

III. Institutos Electorales y su Autonomía en Casos de Financiamiento: Amigos de Fox

En las transiciones democráticas de Taiwán y de México se buscó la limpieza electoral para asegurar la legitimidad ante una población acostumbrada a desconfiar de sus elecciones. Esta situación cobra mayor importancia tratándose de países que han transitado de un sistema hegemónico, el cual se basaba en un derecho electoral que consolidaba la ventaja del partido mayoritario, a un sistema multipartidista que hace mayor hincapié en la paridad dentro de los partidos políticos.

En el capítulo previo quedaron asentadas las normas jurídicas del Instituto Electoral Federal (IFE) y la Comisión Electoral Central (CEC) que determinan su independencia y autonomía. Así también se logró establecer el mayor grado de autonomía con el que goza el IFE en comparación del CEC; sin embargo no se ha establecido, en esta tesis, si en la práctica esta autonomía realmente marca la diferencia en la administración de la justicia electoral. Por ello, en este capítulo se pretende analizar el caso Amigos de Fox según el respectivo criterio de autonomía en ambos países, para así analizar la dirección política de cada instituto electoral en su solución. Este caso mantiene una gran relevancia ya que se presentó durante la campaña presidencial del año 2000, elecciones las cuales fueron consideradas históricas dentro de la vida democrática del país. Asimismo, se logra poner a prueba por primera vez en una contienda por el poder ejecutivo, las reformas establecidas en México durante los años 1996 y 1999. Sin embargo puede considerarse de mayor importancia que dicha queja fuera interpuesta en contra del candidato victorioso, Vicente Fox, para ser resuelta durante su mandato.

3.1 Resumen del Caso Amigos de Fox

De los casos más complicados con los que se vio enfrentado el Consejo General del IFE, fue la queja interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ante el instituto sobre el origen y la aplicación del financiamiento de la coalición Alianza por el Cambio, compuesta por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista (PVE), durante la campaña presidencial del 2000. El caso de Amigos de Fox colocó en disputa las atribuciones fiscalizadoras del IFE, poniendo así en entredicho su dirección política ante la investigación de violaciones al derecho electoral. Asimismo, antepuso los intereses del Poder Ejecutivo, quien se veía directamente afectado con dicha controversia, con el IFE y el avance de la transparencia electoral. Más importante fue la posibilidad de llegar a penalizar al partido del presidente mientras éste estuviera en el poder. El Consejero Representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) puntualizó esta situación durante una sesión del Consejo General:

Estamos ante un hecho sin precedentes, a menos que recordemos. Por primera vez se sanciona a partidos políticos que apoyando una campaña a la presidencia de la república, y habiendo ganado estos mismos partidos, se les aplicara sanción alguna. Esto es muy importante, porque nada más recordemos lo que fue la elección de Carlos Salinas (IFE, 2003).

La queja originalmente fue presentada el 24 de junio del 2000 como consecuencia de la información hecha pública por parte del Diputado Enrique Jackson en donde se hacían evidentes, por medio de recibos bancarios y copias de cheques, diversas aportaciones y donativos del extranjero y de empresas mercantiles mexicanas hacia la campaña presidencial de Vicente Fox. Dentro de la denuncia se interponía, que dichos recursos llegaron a la campaña electoral a través de un complicado sistema de transferencias en cadena entre distintas personas (Pérez Montes, 2002, p566). El entonces Diputado Enrique Jackson señaló:

...el Señor Lino Korrodi, responsable de las finanzas del PAN, opera un truculento sistema de transferencias de dinero provenientes del extranjero y del país, lo hace apoyado en tres empresas que él administra y lo hace a través de cuentas bancarias de particulares y a través de otras empresas que participan en este manejo financiero, que tiene todos los ingredientes para clasificarlo de un sistema de lavado de dinero. El financiamiento del extranjero se recibe en el Instituto Internacional de Finanzas.... una sociedad civil, y distribuida entre sus filiales. ...Los recursos nacionales y extranjeros van a parar a las cuentas bancarias de las empresas del Señor Korrodi en donde son transferidas a cuentas personales de la Señorita Carlota Robinson quien en su parte los canaliza a diversas personas físicas que convierten el dinero en efectivo o a la cuenta bancaria de la asociación civil Amigos de Fox (Cardenas, 2004, p40).

En desahogo de la queja, el IFE comenzó a investigar tanto a las empresas mencionadas como a las personas involucradas. Por lo cual se solicitaron informes las instituciones bancarias involucradas, al igual que a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y a la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico (SHCP), quienes se negaron a proporcionarlos en apego al secreto bancario fiduciario y fiscal. El cual, alegaban, iba más allá de la atribución fiscalizadora del IFE (Pérez Montes,2002,p567). Dentro de este contexto se establecía una contradicción no prevista en el derecho mexicano en donde, por un lado se le otorga al instituto electoral plena capacidad de fiscalización y por el otro se ve limitado por la legislación que exige a la CNBV y a la SHCP proteger los secretos financieros de los ciudadanos. Durante la Sesión Extraordinaria del Consejo General el Consejero Electoral Alonso Lujambio comenta:

En ese ámbito específico tenemos un problema de diseño legal, un problema de leyes. La Constitución establece en su Artículo 41 que es de facultad de esta institución (IFE) fiscalizar el origen y destino de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos. Por otro lado, el Artículo 69 del Código Fiscal de la Federación y el 117 de la Ley Federal de Instituciones de Crédito, establecen los secretos fiscal y bancario respectivamente (IFE, 2001).

Asimismo, se creo una situación conflictiva entre el instituto electoral y el poder ejecutivo en cuanto al acceso a la información, ya que el Secretario de Hacienda es nombrado directamente por el Presidente de la Republica: Vicente Fox.

Por lo consiguiente, se buscó maniobrar dentro de las posibilidades de la ley y de los recursos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En la búsqueda de estrategias legales para acceder a la información restringida por la SHCP, se consideró interponer una controversia constitucional ante la Corte Suprema para que ésta decidiera si las atribuciones del IFE iban más allá de los secretos bancarios. No obstante, esta estrategia fue descartada ya que la independencia del IFE es tal que la Constitución restringe a la Corte Suprema en tomar cualquier decisión en cuanto a cuestiones electorales. El Consejero Electoral José Barragán consideró:

No hay facultad expresa de legitimación a favor del Instituto Federal Electoral para acudir a esta vía de la controversia constitucional, ya que esta terminante y expresamente prohibida en la propia Constitución, de manera que no hay mas que negar y rechazar categóricamente esta propuesta (IFE, 2001).

Asimismo, se propuso utilizar las medidas coercitivas establecidos en el Artículo 264 párrafo 3 del COFIPE, en donde se sanciona a las instituciones gubernamentales que no proporcionen en tiempo y en forma información solicitada por el IFE. Sin embargo, durante el debate también se rechazó dicha propuesta ya que se determinó que el impedimento recaía no en el Secretario de Hacienda sino en la contradicción del derecho electoral y financiero.

El 9 de Agosto de 2001 se decidió cerrar el expediente del caso Amigos de Fox, dado a la falta de información que impidió concretizar alguna de las supuestas irregularidades electorales suscitadas por la Alianza para el Cambio. Fermín Pérez Pérez Montes resume:

La autoridad electoral, en razón de estar impedida para continuar sus indagatorias, determinó el cierre de las mismas, declarando insuficientes las pruebas aportadas para demostrar la probable comisión de los ilícitos y desechó la queja (Pérez Montes,2002,p567).

Sin embargo, existieron varias dudas sobre la exhaustividad de la investigación realizada por la Comisión de Fiscalización, pues ni se investigó a fondo la existencia de algunas de

las empresas involucradas ni se logró cuestionar a todas las personas señaladas. Asimismo, se acusó al IFE de no aplicar todas las medidas de investigación puestas a su disposición dentro del COFIPE. Por lo cual el Consejero Representante del PRI durante las sesiones del Consejo General puntualizó:

Se hizo una investigación no completa, la cual se cerro por una situación de la contestación del Secretario de Hacienda... La Comisión no hizo la investigación debida a la luz del criterio del Tribunal Electoral, pues no se exploraron vías administrativas o jurídicas para concretar investigaciones iniciadas. En fin deficiencia y omisión (IFE, 2001).

Al final lo único que se pudo corroborar fue la contratación, durante la precampaña, de espacios publicitarios para el candidato Vicente Fox por la Señorita Carlota Robinsón, en violación del Artículo 48 párrafo 13 del COFIPE. Sin embargo, por tratarse de una acción realizada durante la precampaña se voto en contra de aplicar cualquier tipo de sanción. Cerrándose así el expediente sin la imposición de algún tipo de multa o sanción a la Alianza para el Cambio.

Contra esta determinación, el PRI promovió un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral, alegando el indebido cierre de la investigación y posibilidad de acceso a la información que se consideró protegida con los secretos bancarios, fiduciarios y fiscales (Pérez Montes,2002,p567). El 7 de mayo de 2002, el Tribunal Electoral determinó la revocación de la resolución del Consejo sobre el cierre del caso Amigos de Fox, y estableció que el IFE sí tiene atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancarios, fiduciarios, y fiscales, en cuanto realiza funciones de control, vigilancia y sanción de recursos públicos que reciben los partidos políticos (Pérez Montes, 2002,p568). La resolución por el Tribunal fue de gran trascendencia ya que le otorgó un mayor poder de fiscalización al IFE, así como reafirmó su autonomía dentro de

su dirección política. De la misma manera se le removió un obstáculo importante en la realización de su tarea de vigilancia. La resolución del Tribunal Electoral estableció:

d) De igual forma, se resolvió que no se puede servir para negar la información el argumento de que se pretende fiscalizar recursos privados, pues la Constitución exige que se fiscalicen todos los recursos de los partidos políticos sin distinción (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2002)

De igual forma funda, en una manera más directa, la precedencia de lo establecido en la Constitución sobre la labor del instituto electoral a la ley secundaria, como lo es el Código Fiscal.

En acuerdo con la resolución del Tribunal Electoral, la Comisión de Fiscalización, contando ya con una mayor fuerza fiscalizadora, reabrió el caso. Sin embargo al solicitar la información a la SHCP y a la CNBV, ésta volvió a ser rechazada, ya que varios de los individuos se encontraban procesando juicios de amparos. Dentro de esta situación el IFE recurrió al Tribunal Electoral, quien en esta ocasión se declaró improcedente ante el caso. Por lo cual, otra vez no se logró investigar toda la información de manera inmediata. Dentro del mismo contexto, se mantuvieron todos los documentos entregados al Instituto como información reservada. Algo que también fue acordado por el Consejo General estableciendo así el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales difundiría públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales (Cárdenas,2004,p45). Dando como resultado, que procedieran las investigaciones en un ambiente de discreción total ante los medios de comunicación.

No obstante, al no proceder jurídicamente los casos de amparo interpuestos, se empezó a entregar la información al IFE. De igual manera éste volvió a requerir a la CNBV la

información necesaria para la investigación del caso; información que fue poco a poco entregada al mismo. El 10 de octubre de 2003, casi tres años después de que la queja fuera interpuesta, se resolvió el asunto por una mayoría de votos en donde se sancionó a la Alianza para el Cambio con un total de MXN \$545,169,649.45 (véase el desglose dentro de la tabla 3A).

Tabla 3A

Concepto	Normas Violadas	PAN	PVE	Total
Aportaciones no reportadas y superación de límites individuales	Art. 49A a párrafo 1 inciso a y b, párrafo 11 inciso b, fracciones III y IV del COFIPE	\$142,985,523.36	\$39,469,619.10	\$182,455,144.46
Origen: empresas	Art. 49 párrafo 2 inciso g del COFIPE	\$28,134,319.39	\$7,760,174.13	\$35,894,493.52
Origen: extranjero	Art. 49 párrafo 2 inciso f del COFIPE	\$246,040.20	\$110,539.80	\$356,580.00
Origen: recursos provenientes del Senado de la República	Art. 49 párrafo 2 inciso a del COFIPE	\$931,760.58	\$418,617.08	\$1,350,377.66
Origen: Fuente no identificada	Art. 49 párrafo 3 del COFIPE	\$71,714,432.14	\$19,780,698.21	\$91,495,130.35
Violación al tope de gastos de campaña presidencial	Art. 182A párrafo 1 del COFIPE	\$116,658,961.73	\$116,658,961.73	\$23,317,923.46
Empresas mexicanas de carácter mercantil: Grupo Alta Tecnología A. de C.V., al PAN	Art. 49 párrafo 2 inciso g del COFIPE	\$200,000.00	\$0.00	\$200,000.00
Entrega tardía de recibos (PAN) de simpatizantes y militantes	Art. 38 párrafo 1 inciso k del COFIPE	\$100,000.00	\$0.00	\$100,000.00
Total		\$360,971,039.40	\$184,198,610.05	\$545,169,649.45

Fuente: IFE, 2003

3.2 Análisis del Caso

No cabe duda que el desahogo del caso de Amigos de Fox fue complicado por los obstáculos que se le interpusieron al Consejo General y a la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral en cuanto a la entrega de información. Obstáculos, los cuales no fueron previstos durante su fundación y que son más relevantes en cuanto se analiza que tan real es la autonomía del IFE dentro de su labor de investigación y fiscalización de los partidos políticos.

Es importante analizar la solución del caso Amigos de Fox, bajo el mismo criterio de autonomía de García Pelayo, para así entender la importancia de la autonomía demostrada por los órganos electorales en cuanto a la solución de un caso con un claro conflicto de intereses entre gobierno actual y con las metas del régimen electoral. Por lo cual se verá como figura cada criterio dentro de las estrategias tomadas por el Instituto Electoral Federal.

La *inmediatez* del Instituto Electoral en cuanto al caso Amigos de Fox, se encuentra dentro de la Constitución, quien le atribuye las facultades de investigación. Esta atribución se encuentra señalada en manera específica en cuanto a la vigilancia del proceso electoral. Asimismo, el Artículo 41 indica la importancia en términos de la igualdad de circunstancias entre los partidos, en particular en cuanto a financiamiento. Esta inmediatez es continuada dentro del COFIPE y dentro del Código Penal Federal que delimitan el campo de acción del IFE en cuanto a la vigilancia en términos de financiamiento de campañas.

La *esencialidad* del IFE es algo que resalta en una manera particular dentro de la resolución del caso. El fallo del Tribunal Electoral hace claro la esencialidad del IFE al hacer explícito sus funciones dentro de la vigilancia electoral, pues se reconoce la importancia de limitar el dinero dentro de las campañas electorales, eliminando así un gran factor de desigualdad entre los partidos políticos. Por lo cual, la labor de fiscalización dentro de las contiendas electorales, es visto como algo que precede a los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Logrando así romper la dependencia del IFE en la búsqueda de información ante la SHCP y CNBV.

La *paridad de rango* es algo que retoma una gran importancia dentro de la realización de investigaciones y auditorias por el instituto electoral. Lo cual resulto ser de gran trascendencia, ya que fue dentro de la paridad de rango y de la dirección política en donde se ejemplificó su independencia. Dentro de este análisis se puede retomar el Artículo 131 que obliga a las autoridades federales a proporcionar todo tipo de información necesaria para el cumplimiento de las funciones del IFE, lo que se ve complementado con el Artículo 264 que establece medidas coercitivas, cuando éste no sea acatado. Lo cual da pie a una paridad de rango. Sin embargo, en esta situación no se pudo cumplir con dichos artículos ya que se decide que la SHCP y la CNBV están actuando de acuerdo al Código Fiscal. En este caso se mostró una independencia limitada por el Código Fiscal, que permite a la SHCP y a la CNBV a no proporcionar la información requerida. Creando así un escape al Poder Ejecutivo quien se ve involucrado dentro de la misma investigación.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta la segunda estrategia que es descartada: la interposición de una controversia constitucional. El artículo 105 de la Constitución establece:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- De las controversias constitucionales con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

En donde sale a colación un debate sobre la paridad de rango del IFE, pues se determina que por ser una cuestión electoral sólo las instancias electorales son las que pueden actuar dentro de dicha materia. Por lo cual, se decide cerrar el caso así incitando a los partidos PRI y PRD a recurrir al Tribunal Electoral, para que sea éste quien resuelva en una manera definitiva.

Es importante mencionar que al recurrir al Tribunal Electoral se hace hincapié en la independencia de los órganos electorales dentro de la legislación actual, ya que se limita a las demás instancias gubernamentales a no intervenir en cuestiones electorales. Durante la Sesión Extraordinaria del Consejo General el Consejero Electoral Mauricio Merino sugiere:

En mi opinión, necesitamos que el Tribunal Electoral se pronuncie inequívocamente sobre las posibilidades de investigación del Instituto Federal Electoral. Que nos diga como romper, si que de eso se trata, los secretos fiscal, bancario y fiduciario. Necesitamos llegar hasta el Tribunal Electoral y exhortarlo para que nos aclare el derecho sobre este punto a todos los que formamos parte de este Consejo General . Esta es la vía que tenemos realmente a nuestro alcance, esta es la vía que ofrece la ley de medios de impugnación y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (IFE, 2001).

La sugerencia del Consejero Electoral Mauricio Merino es significativo pues consta de las mismas instancias electorales para resolver el *impasse* no previsto dentro de la ley. Lo cual muestra no sólo una independencia del IFE y del Tribunal Electoral en su manera de sino también de una constitucionalidad.

Dentro de la *dirección política*, se debe considerar que la ley prevé que sea el Consejo General quien decida si se ha cometido alguna irregularidad electoral así como la imposición de las sanciones adecuadas establecidas dentro del COFIPE. Por lo cual, se debe tomar en consideración las dos veces en las cuales se cierra el caso: la primera en la cual no se logra sancionar y en la segunda en cuando se sanciona a la Alianza para el Cambio con una multa de MXN \$545,169,649.45.

En la investigación inicial se puede notar una falta de dirección política por parte del Consejo General y de la Comisión de Fiscalización del IFE. En esta fase se le acusa de no realizar las investigaciones necesarias ya que se omite ejercer una presión substancial a las empresas y a los individuos señalados dentro de la queja. La cual se vio ejemplificado dentro de la apelación que hace el PRI al Tribunal Electoral y al mismo fallo del tribunal que obliga al Consejo a reabrir el caso. En donde se toma en cuenta:

La obligación a cargo del Instituto Federal Electoral de recabar información no sólo por vías bancarias y fiscales, sino por cualquier medio idóneo, necesario y proporcional. En particular la verificación de la existencia de una serie de personas como punto de partida para la investigación (Cárdenas, 2004, p41).

Por lo cual se puede ver una omisión dentro de la dirección política del IFE ya que no logra agotar los recursos de investigación otorgados dentro del COFIPE.

Asimismo, se ve como la dirección política del IFE se es limitada por la falta de cooperación de la CNBV y de la SHCP en cuanto a la recolección de información. En esta instancia el IFE muestra una dependencia de las demás instancias gubernamentales dentro de su labor de vigilancia, a pesar de lo estipulado en el Artículo 131. La

contradicción entre el COFIPE y el Código Fiscal obliga al IFE en apoyarse en el Tribunal Electoral. Sin embargo, no es el IFE quien directamente acude al Tribunal sino son los partidos electorales. Así ejemplificando un régimen electoral en donde se permite una misma vigilancia al Instituto Federal Electoral por parte de los partidos políticos cuando sientan que éste ha faltado a su labor.

La decisión del Tribunal es básica para el avance del caso Amigos de Fox, ya que logra atribuirle al IFE un poder de fiscalización, que va más allá de los secretos bancarios expandiendo así su dirección política. Por lo cual, dentro de la segunda fase de investigación se puede ver una actitud más determinada por parte del IFE. El Consejero Electoral Jaime Cárdenas observa:

A partir de ese momento (en donde se da el fallo del Tribunal Electoral) todo cambió. La Comisión de Fiscalización comenzó a actuar de manera más decidida (Cárdenas, 2004, p42).

El presidente de la Comisión de Fiscalización, Alonso Lujambio, también recalca:

Cabe señalar, de manera enfática, que ha sido la apertura del secreto bancario la que ha hecho posible realizar la investigación. En la primera investigación la autoridad no pudo avanzar no solo porque no tenía acceso a la imprescindible información bancaria, sino porque dicha carencia le impedía calibrar hechos vincular actores y comprender el entramado de sus relaciones (IFE, 2003).

Dentro de esta segunda fase se nota una diferencia en cuanto a la manera que el Consejo procede ante los amparos interpuestos por las personas señaladas dentro de la investigación. En esta instancia, se acude directamente al Tribunal Electoral para promover un incidente de ejecución de sentencia. Esta actitud más determinada, la presión de los medios de comunicación, al igual que la improcedencia de los juicios de amparos lograron obligar la entrega de la información requerida al IFE. Por lo cual, se demuestra una mayor dirección política por parte del Instituto, el cual es reflejado claramente dentro de la imposición de las sanciones a la Alianza para el Cambio.

Dentro de las sanciones impuestas, se puede reconocer la dirección política que va más allá de cualquier interés político ya que se logra por primera vez multar al partido del Presidente de la Republica, dándole así una legalidad a los órganos electorales. En cuanto al dictamen elaborado, se logra sancionar por la aportación de recursos provenientes del Senado, del extranjero y de empresas mercantiles al igual que por rebasar topes de campaña. Esta acción manifestó la independencia del IFE en cuanto a su dirección política. Mandando así una señal a los partidos políticos en contra de la impunidad política en cuanto a la recaudación de recursos. Una situación que se vio enfatizada con el dictamen del caso PEMEX que se había dado unos meses anteriores.

Sin embargo, se deben establecer las deficiencias originales que se dieron durante la investigación del caso, pues éste fue resuelto tres años después de que la queja fuera interpuesta. Aunque eventualmente la Alianza para el Cambio fue fuertemente sancionada, debe recordarse que sí existen formas de impedir que el IFE logre dictaminar en forma expedita. La dependencia original del IFE ante el poder ejecutivo fue el talón de aquiles ya que se volvió el obstáculo principal en el desahogo del caso Amigos de Fox. No obstante, la resolución del Tribunal Electoral mostró la independencia de los órganos electorales en cuanto a materia electoral ya que fue ésta instancia quien logró, en una manera explícita, ampliar sus facultades de investigación. Dándole así una mayor importancia a sus atribuciones constitucionales, garantizando de esta manera su esencialidad que va más allá del secreto bancario.

3.3 ¿Qué habría podido hacer la CEC frente a un caso como el de Amigos de Fox?

El objetivo de esta sección es simplemente ver que atribuciones e instrumentos legales tiene la CEC a su disposición para lidiar con un caso como el de los amigos de Fox, a fin de poder comparar la autonomía de la CEC con la del IFE. Por esta razón, es que aplicaré en vista de la atribuciones e instrumentos legales que tiene la CEC, todos y cada uno de los criterios de autonomía que utilicé para evaluar la autonomía del IFE en la sección anterior. De este modo podré evaluar si la CEC tendría mayores o menores capacidades de llegar a una solución efectiva en el caso Amigos de Fox.

No existe una *inmediatez* de la CEC en cuanto a casos de financiamiento ya que ésta, como se mencionó dentro del segundo capítulo, no se encuentra establecida dentro de la Constitución. Sin embargo, el Capítulo XII de dicho documento es explícito en garantizar la conducción de elecciones bajo una igualdad de circunstancias. Por lo cual uno podría interpretar que la Constitución, al mencionar una igualdad se también refiere al caso de financiamiento, ya que el antiguo régimen hegemónico se había hecho valer de dicha desigualdad para garantizar sus victorias electorales. Esta situación se buscó corregir posteriormente por medio del financiamiento público otorgado a los partidos políticos por el CEC, como lo establecen las Leyes Electorales y de Impugnación.

La *esencialidad* de la CEC en cuanto a financiamiento se puede ver dentro de las recientes reformas hechas a la Ley de Elecciones e Impugnaciones Presidenciales e Vicepresidenciales (LEIPV), las cuales instauran reglas en cuanto a donaciones destinadas a campañas presidenciales. Los Artículos 37 y 38 establecen una prohibición

ante la recepción de donaciones extranjeras así como ante la violación de los topes totales de campaña. Asimismo, se impone un tope a las aportaciones hechas por empresas mercantiles. El Artículo 39 también tipifica como crimen la entrega de auditorias falsas, así como el Art. 95 lo penaliza con una multa de no más de NT \$ 2millones. Vale la pena mencionar que dicha multa es de las más altas impuestas dentro de las Leyes Electorales de Impugnación (la LEIOP y la LEIPV). Esta reforma fue establecida dado el financiamiento indebido incurrido por los tres partidos mayoritarios, ya que la legislación anterior mantenía un vacío en cuanto a las donaciones electorales. Por lo cual, fue el Yuan Legislativo el que recalcó la esencialidad de la CEC ante casos de financiamiento ilegal.

La *dirección política* de la CEC, se ve limitada por la misma Constitución que, dentro de su Artículo 132, establece que las demandas interpuestas en cuanto a disputas electorales deben ser resueltas dentro de una corte de segunda instancia (la Alta Corte). Eliminando así el poder de la CEC en la investigación de casos de financiamiento ilegal. Sin embargo, la CEC sí puede exigirle a cualquier partido la entrega de toda la documentación de sus ingresos y egresos durante la campaña. Si algún partido hubiera incurrido en las irregularidades que incurrió la Alianza para el Cambio, la CEC habría podido sancionarlo en caso de que este se rehusara a entregar los documentos requeridos. No obstante, en el caso mexicano el mayor obstáculo fue el acceso cuentas privadas dentro de las Secretaria de Hacienda y de la Comisión Bancaria. Frente a una situación de solicitud de revelación de secreto bancario, la CEC no tendría la dirección política en

exigir a ambas instituciones financieras la información necesaria. Asimismo, el Yuan Ejecutivo podría limitar su dirección política ya que la CEC es parte del mismo.

La limitación de su dirección política, es más evidente, en su falta de facultades en cuanto a la investigación de los casos. El Poder Judicial es el único con el poder de investigación ante casos de irregularidades electorales. Sin embargo, vale la pena mencionar que la legislación electoral no es específica sobre las capacidades de las mismas Cortes en cuanto a situaciones de materia electoral. Si el poder judicial tuviera que investigar un caso como el de Amigos de Fox, recaería en él la opción de solicitar la apertura del secreto bancario. En caso de probar el uso de financiamiento ilegal, la CEC tendría el poder de sugerir la multa, así como lo establecen los Artículos 38, 83 y 95 de la LEIPV. Sin embargo, no podría hacer mucho más que eso. Una vez concluida la investigación, la Comisión tendría que acudir directamente al Yuan Controlador, como lo señala, Luis Anaya, representante comercial mexicano en Taiwán:

Si llegara a darse esta situación, la Comisión reportaría al Control Yuan (Poder de Control, especie de cuarto poder en la estructura política taiwanesa) y éste Poder sería el encargado de determinar los pasos a seguir una vez que la investigación haya sido concluida (Anaya, 2005).

La *paridad de rango* es un aspecto importante dentro del análisis del sistema taiwanés. Pues establece el poder coercitivo y de fiscalización de la CEC para poder tener acceso a información privilegiada dentro del sistema financiero. Por lo cual al recibir la denuncia como la que presentó el PRI, la CEC habría podido, como se destacó anteriormente, exigir la entrega de toda la documentación de ingresos y egresos durante la campaña al partido denunciado. El Artículo 95, permite al CEC multar a los partidos que se rehúsan a entregar dicha información. Sin embargo, sí los partidos comprueban no tener dicha

información, no existe algún tipo de provisión que establezca el poder de fiscalización de la CEC ante el mismo gobierno en busca de dicha documentación. Esta falta de paridad de rango, permite a los partidos políticos y a sus candidatos ocultar el origen de sus donaciones electorales. Por esta razón el Council for Asian Liberals and Democrats destaca que los partidos políticos suelen entregar:

reportes falsos a la Comisión Electoral Central sobre sus gastos de campaña. Es de esperarse que todos los candidatos registren un reporte financiero que demuestre que las aportaciones electorales y sus gastos de campaña sean igual o muy cercanos al límite legal. La CEC no tiene la habilidad de prever un observación y verificación eficaz, en gran parte porque no tiene la capacidad de investigar las cantidades exactas dadas a los candidatos como contribuciones (Council for Asian Liberals and Democrats, 2005).

Asimismo, dentro de la LEIOP y la LEIPV establece que al percatarse de una irregularidad electoral, ésta será investigada no por la CEC sino por el poder judicial dentro de una corte de segunda instancia. Por lo mismo, al no tener métodos de comprobar la veracidad de la información, la CEC tendría que remitirse al Poder Judicial para que este último realice las investigaciones necesarias. Esto destaca como la CEC carece de una paridad de rango dentro del aspecto de investigación, que la inhabilita en su poder de imposición de sanciones pertinentes a los partidos políticos. En vista de lo anterior David Huang asevera que:

el actual régimen regulatorio mantiene hoyos significantes que permite que los políticos logren evadir o circunvalar las leyes de financiamiento político...La Comisión Electoral Central sufre de falta de personal y de autoridad dentro del monitoreo del proceso electoral y financiamiento. Su apoyo en los departamentos y ministerios de justicia conllevan a dificultades de comunicación y a una inconsistencia en la aplicación de la justicia (National Endowment for Democracy, 2001).

Dentro de este contexto se debe considerar que la CEC por si misma no tendría el poder de investigar a fondo las irregularidades financieras en un caso como el de Amigos de Fox. Tendría que apoyarse del Sistema Judicial para así poder tener acceso al secreto bancario, el cual fue esencial en el caso mexicano para comprobar las denuncias hechas

por parte de la Alianza por México. En el caso de Taiwán la decisión de confrontar a las instituciones financieras para tener acceso a cuentas bancarias tendría que haber sido tomada por la Corte. Sin embargo, es importante recalcar la falta de paridad de rango de la CEC ante las demás instancias gubernamentales, en particular ante el Poder Judicial. Lo cual es un impedimento básico en la solución de casos de financiamiento electoral ilícito. Al recaer la responsabilidad ante el Poder Judicial, uno se remite a un poder inconsistente, con poca voluntad política dentro de la sociedad taiwanesa. Esto lo atribuye Larry Diamond a que:

los jueces taiwaneses son servidores públicos de carrera quienes empiezan su carrera judicial sin alguna experiencia legal y que además son difíciles de remover, no importando que tan malo sea su comportamiento. Su servicio de carrera y falta de rendición de cuentas inclinan al poder judicial a tomar decisiones de una manera arbitraria, mal informada y a veces corruptas (Diamond,2001,p8).

En conclusión, tanto la dirección política y paridad de rango de la CEC se puede resumir como incompleta ya que a pesar de mantener una autoridad por encima de los partidos políticos en su habilidad de auditar y sancionar, no tiene un poder real ante el gobierno. No existe alguna cláusula dentro de las leyes electorales que obliguen a las instancias gubernamentales en cooperar con la CEC ni con las Cortes durante quejas o juicios electorales. Incluso ya hecha la investigación, la CEC debe remitir toda la información ante al Yuan Controlador para que verifique los hechos. Al no tener algún poder coercitivo ante el mismo gobierno, un caso que como en el de Amigos Fox estuviera involucrado el responsable del poder ejecutivo, difícilmente habría prosperado. El gobierno en turno sí habría podido interrumpir el desahogo de una queja como la que interpuso el PRI y la Alianza por México. Es probable que ésta falta de dirección política

al igual que su falta de paridad de rango tenga que ver con el hecho señalado por Diamond,

Ningún oficial público de alto perfil ha sido penalizado por falsas declaraciones financieras y es difícil creer que todo oficial público ha sido honesto en sus declaraciones (Diamond,2001,p10).

3.4 Conclusiones y Observaciones Finales

Dentro de este análisis se puede concluir que frente a un caso de financiamiento ilícito como el de Amigos de Fox, el Instituto Federal Electoral parece contar con una autonomía mucho más robusta que la CEC. Esta última habría enfrentado problemas similares al los que enfrentó el IFE para el acceso a cuentas bancarias. Sin embargo, la diferencia en cuanto a la actuación del IFE serían los recursos disponibles en el ámbito del derecho electoral. Recursos, en los cuales se establece la paridad de rango del IFE frente a las demás ramas gubernamentales. Esta paridad de rango fue vital para afirmar su dirección política en la penalización del PAN, que cabe destacar, era el partido en el gobierno. La esencialidad del mismo instituto en cuanto a la vida democrática del país pudo ser retomada, estableciendo así una credibilidad de parte de todos los actores políticos.

En comparación se puede ver como la carencia de paridad de rango y dirección política impiden que la CEC tome una decisión en cuanto a casos de financiamiento ilícito. No existe alguna garantía de que un caso como el de Amigos de Fox fuera resuelto de una manera consistente, ya que no se cuenta con un procedimiento específico en cuanto la investigación de casos o por parte de un instituto especializado. Esta inconsistencia puede verse en el hecho de que un caso como este sea resuelto en distinta manera por distintos jueces, creando así una incertidumbre en torno a su solución. Asimismo, la falta de poder

coercitivo ante el gobierno, permite que sea el mismo gobierno el que pueda llegar a impedir la labor de la CEC en cuanto a la sanción de delitos de financiamiento ilegal. Lo cual puede servir como un ejemplo de la limitación de la esencialidad de la CEC ante a los problemas electorales del país.

La falta de dirección política y de paridad de rango que la CEC habría exhibido frente a un caso como el de Amigos de Fox destaca su dependencia respecto al poder ejecutivo. Esta dependencia, como se demostrará en el capítulo siguiente repercuten en la falta de imparcialidad de la CEC. La posibilidad de que el Yuan Ejecutivo pueda inhibir la investigación o la imposición de sanciones por parte de la CEC, que en esta sección simplemente inferí por lo establecido en leyes taiwanesas, también será ampliamente demostrado en el capítulo siguiente. Así pues el fenómeno que en esta sección solo alcanza a asomarse, el de una CEC dependiente del gobierno y por tanto limitado para probar su imparcialidad, será completamente visible en el siguiente capítulo.