presidenciales de 1994 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, 0.56% y el PARM, 0.24% (*cf.* Becerra R. *et al.*, *La mecánica del cambio político*, *cit.*, nota 12, pp. 371 y 372). Por lo que hace al total del dinero erogado en todas 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% (*Memoria del proceso electoral federal de 1994*, México, IFE, 1995, p. 246).

gados para cada una de ellas.<sup>19</sup> Para lograrlo, se construyó una estructura especializada permanente. La reforma de 1996 también hizo copartícipes 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.<sup>20</sup>

De forma adicional a lo estipulado en la ley, el Consejo General del IFE aprobó de manera sistemática la realización de un monitoreo de distintos canales de televisión y estaciones de radio durante el tiempo de duración de las campañas electorales para rastrear la compra de publicidad electoral; de tal manera se puede confrontar la información proporcionada en los informes de los partidos con la evidencia que recaba por sí misma la propia autoridad. El IFE también suscribió, a partir del 2000, una serie de convenios de colaboración en materia de fiscalización con las autoridades electorales de las entidades federativas a fin de allegarse y proporcionar la información que permita una evaluación más exhaustiva de las finanzas de los partidos.

<sup>19</sup> La principales atribuciones que se le confirieron al IFE en la materia son las siguientes:

a) 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.

b) 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).

c) Poder pedir, en cualquier momento, informes detallados a los partidos políticos o a las agrupaciones políticas nacionales.

d) Ordenar auditorías y visitas de verificación, y

e) La posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

<sup>20</sup> 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.

Como se aprecia, se trata de un diseño legal que no deja duda alguna sobre la obligación de los partidos de rendir cuentas a la autoridad electoral de sus finanzas. Los lineamientos que ha aprobado el Consejo General del IFE obligan a los partidos a informar y comprobar el origen y destino de cada peso que pasa por sus finanzas. Puede decirse que, al amparo de la ley electoral mexicana vigente en materia de ingresos y egresos monetarios, los partidos tienen nulo derecho a la intimidad ante la autoridad fiscalizadora. Es por ello que en nuestro país los partidos políticos se someten a unas exigencias de transparencia superiores a las del grueso de las democracias. Las sanciones que establece la ley electoral van desde amonestaciones públicas y multas a los partidos, hasta la medida más drástica que es la cancelación del registro.

Sin embargo, que exista un marco legal preciso para la obtención y el uso de recursos de los partidos políticos no implica que en automático los partidos o particulares no puedan vulnerar la norma. Aquí es donde cobra relevancia la capacidad de las distintas autoridades electorales y del entramado institucional para detectar y sancionar las conductas ilícitas, que es de lo que nos ocupamos a continuación.

#### V. PEMEXGATE

En enero de 2002, a poco más de un año de que arrancara el sexenio del presidente Fox, el secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), Francisco Barrio, anunció que la lucha emprendida por el gobierno en contra de la corrupción arrojaría resultados significativos. Barrio afirmó textualmente que “en breve se van a freír pescaditos de buen tamaño”, entre ellos tres “ex funcionarios federales de primer nivel a los que se les integran expedientes, en un caso que traerá serias implicaciones políticas”.<sup>21</sup> Se refería a una denuncia que la Secodam presentó ante la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR), por un presunto desvío irregular de recursos públicos de Petróleos Mexicanos (Pemex) al PRI a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) durante la campaña electoral del año 2000.

<sup>21</sup> *La Jornada*, 19 de enero de 2005.



La prensa nacional de los días siguientes destacó una serie de notas sobre el asunto, en donde se detallaba que la cifra del presunto desvío de recursos de Pemex podía haber alcanzado los mil cuatrocientos millones de pesos, gran parte de los cuales habría sido destinada a financiar la campaña de su candidato presidencial, Francisco Labastida Ochoa. El escándalo corrió como reguero de pólvora: saltaron a la luz pública los nombres de tres ex colaboradores del PRI que habían sido arraigados por la PGR y que, luego de sus declaraciones, podrían convertirse en testigos protegidos de la misma Procuraduría.<sup>22</sup> La respuesta de altos militantes del PRI no se hizo esperar, señalando el sentido revanchista y persecutorio de la denuncia y de las indagatorias.

Los adversarios del PRI comprendieron la dimensión del asunto y el representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) ante el Consejo General del IFE, Pablo Gómez, presentó el 23 de enero de 2002 una queja ante la autoridad electoral en contra del PRI por una violación a las normas que rigen el financiamiento de los partidos políticos. A partir de esa queja presentada por el PRD, la Comisión de Fiscalización del IFE decidió integrar el expediente “Q-CFRPAP-01/02 PRD vs. PRI” e iniciar las investigaciones.

### 1. *Las indagatorias del IFE y la PGR*

Para desahogar la queja interpuesta por el PRD, entre enero y noviembre de 2002, la Comisión de Fiscalización recabó los testimonios de las partes involucradas y solicitó información a las autoridades hacendarias y financieras del país (la Comisión Nacional Bancaria y la Secretaría de Hacienda), así como a la Secretaría de Gobernación, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Contraloría, la PGR, los institutos electorales de las 32 entidades federativas, la empresa Petróleos Mexicanos, al sindicato de Pemex, a la sección instructora de la Cámara de Diputados, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los tribunales electorales estatales.

Además, como la materia de competencia del IFE es la normatividad electoral federal, cuando una queja sobre fiscalización puede implicar la

<sup>22</sup> Al respecto se pueden consultar las notas publicadas entre el 19 y el 22 de enero de 2002 por los diarios *La Jornada*, *Novedades*, *La Crónica*, *Reforma*, *Metro*, *El Financiero*, *El Herald de México* y *El Universal*.

presunción de faltas o ilícitos que deben ser investigados por otras autoridades en el ámbito de su competencia, el IFE da vista a las instancias correspondientes. Ese fue el caso de la denuncia que interpuso el PRD contra el PRI, en la cual había indicios de la comisión de un delito tipificado en el Código Penal: el desvío de recursos públicos a favor de un partido político. Por ello, el IFE turnó a la PGR una copia íntegra de la denuncia recibida, en el marco de un convenio vigente entre ambas instituciones.

Por otra parte, en el contexto de la investigación del *Pemexgate* el IFE enfrentó la oposición de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para entregarle la información que resultaba necesaria para poder constatar las transferencias financieras a las que hacía referencia la denuncia. El argumento utilizado por la CNBV para negar esa información fue la existencia de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que impedía a la autoridad bancaria atender las solicitudes que le formulaba el IFE.

Ante la negativa de la CNBV de contribuir con el IFE, la investigación que condujo la PGR a través de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales adquirió una relevancia fundamental para las pesquisas del IFE, quien, al amparo del mismo convenio de colaboración con base en el cual había presentado la denuncia ante la PGR, solicitó copia certificada del expediente cuando se cerró la averiguación previa. En dicho expediente se localizaron buena parte de las pruebas documentales con que el IFE pudo cerrar la instrucción del *Pemexgate* y emplazar al PRI.

## 2. Las pruebas

El expediente entregado por la PGR al IFE contenía pruebas documentales de los siguientes hechos:

El 5 de junio de 2000 se firmó el Convenio Administrativo Sindical núm. 9399 entre la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, a través del cual la empresa concedió un préstamo al sindicato por seiscientos cuarenta millones de pesos.

El 8 de junio, el secretario tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, Luis Ricardo Aldana Prieto, dirigió un escrito a la Caja General del Banco Mercantil del Norte, S. A., me-

dante el cual autorizó a dicha institución bancaria a entregar a los señores Elpidio López López, Melitón Antonio Cázarez Castro, Alonso Veraza López, Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco, diversas cantidades de dinero en efectivo a través de “traslado de valores”.

Por otro lado, en el expediente se localizaron ochenta y seis comprobantes de Servicio de Valores en Tránsito del Grupo Financiero Banorte, con los cuales se entregaron en efectivo diversas cantidades de dinero que suman un total de seiscientos cuarenta millones de pesos; de esa cantidad, quinientos millones de pesos fueron retirados, precisamente, por las personas autorizadas por el secretario tesorero del Sindicato de Pemex. El propio secretario tesorero del mencionado Sindicato retiró personalmente la cantidad restante: ciento cuarenta millones de pesos.

El lugar en el que se realizaron todos los retiros fue la Caja General La Viga, ubicada en la calle Ixnahualtongo 127-B, colonia Lorenzo Bourturini.

En el expediente de la averiguación previa 055/FEPADE/2002, se identificaron pruebas documentales de que Elpidio López López, Joel Hortiales Pacheco, Gerardo Trejo Mejía, Melitón Antonio Cázarez Castro y Alonso Veraza López, laboraban, al momento del cobro del dinero, en el PRI. Alonso Veraza López, por su parte, fungió como coordinador general administrativo de la Secretaría de Elecciones. No existió documentación que probara que Andrés Heredia Jiménez hubiera laborado en el PRI.

### *3. Las conclusiones del IFE*

Del análisis de las constancias referidas y de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos, el IFE pudo inferir que el cobro del dinero se realizó bajo un esquema organizado, por lo que los retiros del dinero por varios funcionarios de la Secretaría de Finanzas del PRI no eran acciones aisladas, sino coordinadas y encaminadas a un mismo fin.

La cantidad de quinientos millones fue retirada sólo por las seis personas autorizadas por el tesorero del sindicato, integradas en las siguientes parejas:

- Andrés Heredia Jiménez - Joel Hortiales Pacheco.
- Elpidio López López - Joel Hortiales Pacheco.
- Melitón Antonio Cázarez Castro - Andrés Heredia Jiménez.
- Gerardo Trejo Mejía - Joel Hortiales Pacheco.
- Andrés Heredia Jiménez - Alonso Veraza López.

La distinta conformación de parejas permitió suponer que las personas que retiraron el dinero se conocían y formaban un grupo organizado; es decir, que las seis personas no actuaron aisladamente sino de manera coordinada.

Además, los quinientos millones se retiraron de Banorte bajo las siguientes pautas:

- En retiros por cantidades homogéneas, con un promedio de siete millones de pesos.
- Fueron retirados por parejas distintas, pero cada pareja estaba conformada, al menos, por un funcionario priísta de la Secretaría de Administración y Finanzas o de la Coordinación Administrativa de la Secretaría de Elecciones.
- Los retiros se hicieron en un corto periodo de tiempo: entre el 9 y el 20 de junio de 2000.

Desde el punto de vista temporal, los acontecimientos se desarrollaron en un lapso muy breve —once días naturales y ocho días hábiles— de manera consecutiva, de tal suerte que se puede hablar de un proceso, como se muestra a continuación:

- El 5 de junio de 2000 se firma el convenio entre Pemex y el Sindicato mediante el cual se concede el préstamo por 640 millones de pesos.
- El 8 de junio Pemex gira a nombre del Sindicato el cheque número 8648 por dicha cantidad y se deposita en la cuenta 559-02069-9 del Banco Mercantil del Norte, cuyo titular era el sindicato de Pemex.
- También el 8 de junio de 2000 el secretario tesorero del Sindicato de Pemex, Luis Ricardo Aldana Prieto, dirigió un escrito a la Caja General del Banco Mercantil del Norte, S. A., en la que autoriza a Banorte a entregar a las seis personas referidas, dinero en efectivo de la cuenta del sindicato.

- Los retiros comenzaron el día siguiente, y la cantidad de 500 millones fue retirada los días 9, 12, 13, 14, 15, 16, 19 y 20 de junio por las parejas señaladas.
- Los sobrantes 140 millones fueron retirados por el secretario tesorero del Sindicato, Luis Aldana, los días 21, 22 y 23 de junio de 2000.

El IFE no perdió de vista que esos ciento cuarenta millones de pesos fueron retirados por Ricardo Aldana Prieto en su calidad de secretario tesorero del Sindicato de Pemex, pero al no constituir ningún hecho relacionado con la materia electoral, el IFE se abocó a la consideración de los otros quinientos millones de pesos.

Acerca de esos 500 millones, llamó la atención del IFE que funcionarios de un órgano de finanzas de un partido político recibieran sumas millonarias de dinero en efectivo por parte de un sindicato, en un breve lapso de tiempo y de manera evidentemente coordinada.

Todo el proceso evidenció un mismo tiempo, mismo lugar, mismo tipo de acciones y personas vinculadas entre sí.

El IFE razonó que un partido político, como ente jurídico colectivo que es, no puede realizar actuaciones si no es a través de los actos de personas determinadas que tienen algún vínculo con él. Todos los entes jurídicos colectivos o personas morales actúan a través de personas físicas concretas.

En el expediente que entregó la PGR había otras pruebas que no fueron tomadas en cuenta por el IFE —ya que éste sólo puede considerar pruebas documentales plenas y no dichos— pero que corroboraban las conclusiones de la autoridad electoral. Se trataba de pruebas testimoniales que coincidían en afirmar que los recursos retirados de la cuenta del sindicato petrolero habían sido llevados en una camioneta modelo “Grand Cherokee”, negra y blindada, propiedad del candidato presidencial del PRI, a la sede nacional de ese partido; que esos recursos habían sido distribuidos entre una serie de funcionarios partidistas y que se habían destinado a sufragar gastos de la campaña presidencial.

De las pruebas documentales, el IFE llegó a la convicción de que el dinero retirado por ese grupo de personas ingresó al patrimonio del ente jurídico al que pertenecían y con el que se coordinan, es decir, al PRI. Esto es, que el dinero en efectivo proveniente del Sindicato de Pemex ingresó al patrimonio del PRI en el momento mismo en que funcionarios

de alto nivel, pertenecientes en su mayoría a la Secretaría de Administración y Finanzas, organizados y coordinados, realizaron los retiros correspondientes.

#### 4. *La sanción al PRI*

En virtud de que se constató la recepción de 500 millones de pesos por parte del PRI sin haberlos notificado a la autoridad electoral, cuando los partidos están obligados a informar de todos los recursos que reciben, se detectó una falta de dicho partido por haber simulado que no recibió recursos que sí ingresó en realidad.

El IFE no encontró en su investigación elementos para probar fehacientemente cómo se habían gastado esos recursos, pero sí llegó a la convicción plena de que ese dinero ingresó de manera anómala, ilegal, al partido.

La sanción que se fijó siguió los criterios de multa preestablecidos por el IFE y confirmados por el Tribunal Electoral. El no informar del ingreso de recursos se multó con una pena del doble del monto implicado: una sanción de 1,000 millones de pesos al partido que dejó de reportar 500 millones de ingresos.

Cuatro días después de la resolución del IFE, el 18 de marzo de 2003, el PRI interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral. El 13 de mayo de ese año, el Tribunal emitió la sentencia SUP-RAP-018/2003,<sup>23</sup> en la que decidió confirmar la resolución del IFE en todos sus términos.

Con ello se consiguió aplicar justicia, en materia electoral, sobre uno de los casos más significativos de violación a las reglas para la contienda política en la historia reciente de México y se impuso la sanción económica más alta a partido político alguno, en el mundo, por ilícitos en su financiamiento.

## VI. *AMIGOS DE FOX*

Hacia el final de las campañas presidenciales de 2000, corrió la especie de que la campaña del candidato de la coalición Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada, recibía financiamiento de fuentes ilícitas.

<sup>23</sup> La sentencia puede ser consultada de manera integral en la página Web del Tribunal Electoral: [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx), en la sección de: consultas > sentencias > Leonel Castillo González > RAP > 2003 > SUP-RAP-018-2003-1.

El 21 de junio de 2000, el entonces diputado del PRI Enrique Jackson denunció en la tribuna de la Comisión Permanente la existencia de una presunta red de financiamiento ilícito, proveniente del extranjero y de diversas empresas de carácter mercantil, a la campaña de Fox.

El 23 de junio de 2000 la denuncia llegó a las manos del IFE. En ella se presumía la transferencia de fondos que provenían de cuatro fuentes diversas y que terminaron en la cuenta bancaria de una persona, Carlota Robinson, desde la que se hicieron transferencias a “Amigos de Fox, A. C.” y se liquidaban gastos de la campaña del candidato presidencial.

El IFE arrancó sus indagatorias y entre julio de 2000 y julio de 2001 hizo numerosas solicitudes de información a las más variadas autoridades federales y estatales (entre ellas la PGR, la CNBV, la Secretaría de Hacienda, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y varios registros públicos de la propiedad y del comercio del estado de Guanajuato), así como a particulares (entre ellos a representantes de empresas, de bancos en el extranjero y a medios que habían dado a conocer la noticia).

Pero en ese periodo, el IFE se topó con un serio obstáculo para solventar sus indagatorias: enfrentó las negativas de la CNBV y de la Secretaría de Hacienda para proporcionar la información que se les solicitaba, aduciendo los secretos bancario, fiduciario y fiscal. No tener acceso a información sobre las cuentas bancarias a través de las cuales se realizan movimientos constituye un obvio impedimento para rastrear ilícitos electorales ocurridos a través de tramas financieras.

Dada la confrontación de lecturas legales entre el IFE y las autoridades financieras, la autoridad electoral consideró que la vía más apropiada para lograr trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal era un pronunciamiento del Tribunal Electoral sobre el caso específico, por ser un órgano dotado de atribuciones para interpretar la Constitución. Para que el Tribunal conociera el caso, resultaba necesario cerrar las investigaciones y esperar que algún partido impugnara esa resolución. Así se hizo: el 9 de agosto de 2001 el Consejo General del IFE desechó las quejas y el 15 de agosto el PRI interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal.

Nueve meses después de que recibió el asunto, el 7 de mayo de 2002, el Tribunal Electoral decidió revocar la determinación del IFE de deschar la queja presentada por el PRI, ordenando la inmediata reanudación de la investigación. Lo hizo, además, reconociendo que al IFE no le era

aplicable el secreto bancario en sus funciones fiscalizadoras, y así posibilitaba que Hacienda y la CNBV entregaran la información que les fuera solicitada sobre “Amigos de Fox”.

De inmediato, el IFE reinició las investigaciones y avanzó a conocer a detalle los movimientos de los actores involucrados en la denuncia. Se trató de información indispensable, pues la única manera de conocer la ruta que había seguido el dinero presuntamente ilícito pasaba por la reconstrucción de la red de transferencias de cuenta a cuenta y de banco a banco.

Sin embargo, las investigaciones enfrentaron nuevos obstáculos, y entre julio de 2002 y abril de 2003 el flujo de la información se interrumpió. Varias personas físicas y morales, cuyas cuentas eran investigadas, interpusieron amparos en contra de que el IFE conociera sus operaciones financieras.

### *1. La divulgación de investigaciones en curso y la transparencia*

En este punto conviene llamar la atención sobre un asunto de índole general acerca de que la transparencia, siendo un fin y un óptimo que puede aplicarse a prácticamente toda la información pública, también tiene límites y oportunidad. Por ejemplo, la ley es precisa al señalar que hay información reservada en manos del Estado que no debe difundirse por razones de seguridad nacional —piénsese, por ejemplo, en el emplazamiento de tropas para combatir al narcotráfico—. Asimismo, existe otro tipo de información, como la relativa a investigaciones en curso, cuya difusión prematura puede eventualmente entorpecer diligencias y, al final, ser un obstáculo para la transparencia y la efectiva rendición de cuentas. Lo anterior da pie a señalar que igual de nocivo (o más, incluso) resulta el funcionario que oculta información que debería ser pública, teniendo de opacidad su actuación y el cumplimiento de sus responsabilidades en deterioro del interés público, que el funcionario que revela información que no debe aún difundirse. En efecto, hacer pública información que por su naturaleza es confidencial o reservada implica una conducta discrecional y arbitraria que, eventualmente, espera obtener una ventaja personal, privada, con dicha difusión o filtraciones por parte del servidor público involucrado.



En la investigación que nos ocupa, la que llevó a cabo el IFE sobre la trama de financiamiento irregular conocida como *Amigos de Fox*, con frecuencia, y contra el sentir mayoritario de los miembros de la Comisión de Fiscalización del IFE, se difundió información ante la prensa de los pasos que iba a seguir la propia Comisión de Fiscalización. El cuadro siguiente muestra cómo, a los pocos días de difundida esa información, las personas morales cuyas cuentas bancarias estaban sujetas a investigación promovieron amparos para, precisamente, obstaculizar la tarea de la autoridad electoral:

<i>Sesión de la Comisión de Fiscalización</i>	<i>Declaraciones a la prensa</i>	<i>Amparos</i>	
		<i>Promovente</i>	<i>Fechas</i>
27 de junio de 2002	28 de junio de 2002  <i>Reforma</i> (p. 6) señaló que “El IFE solicitará información sobre operaciones financieras a empresas nacionales, extranjeras y particulares... informó el consejero electoral Jaime Cárdenas... La Comisión de Fiscalización del IFE, reunida ayer no aclaró a quiénes solicitará información, pero del expediente del Tribunal se deduce que se hace referencia a las empresas de Lino Korrodi. También se solicitará información a Carlota Robinson directamente”.	Grupo Alta Tecnología	2 de julio de 2002
		Carlota Robinson Juzgado 7o. Administrativo	2 de julio de 2002
		Carlota Robinson Juzgado 10o. Administrativo	5 de julio de 2002
		ST and K	5 de julio de 2002
		Lino Korrodi	5 de julio de 2002
		K-Beta	7 de julio de 2002
		Instituto Internacional de Finanzas	12 de julio de 2002
16 de julio de 2002	17 de julio de 2002  <i>Reforma</i> (p. 5) (entre muchos otros periódicos) señaló que “la Comisión del IFE, informó el consejero (Jaime	BBVA Bancomer Fideicomiso	29 de julio de 2002
		Carlos Rojas Magnón	29 de julio de 2002

	Cárdenas), pedirá la información ahora sobre el fideicomiso de Bancomer a nombre de Carlos Rojas Magnon (uno de los administradores de la campaña foxista) y también sobre las cuentas de Amigos de Fox”.	Amigos de Fox	31 de julio de 2002
--	---	---------------	---------------------

Con seguridad, los amigos de Fox habrían demandado amparos para intentar frenar la actuación fiscalizadora del IFE; sin embargo, llama la atención la oportunidad con la que los mismos fueron interpuestos, particularmente cuando de forma indebida se había declarado a la prensa información que, al formar parte de investigaciones en curso, por ley tiene el carácter de reservada.

En materia electoral y en apego a los principios de certeza, objetividad, legalidad y seguridad jurídica, ninguna autoridad en general, y el IFE, así como sus funcionarios, deben difundir datos, documentos, juicios u opiniones que sean preliminares o que constituyan elementos de estudio o análisis tendentes a formar el criterio conforme al cual la autoridad arribará a sus conclusiones y emitirá sus actos, dictámenes y resoluciones. En este campo, la tendencia jurídica mayormente aceptada indica que deben considerarse reservados aquellos documentos que contengan los análisis, opiniones o deliberaciones preliminares que hayan servido a las autoridades para la formación del criterio conforme al cual se resuelven los asuntos que les son planteados. Esta tendencia ha sido reconocida por el legislador mexicano, pues, como señalamos, es el criterio que ha sido recogido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Lo mismo ocurre en el caso de la difusión de información relativa a investigaciones, procedimientos administrativos o de fincamiento de responsabilidades durante su desahogo y en tanto no se haya dictado la correspondiente resolución definitiva, pues atenta en contra de los principios de certeza, objetividad, legalidad y seguridad jurídica, y contraviene el carácter de orden público que reviste esta clase de procedimientos.

La doctrina ha sido coherente con lo anterior. Baste recordar a Juventino V. Castro, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sostiene que

...el Estado debe negarse —y esto lo tiene que establecer la reglamentación en forma adecuada— a dar información que ponga en peligro la se-

guridad de la nación, produzca alarma, temor o terror en la población, impida la eficaz prestación de los servicios públicos, o se encuentre pendiente de decisiones de autoridad, por estarse en proceso de estudio, de elaboración o de evaluación. Inclusive el proporcionar información en estos casos es ya actualmente un hecho delictuoso, tipificado en nuestro vigente Código Penal.<sup>24</sup>

Por otro lado, el Poder Judicial de la Federación ha emitido un par de tesis aisladas que refuerzan la idea de que difundir información parcial, preliminar e incompleta no constituye dar cumplimiento al derecho a la información, sino propiciar, por el contrario, desinformación y la cultura del engaño. Dichas tesis sostienen lo siguiente:

El artículo 6o. constitucional, *in fine*, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados (*Tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número LXXXIX/1996*).

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la

<sup>24</sup> Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1991.

reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, 2a. Sala, tomo X, agosto de 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, junio de 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997) como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero (Amparo en revisión 3008/98. Ana Laura Sánchez Montiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero. Ponente: Juventino V. Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo del 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas. La anterior constituye tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número XLV/2000).

## 2. La participación de la Suprema Corte en el caso “Amigos de Fox”

El IFE concurrió a todos los juicios de amparo como tercero interesado para defender sus atribuciones, pues los amparos no proceden en materia electoral. En ese contexto, en septiembre de 2002 el IFE pidió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se pronunciara, atrayendo los asuntos en el momento procesal oportuno, y determinara si el IFE podía considerarse una autoridad hacendaria y sortear así de manera definitiva la limitación del secreto bancario, o bien si carecía de esa potestad y no podía avanzar en sus indagaciones sobre el caso “Amigos de Fox”.

Entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, todos los jueces de distrito ante quienes se habían solicitado los amparos le concedieron la razón

al IFE. Pero ante la sentencia adversa, los quejosos apelaron las sentencias; el IFE concurrió una vez más en las segundas instancias. Hacia marzo de 2003, diez meses después de que el Tribunal Electoral autorizara al IFE para conocer las cuentas bancarias de los “Amigos de Fox”, la autoridad electoral seguía litigando, en instancias distintas del propio Poder Judicial, para poder acceder a la información que permitiera determinar la existencia de algún ilícito en el financiamiento de la campaña de Vicente Fox.

Para ese entonces, el IFE hizo otro llamado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a resolver, en definitiva, sobre las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral e invitó a la PGR para que pudiera concluir sus propias averiguaciones sobre el caso “Amigos de Fox” y estuviera, así, en posibilidades de aportar elementos a la investigación que desarrollaba el IFE.

La PGR jamás aportaría elemento alguno al respecto, pero en cambio, uno de los casos en revisión llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, en menos de un mes, resolvió el asunto. Una de las personas morales que interpusieron un amparo contra las indagatorias del IFE fue BBVA-Bancomer en su carácter de institución fiduciaria del “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México”, constituido por Carlos Rojas Magnon. Al perder en primera instancia del amparo, que fue declarado sobreesido, esa institución bancaria recurrió a la segunda instancia y solicitó que el caso fuera atraído por la Suprema Corte. Así ocurrió, y durante el mes de marzo el máximo tribunal del país revisó el caso. Cuando la Corte iba a conocer la ponencia del ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, donde se confirmaba que el secreto bancario no podía ser una traba a las investigaciones del IFE, el fideicomiso de Carlos Rojas Magnon decidió dar marcha atrás en su solicitud de amparo, desistiéndose y dejando, en consecuencia, sin materia el caso ante la Suprema Corte. Igual suerte corrieron el resto de los amparos, que se desistieron también el 7 de abril, tal como lo anunciaba ese día, nada más y nada menos, el secretario de Gobernación, Santiago Creel.<sup>25</sup>

Entre la fecha en que se presentó el primer amparo y el día en que la Suprema Corte emitió su sentencia pasaron 279 días, periodo en el cual se interrumpió la entrega de la información bancaria que el IFE había requerido. No fue sino hasta el 9 de abril de 2003 cuando finalmente co-

<sup>25</sup> *La Jornada*, 8 de abril de 2003, nota de Jesús Aranda.

menzó a fluir sin interrupciones la información que el IFE venía solicitando.

Ya sin los obstáculos legales que enfrentó en el pasado, el IFE pudo avanzar en las pesquisas, allegándose de todos los elementos documentales que necesitaba para resolver en definitiva el asunto.

### *3. La trama identificada por el IFE*

A partir de las pruebas documentales que reunió la Comisión de Fiscalización del IFE, se identificó un esquema de financiamiento paralelo y, por tanto, ilegal de la campaña presidencial de la coalición “Alianza por el Cambio” que postuló a Vicente Fox a la Presidencia.

El dictamen del IFE reconstruye el origen de las entidades que, más adelante, serían parte de la trama de financiamiento irregular. El 28 de enero de 1998 fue fundada la asociación civil “Amigos de Vicente Fox”; los únicos miembros de su junta directiva eran Lino Korrodi Cruz y Vicente Fox Quesada. La asociación se liquidó de inmediato, el 20 de febrero de 1998, pero vuelve a crearse el 18 de marzo, quedando Vicente Fox Quesada como presidente honorario. Cinco meses después, el 4 de agosto de 1998, se crea el “Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en México”, teniendo como institución fiduciaria a Bancomer. Su comité técnico estaría integrado por los ciudadanos Lino Korrodi Cruz y Carlos Rojas Magnon. El fideicomiso mencionado obtendría sus recursos —así lo dice el contrato correspondiente— de personas físicas y morales “simpatizantes de Vicente Fox Quesada”.

El 12 de septiembre de 1999, el Partido Acción Nacional concluye su periodo interno para nominar candidato a la Presidencia de la República para la elección del año 2000, teniendo como único aspirante a Vicente Fox Quesada, quien desde entonces se convierte en candidato de ese partido político. Más adelante lo sería también del Partido Verde Ecologista de México, así como de la coalición “Alianza por el Cambio”.

Pero después del 12 de septiembre, y hasta el fin de la campaña presidencial, el fideicomiso y la asociación civil siguieron captando y erogando recursos a favor del candidato.

A partir del rastreo minucioso de la información del sistema financiero mexicano, la investigación de la Comisión de Fiscalización del IFE puso en evidencia que la asociación civil “Amigos de Vicente Fox” (de la

que se revisaron 25 cuentas en 12 entidades federativas) y el “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México” fueron las principales instancias que concentraron el financiamiento paralelo con el que contó la campaña presidencial de la Alianza por el Cambio. En ambas confluyó el 90% del total de noventa y un millones de pesos (\$91,227,572.23) que detectó el IFE. En el caso de “Amigos de Vicente Fox” se trató de un monto de cuarenta y seis millones de pesos (\$46,252,868.67) y de treinta y seis millones (\$36,000,577.20) en el del Fideicomiso. El 9.9% restante (un total de \$8,974,126.36) comprende erogaciones realizadas por diversas personas físicas y morales (como Carlota Robinson Kauachi, quien, sin embargo, jugó en la mayoría de las veces un papel de intermediaria de la asociación civil “Éxito con Fox, A. C.” o del “Instituto Internacional de Finanzas de León, S. C.”), que pagaron directamente a proveedores de servicios prestados a la campaña de Vicente Fox Quesada.

En esencia, la red de financiamiento puesta al descubierto por la indagatoria conducida por el IFE se componía de la siguiente manera:

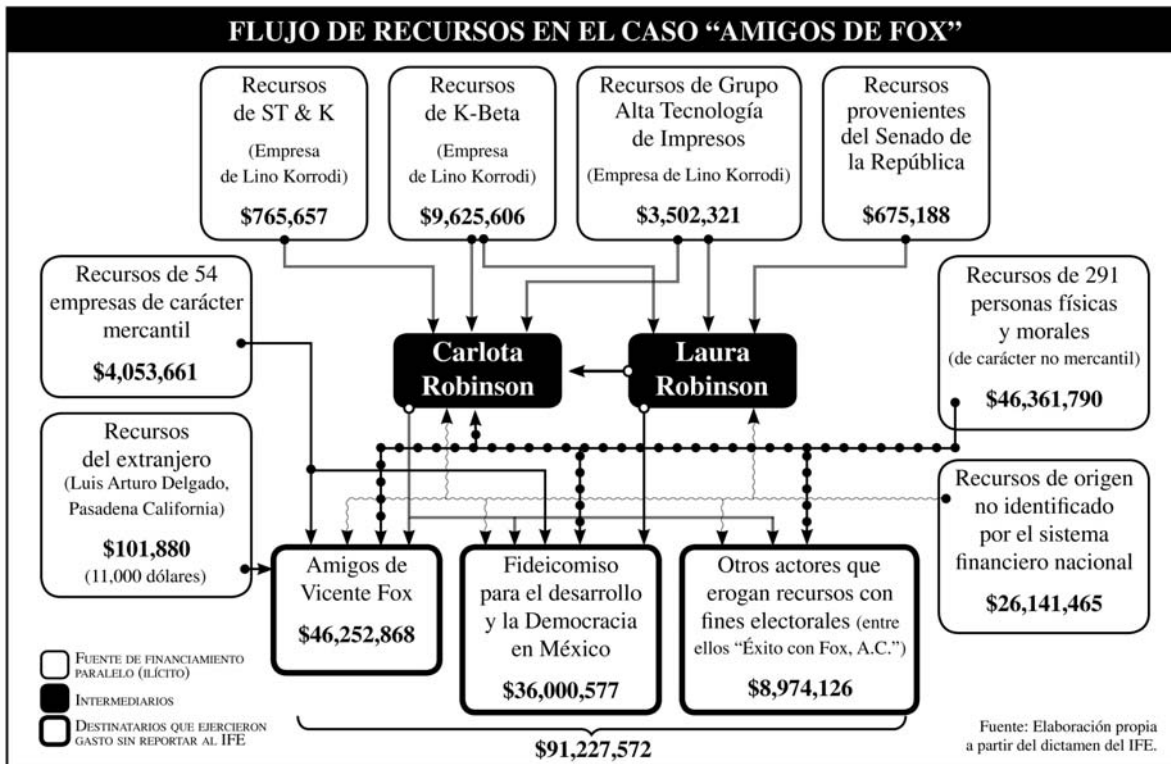
- 1) Tres empresas, en las que Lino Korrodi era accionista mayoritario, transfirieron importantes sumas de dinero a las cuentas de Carlota y Laura Robinson Kauachi. Se trató de las sociedades mercantiles ST & K de México, S. A. de C. V., que aportó \$765,657.90; K-Beta, S. A. de C. V., que transfirió \$9,625,606.02, y Grupo Alta Tecnología en Impresos, S. A. de C. V., que depositó \$3,502,321.06.
- 2) Las cuentas de Carlota Robinson también sirvieron para concentrar los depósitos de algunas de las 291 personas físicas y morales de carácter no mercantil detectadas que alimentaron la red de financiamiento (el resto de los depósitos realizados por estas personas se hicieron directamente en las cuentas de la asociación civil “Amigos de Vicente Fox”). También aquí confluyeron depósitos en efectivo y otros que no pudieron ser identificados por el sistema financiero nacional —pues se trató de ingresos en efectivo a las cuentas bancarias—, así como de parte de los recursos que Laura Robinson Kauachi —hermana de Carlota— había recibido en sus propias cuentas.
- 3) Los fondos que pasaron por las cuentas de Carlota Robinson fueron transferidos a las cuentas de “Amigos de Vicente Fox, A. C.”, al “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México”, así

- como a “Éxito con Fox, A. C.” y otros actores que realizaron directamente gastos vinculados con la campaña presidencial de la Alianza por el Cambio. El papel preponderante que jugó Carlota Robinson —como su hermana Laura— fue de intermediaria para transferir una cantidad importante de recursos hacia el destino final: pagar gastos de la campaña de Vicente Fox.
- 4) Por su parte, Laura Robinson captó en sus cuentas, además de los referidos recursos de las empresas de Korrodi (con excepción de ST & K de México, S. A. de C. V., que entregó fondos sólo a Carlota Robinson), dinero que le fue depositado por el Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República, así como por otras fuentes no identificadas (entre otros, dinero en efectivo). Estos recursos fueron canalizados, en su mayoría, al Fideicomiso y, en parte, como se dijo, a las cuentas de su hermana Carlota.
  - 5) Amigos de Vicente Fox, A. C., fue la entidad que más dinero concentró y la que más gastó. Las diversas fuentes de esos recursos fueron, además de Carlota Robinson, algunas de las 54 empresas de carácter mercantil (distintas a las de Korrodi) que intervinieron en la red, diversas personas físicas y morales no mercantiles, la aportación de once mil dólares que provinieron del extranjero, y una parte adicional cuyo origen no logró ser identificado por el sistema financiero.
  - 6) El Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México recibió, además del financiamiento de las hermanas Robinson Kauachi, recursos de las demás 54 empresas mercantiles involucradas, de personas físicas y morales no mercantiles, así como de fuentes anónimas.
  - 7) El resto del dinero gastado a favor de la campaña presidencial fue concentrado por “Éxito con Fox, S. A.” y otros actores menores cuyos recursos provinieron de Carlota Robinson, de otras personas físicas y morales y de otras fuentes no identificadas.
  - 8) En total, los recursos involucrados en esta red de financiamiento y erogados en diversos rubros de la campaña de Vicente Fox ascendieron, como ya se mencionó, a noventa y un millones de pesos.

El flujo de recursos puede ser reconstruido de manera general en el siguiente diagrama:



## FLUJO DE RECURSOS EN EL CASO “AMIGOS DE FOX”



#### 4. *Los ilícitos*

La investigación reveló un complicado esquema de transferencias y de intermediación que involucró a numerosos actores, pero permitió identificar gran parte de los recursos involucrados. En el dictamen se distinguieron las “fuentes lícitas” de las “fuentes ilícitas”. Las primeras fueron aquellas integradas por personas que legalmente estaban autorizadas para apoyar con recursos a los partidos políticos, mientras que las segundas eran aquellas que tenían una prohibición legal para hacer aportaciones a los partidos.

Las aportaciones comprendidas en ambos rubros significan un financiamiento irregular porque, independientemente de que se tratara de recursos prohibidos o no, se trató de recursos que no fueron reportados al IFE. Se trató de un financiamiento oculto y, por ese hecho, contrario a la ley.

Dentro del rubro de “fuentes lícitas” se identificaron los recursos de 291 personas físicas y morales de carácter no mercantil que aportaron en conjunto cuarenta y seis millones de pesos (\$46,463,670.83). La mayoría de estas aportaciones estaba dentro de los límites que marca la ley (el 0.05% del total del financiamiento público ordinario que reciben todos los partidos políticos, y que en el año 2000 significó 750 mil pesos), pero trece personas (de las 291 involucradas) excedieron ese límite, lo que constituyó una trasgresión adicional a la ley electoral.

El rubro “aportaciones ilícitas” del dictamen del IFE se dividió en cuatro apartados: *a)* aportaciones de empresas de carácter mercantil; *b)* aportaciones provenientes del extranjero; *c)* aportaciones del Poder Legislativo, y *d)* aportaciones de origen no identificado. En el primer caso se detectaron aportaciones de 57 empresas por casi 18 millones de pesos (\$17,947,246); del extranjero se descubrió una aportación de 11 mil dólares de una persona que envió un giro desde Pasadena, California; como aportaciones del Poder Legislativo se ubicaron dos transferencias de la cuenta del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado por dos millones de pesos y, finalmente, las aportaciones de origen no identificado sumaron veintiséis millones de pesos, que fueron por lo general depósitos en efectivo a las cuentas involucradas en la trama —lo que impide, *per se*, conocer al aportante—.

Pero la coalición que postuló a Fox incurrió en una falta más: rebasar el tope de gastos de campaña para la elección presidencial del año 2000.

Los 91 millones, sumados a lo que la coalición sí había reportado como gasto, superaron el límite de ley.

El 10 de octubre de 2003, el Consejo General del IFE aprobó el dictamen de la Comisión de Fiscalización e impuso las respectivas sanciones al PAN y al Partido Verde Ecologista de México. Ambos partidos presentaron quejas ante el Tribunal Electoral, quien más adelante confirmó en todos sus términos la investigación del IFE.

Con el caso *Amigos de Fox*, se demostró que en México, en materia electoral, ni siquiera el presidente de la República y su partido pueden estar más allá de ley. No es un dato menor en un país con una larga tradición de abusos desde el poder.

## VII. REFORMAS POR VENIR

En México, el tema de las condiciones de la competencia se ha vuelto cada vez más relevante en el desenlace de las elecciones y de la manera en que éstas son percibidas por la opinión pública. El gasto excesivo, la participación de terceros en las campañas —ya sea inyectando dinero directamente a las mismas o ejerciendo gasto a favor o en contra de alguno de los candidatos y partidos— y el papel de los medios de comunicación, son los asuntos sobre los que ahora se dan los diferendos electorales. Es por ello que la actual fase de consolidación de la democracia en México exige también nuevas reformas que apuntalen el buen funcionamiento del sistema de partidos y contribuyan a fortalecer su credibilidad. En particular, nos referimos a la necesidad de aquellos temas que han llegado para quedarse en la vida democrática, como los relativos a la manera en que se financia y se supervisan los recursos que fluyen a la actividad política.

La experiencia acumulada en los cuatro comicios federales que siguieron a la importante reforma electoral de 1996, plasmada en la Constitución y en la ley, indica que no obstante los significativos avances en las normas electorales, o quizá también por ellos, existen en la legislación deficiencias para atender nuevos fenómenos que antes no se habían visto. Las omisiones o fallas puntuales de la ley electoral merecen ser corregidas para que se eliminen los elementos que ensombrecen la calidad del juego democrático —y en ese sentido de su legitimidad— y, a la vez, se coadyuve a que el debate político acabe por centrarse en los asuntos no-

dales que la democracia pone sobre la mesa, como son los referidos a la gobernabilidad en un contexto de pluralidad y a la atención de los rezagos sociales que se acumulan en el país.

Nos referimos a continuación a las reformas que observamos pertinente discutir en el terreno de la fiscalización a los recursos de los partidos.

La subsistencia del secreto fiscal para el IFE. Si bien ya se avanzó en una reforma que suprime los secretos bancario y fiduciario —aprobada el 14 de diciembre de 2005 por el Poder Legislativo—, la misma no incorporó, sin embargo, la figura del secreto fiscal, lo que, en los hechos, sigue obstaculizando la posibilidad de que el IFE requiera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a sus dependencias (como el Sistema de Administración Tributaria), en el contexto de sus indagatorias en materia de fiscalización, información fiscal de los contribuyentes que hayan tenido vínculos con los partidos, así como solicitarle la práctica de auditorías específicas que proporcionen elementos útiles para controlar los ingresos y egresos de los partidos políticos.

También es prudente permitir que el IFE requiera información a terceras personas. Este punto se refiere a la necesidad de reformas legales que permitan al IFE poder requerir coactivamente información y documentación a terceros que hayan tenido relaciones comerciales o financieras con los partidos políticos. Se trata, en suma, de otorgar a la autoridad electoral administrativa facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas administrativas en materia electoral.

Además, resulta conveniente retomar la propuesta del consejero presidente del IFE y de algunos de los consejeros electorales que encabezaron el IFE entre 1996 y 2003, en el sentido de que la ley establezca de manera explícita la capacidad de la autoridad electoral para solicitar a la Secretaría de Hacienda que realice auditorías a personas físicas y morales para desahogar las investigaciones sobre ingresos y gastos de los partidos políticos.

Conviene, asimismo, rediscutir cuál es el órgano idóneo para fiscalizar y sancionar a los partidos. Este tema implicaría un replanteamiento del diseño normativo e institucional de la fiscalización en México. En el esquema actual, la tarea de vigilar el origen y destino de los recursos ha sido encomendada a los órganos administrativos electorales que tienen a su cargo la organización y realización de los comicios; ello se ha traducido

en una sobrecarga de atribuciones que los expone permanentemente a un desgaste político, a todas luces inconveniente, que merma la legitimidad y el respaldo de los partidos políticos que deben gozar dichas instituciones, particularmente de cara a los procesos electorales. En efecto, mientras que en la tarea de organizar procesos electorales transparentes, ciertos, objetivos e imparciales, el IFE, como autoridad electoral, es acompañado por los partidos políticos, en materia de sanciones administrativas se encuentra en una situación de permanente confrontación.

Tal vez, por ello, sería oportuno pensar en que la tarea de fiscalización no esté encomendada a la misma autoridad que organiza los comicios y fuera atribuida a un órgano público específico y especializado en la materia. Asimismo, el IFE es, en la actualidad, el encargado de desahogar las investigaciones sobre ilícitos de los partidos y, a la vez, es la autoridad encargada de fijar las sanciones correspondientes. Haciendo un símil, le corresponde la tarea de Ministerio Público y de juez de primera instancia. Es pertinente, entonces, desconcentrar de la misma autoridad la tarea de sustanciar una investigación y de emitir veredicto. Sería sencillo darle al IFE la tarea de sustanciar, por ejemplo, y que las resoluciones se transfirieran a las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mientras que los recursos de revisión de dichas sentencias bien podrían recaer en la sala primera del máximo tribunal electoral del país.

La experiencia internacional demuestra que en materia electoral es conveniente pensar en una normatividad en constante evolución. Mantener bien aceitados los mecanismos de control de los recursos de los partidos es, sobre todo, una condición para que los instrumentos principales de la democracia mantengan su legitimidad. Es un tema que ha llegado para quedarse en el México democrático.