

Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México*

KAROLINA GILAS

<karolina.gilas@te.gob.mx>

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
México

OMAR DE LA CRUZ

<dlcruzco@gmail.com>

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
México

[Resumen] El presente artículo realiza un análisis del nuevo sistema de fiscalización en México tras la reforma electoral de 2014. Para tal efecto, se estudian las dificultades que se presentaron para cumplir los objetivos del nuevo modelo en los comicios de 2015 y 2016 debido al incremento de facultades que el Instituto Nacional Electoral (INE) obtuvo después de los cambios en la legislación, así como el factor de complejidad del sistema nacional con la emisión de criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre la materia hasta 2017.

[Palabras clave] Fiscalización, gobernanza electoral, elecciones, corte electoral, reforma electoral.

[Title] Electoral Court's criteria on the new campaign auditing model

[Abstract] The paper analyzes the Mexican financial monitoring system that emerged from the amendment of several electoral laws in 2014. To that end, the 2015 and 2016 elections are studied, provided some complications arose due to the increased competences the reform gave the national electoral management body, Instituto Nacional Electoral (INE). The role of Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) and the complexity of the judicial criteria for assessing electoral processes are considered as well.

[Keywords] Financial monitoring, electoral governance, elections, electoral court, electoral reform.

DE LA CRUZ, OMAR & KAROLINA GILAS «*Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México*». En: *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 77-94

[Recibido] 27/07/2017 & [Aceptado] 06/09/2017

* Una versión preliminar del documento fue presentada en el XXVIII Congreso de Estudios Electorales: Los desafíos globales de la gobernanza electoral que la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A.C. llevó a cabo del 22 al 25 de agosto de 2017 en la Ciudad de México.

Introducción

El nuevo modelo de fiscalización electoral creado con la reforma de 2014 generó una nueva pauta en la rendición de cuentas que partidos políticos y candidatos realizaron respecto a los recursos públicos y privados que se utilizaron en los últimos dos procesos electorales. Con la nueva normatividad incrementó sustancialmente la labor del Instituto Nacional Electoral (INE) en la materia. En el proceso electoral de 2015, el organismo revisó más de siete mil informes de campaña y más de once mil de campaña electoral para los cargos de diputados federales, gobernadores y diputados locales, de los cuales detectó más de 300 irregularidades que se convirtieron en multas millonarias para los partidos políticos y candidatos.

A pesar del número de irregularidades detectadas y las sanciones económicas impuestas a partidos y candidatos, el nuevo modelo de fiscalización presenta diversas debilidades, entre las que destaca la determinación de sanciones y procedimientos entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El proceso electoral de 2015 evidenció la complejidad del sistema de justicia electoral mexicano cuando el Tribunal ha emitido sentencias que modificaron elementos importantes del modelo de fiscalización, lo que ha impactado sustantivamente en la operación del Instituto.

El objetivo del presente trabajo es analizar los criterios del TEPJF emitidos respecto del nuevo modelo de fiscalización en los procesos electorales de 2015, 2016 y 2017, así como el impacto que estos pueden tener sobre el desarrollo y calificación de las elecciones de 2018.

1. Fiscalización y gobernanza electoral

El financiamiento de los partidos políticos en elecciones es un tema polémico debido al origen y destino de los recursos que se les otorga. Cuando las subvenciones económicas provienen del Estado, la preocupación se sitúa en la forma en que los organismos políticos utilizan el dinero público; en este sentido, la población espera un uso correcto de sus impuestos y el despilfarro o un inadecuado manejo de estos puede generar descontento. Por otra parte, si las contribuciones provienen de privados, el cuestionamiento se desarrolla en torno a los

intereses que pueden moldear las actividades del partido que gane la elección, sobre todo cuando existe una inclinación de quien asume el gobierno en contra del beneficio de la mayoría.

En gran parte de los países de América Latina y el mundo existe una tendencia a utilizar un sistema de financiamiento mixto con predominio de financiamiento público con el objetivo de crear elecciones más equitativas entre los distintos contendientes. Dicha inclinación se ha desarrollado a la par de la fiscalización de los recursos, entendida como la acción de cuidar y comprobar que se obre conforme a la normatividad (González García, 2014, p. 81), debido al interés de la ciudadanía por conocer la forma en que los partidos gastan el dinero que se les otorga.

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos durante los procesos electorales es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas en las democracias. En principio, es un asunto de transparencia debido a que una de las premisas máximas que rigen las democracias es la publicidad de los asuntos públicos, es decir, la posibilidad de que la ciudadanía conozca las labores que ejercen quienes detentan el poder, situación que no se presenta en los autoritarismos, en los cuales el secreto es la regla (Córdova Vianello, 2006, p. 178). En este sentido, conocer el origen y uso de los recursos que partidos y candidatos utilizan en las elecciones es un derecho de acceso a la información con el que debe contar la ciudadanía para ejercer, a su vez, el derecho a refrendar su confianza en las instituciones por medio del voto.

Es un asunto de rendición de cuentas porque la posibilidad de conocer el nombre de los donadores de las campañas permite mostrar los grupos de interés que apoyan al partido/candidato, información que puede beneficiar al ciudadano en su toma de decisión al momento de sufragar. Además, el votante puede analizar la congruencia entre el discurso y comportamiento de los aspirantes al conocer sus fuentes de financiamiento (Guerrero Gutiérrez, 2003, p. 30).

El análisis de la fiscalización de las elecciones puede ser abordado desde dos enfoques teóricos de reciente creación: la integridad electoral y la gobernanza electoral. La integridad electoral es definida como la serie de convenciones internacionales y normas universales que enmarcan las buenas prácticas que

deben tener las elecciones durante las distintas etapas de un proceso electoral —contexto político preelectoral, diseño de instituciones que participan en las distintas fases de los comicios, los posibles conflictos electorales y la declaración de los resultados—, considerando la posibilidad, en cualquier momento, de la aparición de fraude electoral que implica las malas prácticas que violentan los principios descritos (Norris, 2014, p. 21).

Como parte de la integridad electoral, la fiscalización del origen y aplicación de los recursos de partidos y candidatos fortalece las buenas prácticas al buscar inhibir el fraude electoral que puede aparecer en la participación de actores ilegales en el financiamiento de las campañas, así como al desincentivar el rebase de los montos de financiamiento establecidos que implicarían la vulneración de la equidad de la contienda, entre otros aspectos. Además, quienes incurren en las malas prácticas en materia de fiscalización pueden ser acreedores de sanciones por parte de la instancia encargada de la adjudicación de conflictos durante el proceso electoral.

Sin embargo, el enfoque de la integridad electoral permite un análisis reducido de las buenas y malas prácticas en una elección —en este caso en el tema de fiscalización—, al concluir el estudio en la calificación de los resultados de los comicios. Ello implica olvidar asuntos como las implicaciones que las resoluciones de los tribunales en materia electoral pueden tener al generar sanciones o nuevas reglas al abordar eventos específicos durante un proceso electoral, situación que modifica el comportamiento de partidos, candidatos y el quehacer de organismos electorales en las elecciones de un país, objeto de estudio de la presente investigación.

Por otra parte, hablar de gobernanza electoral es tratar «el conjunto amplio de actividades que crea y mantiene el amplio marco institucional en el que tiene lugar la votación y la competencia electoral» (Mozaffar & Schedler, 2003, p. 52). Es decir, las distintas etapas que contemplan un proceso electoral que se describe en tres niveles:

I) Elaboración de leyes: las reglas de competencia (fórmula electoral, magnitud de distritos electorales, derecho a votar, calendario electoral, entre otros) y reglas de gobernanza electoral (registro de electores, ubicación e integración de casillas, proceso de votación, regulación de campañas, organismos electorales, financiamiento, fiscalización, etcétera).

II) La aplicación de las leyes: el desarrollo del proceso electoral con actividades como el registro de los votantes, el escrutinio, registro de partidos y candidatos, educación ciudadana, conteo y publicación de resultados, la fiscalización de partidos y candidatos, entre otros.

III) La adjudicación de las disputas: es decir, la admisión de recursos, tramitación de las quejas y publicación de las fallas, resolución de conflictos postelectorales, la declaración de valides de resultados, entre otros (Mozaffar & Schedler, 2003, pp. 52-54).

Como parte del tercer nivel también debe incluirse la posibilidad, en América Latina, de la transformación de los dos primeros niveles de gobernanza electoral debido a la facultad que los tribunales electorales han obtenido y ejercido por medio de jurisprudencia o legislación directa en materia electoral (Marchetti, 2012; Medina Torres & Ramírez Díaz, 2015, pp. 10-12). De esta manera, el enfoque de la gobernanza electoral es similar a un sistema que se retroalimenta con los hechos que se presenten durante las elecciones y las decisiones de las cortes que modifiquen la normatividad y, por ende, el comportamiento de autoridades y participantes.

La fiscalización de las elecciones es un tema que puede ser abordado desde la gobernanza electoral pues involucra los tres niveles del enfoque, al encontrarse definido en la elaboración de leyes, al ser la labor de quien aplica la normatividad y de quien es encargado de la adjudicación de disputas en torno al tema. Ello es aplicable, en especial, al analizar la relación y complejidad que existe en los países que cuentan con dos organismos: uno que realiza la administración de las elecciones (aplicación de las leyes y, por ende, determinación del agente encargado de la fiscalización) y otro que atiende lo concerniente a la materia jurisdiccional (adjudicación de disputas, por tanto, de sanciones y jurisprudencias en cuanto a fiscalización).

En México, el Instituto Nacional Electoral (INE) es el encargado de aplicar la fiscalización de recursos a partidos y candidatos que rigen los procesos electorales, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la última instancia en materia electoral, incluyendo la fiscalización de los recursos. A pesar de los cambios que se han realizado durante los últimos años, uno de los retos que presenta el nuevo modelo de fiscalización es el complejo sistema de justicia electoral que se evidencia en la relación que existe entre el INE y el TEPJF en la determinación de sanciones y procedimientos que son objeto del presente estudio.

2. La fiscalización en México

En México, desde inicios de la década de 1990 se optó por un sistema de financiamiento predominantemente público. Desde entonces, el debate ha girado en torno a las sumas de financiamiento y el perfeccionamiento del modelo de fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos (Woldenberg, 2002, p. 305).

El primer intento de fiscalizar los recursos fue en 1987, cuando se estableció como obligación de los partidos políticos justificar anualmente sus ingresos, pero la responsabilidad no se encontró apoyada por un procedimiento de revisión (Gilas & Christiansson, 2016, p. 95). Fue en 1993 cuando se introdujeron en la normatividad las primeras reglas que regularían las finanzas de los organismos políticos. Hasta esa fecha nadie podía hablar con certeza de las sumas de dinero involucradas en las campañas (Córdova Vianello, 2006, p. 178).

La reforma de 1993 introdujo tres ejes en materia de fiscalización: determinó los cinco rubros de los ingresos de recursos de los partidos (público, provenientes de militancia, aportación de simpatizantes, autofinanciamiento, rendimientos financieros); estableció las fuentes prohibidas de financiamiento (Poderes de la Unión, personas morales o físicas extranjeras, organismos internacionales, entre otros); e instauró los límites a las aportaciones lícitas (hasta un 10% del financiamiento público podía provenir de aportaciones anónimas y las aportaciones individuales tenían un límite máximo del 1% del financiamiento público) (Córdova Vianello, 2006, p. 180).

Con estas modificaciones al entramado legal en las elecciones de 1994 se evidenciaron, por primera ocasión, las dimensiones de los recursos públicos y privados utilizados en las campañas, así como las asimetrías entre los gastos e ingresos entre los distintos partidos políticos, con los que el partido en el gobierno se beneficiaba (Agíss Bitar, 2008, p. 12; Córdova Vianello, 2006, p. 182).

Las elecciones de 1994 dejaron en el centro de la discusión el tema de la equidad en las contiendas electorales. Ante tal situación, la reforma de 1996 integró al modelo de fiscalización la presentación de informes anuales en los que se señalaban los ingresos totales y gastos ordinarios, así como la de gastos de campaña con el detalle de los gastos del partido y candidato a partir de los 60 primeros días de la jornada electoral. Asimismo, se creó un órgano

especializado en materia de fiscalización encargado de elaborar lineamientos, ordenar auditorías, verificar gastos por medio de visitas, etcétera; y se erigieron las causas de sanciones y faltas administrativas por no presentar informes, aceptar donativos, impedir auditorías y sobrepasar el tope de gastos (Guerrero Gutiérrez, 2003, pp. 40-42).

En la elección presidencial del año 2000 —comicios en los que se dio la alternancia en el gobierno— se aplicaron los cambios en materia electoral y por primera ocasión se generó una investigación profunda en lo referente a la fiscalización. En dicho contexto, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación descubrieron vacíos legales que impedían al IFE acceder a secretos bancarios durante la investigación de los casos denominados como «Pemexgate» y «Amigos de Fox» (Córdova Vianello, 2006, pp. 185-186).

Ante tal situación, el Instituto Federal Electoral fue facultado en 2002 para acceder a secretos bancarios y fiscalizar tanto campañas como precampañas electorales, lo que facilitó la continuación de la investigación de «Pemexgate» y «Amigos de Fox», que culminaría en 2003 con la primer gran sanción a los partidos políticos en materia de fiscalización (Córdova Vianello, 2006, pp. 190-193).

En 2005 se incorporó a las facultades del IFE el acceso a secretos bancarios y fiduciarios (Córdova Vianello, 2006, p. 198). La elección del año 2006 mostró las desventajas de la normatividad que fueron causa de una nueva reforma que también incluyó cambios en el modelo de fiscalización.

Como consecuencia de los casos de «Pemexgate» y «Amigos de Fox», la reforma de 2007 integró procedimientos serios en la supervisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos durante las precampañas y campañas electorales. Como parte del nuevo entramado legal, se constituyó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UF) del Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo en su gestión, pero cuyos acuerdos debían ser aprobados por el Consejo General del IFE (Gilas & Christiansson, 2016, p. 96).

La UF no estaba limitada por el secreto fiscal, bancario o fiduciario; los partidos estaban obligados a presentar informes de precampañas y campañas,

así como informes anuales y trimestrales de origen y monto de los recursos recibidos. Además, se generaron mayores restricciones sobre las aportaciones prohibidas y se determinaron los topes de afiliados y aportaciones de personas físicas y morales, de acuerdo con el gasto de la campaña presidencial anterior, entre otros (Gilas & Christiansson, 2016, p. 96).

Como parte del nuevo modelo, destacaba que la UF revisara los informes de los partidos y candidatos y, en caso de encontrar una anomalía, el partido tenía la oportunidad de subsanarla en un determinado tiempo. En adición, las sanciones impuestas por la UF podían ser impugnadas ante el TEPJF y el tema de los topes de gastos de campaña y precampaña adquirió mayor relevancia (Gilas & Christiansson, 2016, p. 96).

A pesar del incremento sustancial de facultades en el modelo de fiscalización con la reforma de 2007, las elecciones de 2012 demostrarían las debilidades que la UF tenía en la rendición de cuentas al contar con tiempos dispares en la fiscalización y presentación de informes con la de los tiempos electorales, así como la dificultad de acreditar irregularidades en el uso de los recursos y omisiones respecto al prorrato.

3. El nuevo modelo de fiscalización tras la reforma de 2014

Al igual que sus antecesores, el nuevo modelo de fiscalización —producto de la reforma electoral de 2014— es consecuencia de las debilidades normativas mostradas en los comicios más recientes, —en este caso, la elección presidencial de 2012—.

El principal cambio que modificó la gobernanza electoral en México con la reforma de 2014 fue la nacionalización de más de cincuenta temas con la transformación del IFE al Instituto Nacional Electoral (INE) —entre ellos, la fiscalización de partidos y candidatos—. Para tal efecto, se disolvió la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y la labor de la fiscalización volvió al Consejo General del INE con la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), lo que generó un mayor control sobre la labor y recordó que la antigua UF era autónoma en cuanto a su gestión administrativa¹.

1 LGIPE, arts. 190-196.

En cuanto al financiamiento, se homologó en el ámbito local y federal la fórmula con la que se calcula el financiamiento público de los partidos políticos, tanto para actividades ordinarias como para las precampañas y campañas electorales². Uno de los objetivos de la homogeneidad es evitar la confusión que generaba tener más de 32 códigos electorales distintos con métodos de financiamiento y fiscalización diferentes.

También se eliminaron los topes generales en materia de financiamiento privado y se mantuvieron límites por cada aportación. De esta manera se permitió un aumento de los ingresos privados a los que pueden acceder los partidos políticos. Para tratar de regular esta situación, las aportaciones privadas se pretenden controlar por medio del registro de todos los aportantes y, a la par, los partidos políticos deben facturar los montos recibidos para que haya un registro de cada uno de los movimientos. Además, los prestadores de servicios de las organizaciones políticas deben registrarse en una plataforma electrónica del INE y, de esta forma, conocer qué agrupaciones o personas son las que otorgan asistencia a los partidos y candidatos³.

Como respuesta a lo acontecido en 2012, el nuevo modelo de fiscalización contempla plazos breves en la recepción y respuesta de informes y, uno de sus principales estandartes es lograr realizar un análisis en materia de fiscalización antes de que los aspirantes accedan al cargo al que se han postulado (Gilas & Christiansson, 2016, p. 103). Sin embargo, esta también es una de sus debilidades, si se considera que el número de informes se ha incrementado de manera sustancial debido a la celebración de elecciones concurrentes como la que se desarrollará en 2018.

Otro de los temas que fueron polémicos en la pasada elección presidencial es el del prorrateo; es decir, «la manera en que los gastos genéricos y los derivados de actividades que promueven a varios candidatos al mismo tiempo, se dividen entre las campañas beneficiadas» (Gilas & Christiansson, 2016, p. 103). El cuestionamiento surgió a partir de que el candidato Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición Movimiento Progresista, fuera el único en rebasar el tope de gastos de campaña debido a que asignaba en sus informes el 17,5% a la campaña presidencial y el resto, a la de diputados y senadores. Por el contrario,

2 LGPP, art. 51.

3 LGPP, art. 56.

el candidato de la Coalición Compromiso Por México, Enrique Peña Nieto, asignaba solo el 1% a la campaña presidencial y el 99%, a la de los legisladores.

El nuevo modelo de fiscalización distribuye los gastos genéricos al establecer reglas precisas del prorrateo, tomando como base la promoción de un candidato o del partido por medio de imágenes o eslóganes o cualquier aspecto que sea identificable con una figura u organización.

Al respecto, la tecnología es uno de los pilares del nuevo andamiaje en materia de fiscalización. Así, para conocer a los prestadores de servicios y las aportaciones de los privados, se habilitó un portal de internet que otorga los servicios mencionados y, a la par, es la base del sistema homogéneo de contabilidad que permite hacer las revisiones de informes de una manera más eficaz (Gilas & Christiansson, 2016, p. 102).

Por último, uno de los principales objetivos del nuevo modelo de fiscalización es inhibir el rebase del tope de los gastos de campaña y el financiamiento ilícito. Por tal motivo, en las modificaciones de 2014, ambos se establecieron como causales de nulidad de una elección. En cuanto al rebase de tope de gastos de campaña, este debe ser mayor al 5% del monto total autorizado y, en cuanto al financiamiento prohibido, se debe comprobar que se recibieron o utilizaron recursos de procedencia ilícita durante las campañas electorales⁴.

4. Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización

Las decisiones de la autoridad electoral relativas a la fiscalización de gastos y a una eventual imposición de sanciones suelen generar alta impugnabilidad. Como consecuencia de los procesos electorales de 2015 y 2016, el Tribunal Electoral ha resuelto más de 400 asuntos relativos a la fiscalización de los gastos de campañas y precampañas. Dentro de estos, destacan tres temáticas, relevantes tanto para la precisión de las reglas del nuevo modelo como para su implementación en las elecciones concurrentes de 2018 —y, posiblemente, para una futura reforma electoral—. Estos temas son las reglas para presentación de la información contable, la identificación de los gastos de campaña y los alcances de la facultad de control del INE.

4 CPEUM, art. 41.

En cuanto a la presentación de los informes, la legislación correspondiente señala que estos deben ser presentados en línea, a través del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) desarrollado por el INE. Sin embargo, ante los numerosos problemas técnicos que se han presentado, especialmente durante el primer ejercicio en 2015, el TEPJF determinó que la información que, por razones técnicas, no se puede presentar en línea, se puede entregar por oficio, al que se deben adjuntar los medios magnéticos que contengan dicha información, obligando al Instituto a realizar su verificación⁵.

A partir de la reforma, la presentación en tiempo y forma de los informes de gastos de campaña es responsabilidad tanto de partidos como de candidatos o precandidatos y, en principio, ambos actores pueden ser sancionados por las irregularidades u omisión en su cumplimiento. En el proceso electoral de 2015 hubo casos en los que los precandidatos habían cumplido con presentar sus informes ante sus partidos y que estos incurrieran en omisión o retardo en su presentación. El criterio para este tipo de casos ha sido el de atribuir la infracción solo al partido político y no a quien ostenta una precandidatura⁶.

Tanto la presentación extemporánea de la información financiera como la omisión en hacerlo constituyen faltas susceptibles de sanción por parte del INE. En el primer ejercicio de 2015, el Instituto estaba sancionando la presentación extemporánea (aunque inmediata después del plazo) con una multa de diez días de salario mínimo cada una. Sin embargo, el TEPJF, al revisar la sanción impuesta al partido Movimiento Ciudadano por la presentación extemporánea de 35 informes de campaña en el Estado de México por solo un par de horas, señaló que en todos los casos se debe tomar en cuenta el contexto particular —por ejemplo, las atenuantes derivadas de que la irregularidad se debió a problemas técnicos del sistema y que no se puso en riesgo la función fiscalizadora—⁷.

En un caso posterior, el TEPJF confirmó la cancelación de registro de candidatos a concejales en Oaxaca por haber presentado los informes con un

5 Tesis LXV/2015. Sistema Integral de Fiscalización. Forma de proceder de la autoridad administrativa electoral respecto de la información entregada en soporte físico, fuera del sistema de contabilidad en línea.

6 Tesis LIX/2015. Informes de precampaña. Su presentación en tiempo y forma ante el partido excluye de responsabilidad a precandidatas y precandidatos.

7 SUP-RAP-443/2015.

retraso de 15 días⁸. En el mismo año, en otras sentencias, el Tribunal revocó la cancelación de registro de candidatos a gobernador del Partido Morena en Zacatecas⁹ y Durango¹⁰, considerando que los informes no fueron omisos, sino presentados de manera extemporánea.

Lo mismo ocurrió en la sentencia SUP-RAP-0151/2015, en la que la Sala Superior del TEPJF determinó que las multas que el INE impone a los partidos y candidatos no deben hacerse efectivas inmediatamente después de la aprobación de la resolución respectiva y su notificación, sino cuando exista una sentencia firme respecto de su procedencia.

Respecto al tema de identificación de los gastos susceptibles a la fiscalización, el TEPJF señaló que estos se determinan a partir de tres elementos:

1. Finalidad: que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano.
2. Temporalidad: se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en periodo de campañas electorales; así como a la que se haga en el periodo de intercampaña, siempre que tenga como finalidad generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir su nombre o imagen o se promueva el voto a favor de él.
3. Territorialidad: consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo.

Así, únicamente al coexistir los tres elementos se puede considerar que un determinado mensaje o actividad constituye un gasto de campaña¹¹.

En cuanto a los llamados gastos genéricos, que benefician a diferentes precampañas o campañas, el TEPJF ha señalado que este tipo de propaganda, —colocada en la vía pública fuera de los periodos de precampaña y campaña y no retirada a su término—, deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas o campañas beneficiadas¹².

8 SUP-REC-103/2016.

9 SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016.

10 SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1520/2016.

11 Tesis LXIII/2015. Gastos de campaña. Elementos mínimos a considerar para su identificación.

12 Tesis XXIV/2016. Propaganda genérica. Los gastos realizados durante las precampañas y campañas son susceptibles de prorrateo.

Otro criterio relevante respecto a los recursos de los partidos y candidatos determinó que dichos recursos, si no son debidamente comprobados en los informes correspondientes, deben ser devueltos al INE¹³.

Los alcances de la facultad de control del INE también fueron objeto de pronunciamiento del TEPJF en varias ocasiones. En principio, la Sala Superior ha señalado que todas las normas de fiscalización son de interpretación estricta (aunque no necesariamente gramatical) en cuanto al establecimiento de las obligaciones y sanciones o clasificación de los conceptos de gastos¹⁴.

En otra sentencia se señaló que, al realizar la revisión de los informes, si la autoridad advierte cualquier omisión o irregularidad, debe informar tanto a los partidos políticos como a sus precandidatos, ya que estos también son sujetos responsables del cumplimiento de la norma¹⁵.

Para lograr plena certeza respecto a la actuación de los partidos y candidatos durante las precampañas y campañas, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE tiene la facultad de solicitar cualquier información adicional que considere necesaria. Esto incluye solicitar directamente a los medios impresos para que informen si fueron contratados por algún instituto político¹⁶.

Además de los requerimientos, la UTF puede realizar visitas de verificación, durante las cuales revisa la documentación resguardada por los partidos políticos. Estas visitas deben ser notificadas a los partidos respecto a la fecha, lugar y objetivo. Sin embargo, conforme al criterio del TEPJF, si durante el desarrollo de la visita se advierte la posible existencia de documentación o propaganda electoral en un domicilio distinto al señalado en la orden inicial, se podrá ampliar la verificación¹⁷.

El desarrollo del proceso de la fiscalización de los gastos de campaña es clave para la subsecuente determinación de la validez de las elecciones celebradas,

13 Tesis XVII/2016. Gastos de campaña. El Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita para ordenar la devolución del monto del financiamiento público no comprobado.

14 Tesis X/2015. Interpretación estricta de normas en materia de fiscalización. No implica necesariamente que sea gramatical.

15 Jurisprudencia 26/2015. Informes de gastos de precampaña. La autoridad administrativa debe respetar la garantía de audiencia de los precandidatos previo a la imposición de sanciones.

16 Tesis LXVII/2016. Unidad técnica de fiscalización. Tiene el deber de requerir a los medios impresos sobre la posible contratación de inserciones no reportadas.

17 LXXXI/2016. Visita de verificación en materia de fiscalización. Requisitos para su ampliación.

especialmente ante el establecimiento de dos causales de nulidad incluidas en el artículo 41 constitucional, relativas al rebase de tope de gastos de campaña y a la recepción o utilización de los recursos ilícitos. Por ello, la Sala Superior determinó, durante el proceso electoral de 2015, que todas las quejas que se han presentado ante el INE en relación con presuntas violaciones en materia de fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña deberían quedar resueltas antes de que el Instituto emita los dictámenes y resoluciones relativos a la fiscalización de los partidos políticos, coaliciones, sus candidatos y candidatos independientes, a más tardar en la sesión en la que se aprueben dichos dictámenes¹⁸.

Finalmente, cabe añadir que la fiscalización de los procesos electorales de 2017 y 2018 tendrá una dinámica distinta a las previas. Esto, a partir de un acuerdo aprobado por la Sala Superior, mediante el cual se delegó la facultad de conocer las impugnaciones relativas a la fiscalización a las salas regionales del TEPJF. En el acuerdo 1/2017, la Sala Superior consideró que, si bien es ella misma la que tiene competencia originaria bajo el modelo actual de fiscalización que centralizó esta función en manos del INE, los asuntos relacionados con la revisión de los informes estatales deberían ser resueltos por las salas regionales. De esta manera, la impugnación de los dictámenes y resoluciones del Consejo General del INE relativos a la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos en el ámbito estatal —tanto de los partidos nacionales con acreditación a nivel estatal como de partidos locales— se deberán resolver por las salas regionales correspondientes en el ámbito territorial determinado.

Esta decisión podría complicar considerablemente el control jurisdiccional de los dictámenes y resoluciones emitidos por el INE en la materia y, probablemente obligará al Instituto a modificar su esquema de revisión. Hasta la fecha, el INE emite los dictámenes por partido, por lo que en el mismo documento se analizan los ingresos y egresos de varias entidades federativas, según sea el caso. Con las nuevas reglas, ello implica que, en caso se impugne un dictamen relativo a varias entidades federativas, sería necesario «dividirlo» para que cada una lo conozca conforme a la división territorial. Ello conlleva, con alta probabilidad, que se generen criterios diversos o incluso contradictorios,

18 Tesis LXIV/2015. Quejas en materia de fiscalización. Cuando estén vinculadas con campañas electorales, pueden resolverse incluso al aprobar el dictamen consolidado.

que deberán ser analizados por la Sala Superior, con el objetivo de unificarlos. De ahí se torna relevante la estrategia que tomará la Sala Superior respecto a la procedencia de los recursos de reconsideración relativos a los asuntos de fiscalización.

5. Conclusiones

Como se depende del análisis anterior, el nuevo sistema ha resultado ser altamente complejo en implementación y operación. En estas condiciones, la revisión en la sede judicial se puede convertir en un factor de complejidad y variabilidad, más que de certeza. Los criterios del Tribunal, si bien pueden ser considerados adecuados en términos de protección de derechos, dificultan la tan complicada tarea de fiscalización de un enorme número de campañas en apenas 40 días.

El esquema de fiscalización introducido por la reforma de 2014 pretendía eliminar las deficiencias de los modelos anteriores, principalmente, el de la temporalidad de los procesos de fiscalización frente a la calificación de los resultados electorales. Para lograrlo, se recortaron los plazos para la fiscalización y se amplió el universo de las campañas por revisar, con lo cual se incrementó la carga de trabajo para la autoridad electoral, sin haber transitado hacia un esquema distinto de análisis de ingresos y egresos, que permitiera balancear las capacidades de respuesta frente a la amplitud del universo de casos y tiempos breves. De ahí que el nuevo modelo, al igual que los anteriores, resulta deficiente frente a los objetivos y expectativas que le fueron asignados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÍSS BITAR, Fernando

2008 *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. Temas selectos de Derecho Electoral I-TEPJF. México: TEPJF.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo

2006 Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006. En Diego VALDÉS y Miguel CARBONELL (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados* (t. I, pp. 175-200). México: IJ-UNAM.

DÍAZ DOMÍNGUEZ, Alejandro & Gustavo RIVERA LORET DE MOLA

2014 Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal, 1994-1997. En Luis Carlos UGALDE RAMÍREZ, y Gustavo RIVERA LORET DE MOLA (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)* (pp. 49-77). México: TEPJF.

GILAS, Karolina & Mikaela J. CHRISTIANSSON

2016 El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida. *Revista mexicana de estudios electorales*, 16, 92-125.

GONZÁLEZ GARCÍA, Mónica

2014 Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal, 2008-2011. En Luis Carlos UGALDE RAMÍREZ y Gustavo RIVERA LORET DE MOLA (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)* (pp. 78-129). México: TEPJF.

GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo

2003 *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: Dinero y política*. Serie Cultura de la rendición de cuentas 6. México: Auditoría Superior de la Federación.

MARCHETTI, Vitor

2012 Electoral governance in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 6(1), 113-133.

MEDINA TORRES, Luis Eduardo & Edwin Cuitláhuac RAMÍREZ DÍA
2015 Electoral Governance: more than just electoral administration.
Mexican Law Review, IIJ-UNAM, VIII(1), 33-46.

MOZAFFAR, Shaheen and SCHEDLER, Andreas
2003 The comparative study of Electoral Governance. *Apuntes Elec-
torales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, 1(12),
49-77.

NORRIS, Pippa
2014 *Why electoral integrity matters*. Nueva York: Cambridge Univer-
sity Press.

PESCHARD, Jaqueline
2012 *Transparencia y Democracia*. Documento presentado en el Semi-
nario Internacional de Acceso a la Información del Poder Judicial
de la Federación.

WOLDENBERG, José
2002 El financiamiento a la política. En María del Pilar HERNÁNDEZ,
*Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precam-
pañas*. (pp. 303-311). México: IIJ-UNAM.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

ACUERDOS

Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judi-
cial de la Federación número 1/2017, de 8 de marzo de 2017, que ordena la
delegación de asuntos de su competencia, para su resolución, a las salas regio-
nales. Recuperado de [http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/
acuerdos-y-actas/category/salas/sala-superior/acuerdo-general-12017](http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/acuerdos-y-actas/category/salas/sala-superior/acuerdo-general-12017) (con-
sultado el 5 de julio de 2017).

[Sobre los autores]

KAROLINA GILAS

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e investigadora en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

OMAR DE LA CRUZ

Maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Actualmente estudia el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México.