

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL LORENZO CÓRDOVA VIANELLO RESPECTO DEL DICTAMEN Y PROYECTO DE RESOLUCIÓN PRESENTADOS POR LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR LO QUE HACE A LOS INFORMES SOBRE EL ORIGEN, MONTO Y DESTINO DE LOS RECURSOS PARA LAS CAMPAÑAS FEDERALES ELECTORALES, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012.**

Con el debido respeto formulo voto razonado con fundamento en lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, pues coincido con el sentido de la decisión tomada por la mayoría, pero considero pertinente agregar algunas reflexiones.

Lo primero que hay que decir es que el dictamen consolidado que se presentó el 15 de julio del año en curso a consideración del Consejo General consolidó la revisión de las tres campañas involucradas: presidente, diputados y senadores, lo que dio pie a una visión panorámica de los gastos realizados. Hacerlo así es un acierto porque permite analizar en conjunto los gastos, muchos de los cuales son coincidentes y benefician a campañas simultáneamente.

Esta vista panorámica permite analizar el gasto total que realizaron los partidos y coaliciones, las irregularidades cometidas, así como evidenciar las estrategias financieras que implementaron en el orden y presentación de sus cuentas, circunstancia que fue relevante para entender la complejidad de la ingeniería financiera que instrumentaron.

Lejos ha quedado la fiscalización basada únicamente en la revisión de los datos que los partidos le presentaban al IFE en sus informes, sin posibilidad alguna de ir más allá, de compulsar sus datos y realizar una auténtica auditoría, como lo establecían las normas derivadas de la reforma de 1993, las que introdujeron los primeros mecanismos de control de los recursos partidistas.

A partir de 1996, la fiscalización a cargo del IFE tuvo una *finalidad primigenia y originaria*: propiciar una eficaz rendición de cuentas sobre las finanzas partidistas, mismas que se alimentaron, desde entonces, con un financiamiento público preponderante y generoso.

La historia reciente de la fiscalización ha venido fortaleciendo gradualmente esa tarea originaria (tanto por la actuación del IFE, como por criterios del TEPJF y a

través de modificaciones a las normas). Hoy la verificación, revisión y auditoría de los ingresos y egresos de los partidos para verificar su apego a las prohibiciones y limitaciones establecidas en la ley es mucho más sofisticada que en el pasado. Por eso en el presente ejercicio de fiscalización el IFE detectó la mayor cantidad de gasto no reportado, así como de espectaculares no reportados de la historia –el 27%-. Por primera vez hoy, se auditó el 100% de los ingresos y de los gastos de todas las campañas.

Me detengo en este último punto para evidenciar que el uso de las facultades de la Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos respecto a sobrepasar los secretos bancario, fiduciario y fiscal, así como la implementación de herramientas como el SIMEI (Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos) permitió que se detectaran más \$185 millones de gasto no reportado y se tuviera muestra más de 26 mil espectaculares (incluye panorámicos, buzones, cajas de luz, carteleras, columnas, bardas, mantas, marquesinas, muebles urbanos de publicidad, parabuses, puentes, vallas, entre otros).

Sin embargo, a la fiscalización se le ha endosado una *finalidad derivada* que es la de convertirse en un mecanismo de garantía de la equidad en las contiendas electorales, a través de verificar que los topes de gasto de las campañas electorales han sido respetado por los partidos y coaliciones.

Esta finalidad derivada, a diferencia de las reglas, procedimientos y atribuciones que se han venido construyendo para que la rendición de cuentas se concrete, no ha sido tan eficaz, pues actualmente subsiste un conjunto de normas que claramente distorsionan la observancia de los topes de gastos de campaña, pero que en estricto apego al principio de legalidad consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben ser observadas por la autoridad electoral en el ejercicio de sus facultades.

En otras palabras, el control de la legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral atiende a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, fracción V, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual ninguna autoridad electoral puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior.

En concordancia con lo anterior, el artículo 105, párrafo 2 del Cofipe señala que son fines del Instituto regir todas sus actividades por los principios de certeza,

legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, circunstancia que constriñe mi actuar como autoridad en la materia.

Siguiendo esta línea, retomo el argumento respecto a las normas y reglas que rigieron la fiscalización que ahora nos ocupa para señalar que las mismas han sido aplicadas por lo menos en los últimos 5 lustros, conocidas en consecuencia por todos los actores involucrados en su observancia y aplicación, dentro de los que me encuentro, por lo que no era jurídicamente factible realizar un pronunciamiento de desconocimiento de las mismas una vez que ya se había iniciado el proceso electoral.

Actuar de modo contrario no sólo trasgrede el principio de legalidad sino el de certeza, pues se estarían modificando las normas que rigen el procedimiento en el curso del mismo, generando incertidumbre en los sujetos obligados.

Ahora, en estricto apego a estos principios es que considere votar a favor la propuesta presentada, pero con la reflexión respecto a la pertinencia de que la posibilidad hoy plasmada en el inciso b) del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización, que les permite a los partidos políticos determinar libremente cómo deben registrarse en la contabilidad de sus campañas la mitad de recursos que benefician a más de una de ellas deba seguir subsistiendo en el sistema normativo. Esta norma permite que de cada peso que beneficie a dos o más campañas, los partidos y coaliciones puedan decidir, libremente, a qué campaña deben computarse 50 centavos.

La aplicación de esta norma implica, como señalaba, un beneficio a los partidos (porque les permite definir sus estrategias contables), pero que no abona en consolidar a los topes de campaña como elemento de equidad. Más aún, la determinación de los partidos sobre cómo deben distribirse esos gastos no sólo ocurre una vez que las campañas han concluido (es decir, al momento de entregar sus informes de gasto de campañas al IFE), sino una vez que las elecciones han sido calificadas y ya se conocen con total certeza a los ganadores y perdedores de las elecciones.

Es es una mala norma, conocida, aceptada y utilizada por todos los partidos políticos y que ha estado vigente en los últimos 15 años. Digo mala porque vuelve irreales los topes de gasto y genera una “verdad contable” que no necesariamente coincide con lo que ha ocurrido realmente en las campañas.

¿Qué quiere decir esto? Que a pesar de que el dictamen del IFE señale que una campaña ha rebasado los topes de gasto, eso no significa en realidad que ello haya ocurrido, sino que aquella consecuencia es, en gran medida, el resultado de las estrategias e ingenierías contables de los partidos políticos. Ello a pesar de que evidentemente, se trata de reglas, de las que todos los partidos se han venido beneficiando en un momento u otro de la historia de la fiscalización que no abonan en consolidar a los topes de campaña como elemento de equidad.

Peor aún, la determinación de los partidos sobre cómo deben distribuirse esos gastos ocurren no sólo una vez que concluyeron las campañas, sino una vez que las elecciones se han calificado y los ganadores y perdedores de las elecciones ya son claramente conocidos.

Hay que decirlo, todos los partidos se han beneficiado en estos años de esa norma. Una revisión retrospectiva lo ilustra bien: en 2006 el PAN determinó que de ese 50% de gastos compartidos a la campaña presidencial no debía computársele nada, el 0%, la coalición “por el Bien de todos” únicamente el 20%, la coalición “Alianza por México” decidió cargarle a su campaña presidencial el 51% y a las de sus diputados sólo el 10%. Hoy la Coalición Compromiso por México decidió “descargar” a la su campaña presidencial al asignarle sólo el 1%, y en el caso de las coincidencia de las campañas de diputado o senadores con su campaña presidencial la coalición “por el bien de todos” decidió que esta última recibiera el 54% de los gastos compartidos. Más aún, Nueva Alianza decidió que el 100% se cargara a su campaña presidencial en descargo de las demás.

Eso explica lo que hoy el dictamen reporta, unos decidieron “proteger” a su campaña presidencial con el consecuente “sacrificio” de sus diputados, mientras que en otro caso se sobrecargó los gastos de la campaña presidencial.

¿Es justo? ¡Sin duda no! ¿Abona en la generación de mayor equidad? En absoluto, pero son las reglas que todos han aceptado y con las que todos han venido jugando por más de tres lustros.

Lo anterior, ante una demanda pública, social y política impone una revisión profunda de las reglas que imperan la fiscalización porque como nunca antes se ha puesto énfasis en la dimensión de la equidad de las contiendas, Por ello, si queremos que la fiscalización sea además de un eficaz mecanismo de rendición de cuentas, uno de equidad entre campañas similares debemos poner especial atención en las normas que actualmente rigen.

En ese sentido, para estar en posibilidad de determinar si un gasto beneficia o no a una campaña, debemos de trabajar en normas claras y aprobadas de manera previa respecto al concepto de campaña beneficiada, pues actualmente la complejidad de los elementos propagandísticos utilizados por los partidos políticos para dar a conocer sus propuestas de gobierno, generaron que la Unidad de Fiscalización tuviera que asumir criterios que fueron motivo de una seria reflexión y debate para el Consejo General del IFE.

Otros aspectos no menores son los relativos a la necesidad de contar con un protocolo de actuación de los auditores que norme su proceder en las diligencias de verificación de campo que realizan; así como con reglas claras sobre la aplicación de las disposiciones jurídicas que se refieran a la propaganda genérica, federal y mixta.

Finalizo enfatizando que los procesos electorales son pruebas del ácido de las normas, procedimientos e instituciones electorales, y la fiscalización de las campañas de 2012 no son la excepción en ese sentido. La revisión de los gastos de campaña que dejó un claro panorama de lo que se tendrá que cambiar en esta materia.

El cometido es, en mi concepto: fortalecer las reglas y los procedimientos que tienen que ver con la rendición de cuentas y revisar radicalmente las reglas y los procedimientos que tienen que ver con la distribución del gasto y con el objetivo derivado de garantizar las condiciones de equidad por lo que hace a los topes de gasto. Esa es una tarea que el Instituto Federal Electoral debe emprender en el futuro inmediato.

DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO