

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

Electoral Court's criteria on the new campaign auditing model

Omar de la Cruz Carrillo

Karolina M. Gilas

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 precampaña 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 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 de la operación del modelo de fiscalización, impactando sustantivamente en la operación del Instituto.

El objetivo de la presente ponencia 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.

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 del mismo 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 con base a la normatividad (González García 2014: 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 conocer por parte de la ciudadanía las labores que ejercen quienes detentan el poder, situación que no se presenta en los autoritarismos donde el secreto es la regla (Córdova Vianello 2006: 178). En este sentido, conocer el origen y uso de los recursos que partidos y candidatos ejercen en las elecciones es un derecho de acceso a la información con el que

debe contar la ciudadanía para ejercer su 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 beneficia en 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: 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 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: 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 desincentivando 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. Olvidando de esta manera 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 y Schedler 2003: 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, etc.);

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 y;

III) *La adjudicación de las disputas*, es decir, 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 y Schedler 2003: 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 y Ramírez Díaz 2015: 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 debido a que 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. 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 el agente delegado en realizar la fiscalización) y uno respecto a la materia jurisdiccional (adjudicación de disputas, por tanto, 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.

La fiscalización en México

En México, desde inicios de la década de los noventa 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: 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 y Christiansson 2016: 95). Sería 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 involucrados en las campañas (Córdova Vianello 2006: 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 un límite máximo del 1% del financiamiento público) (Córdova Vianello 2006: 180).

Con estas modificaciones al entramado legal en las elecciones de 1994 se evidenció 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 en donde el partido en el gobierno se beneficiaba (Agíss Bitar 2008: 12; Córdova Vianello 2006: 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 donde se señalaban los ingresos totales y gastos ordinarios; la presentación de gastos de campaña detallando los gastos del partido y candidato a partir de los 60 primeros días de la jornada electoral; se creó un órgano especializado en materia de fiscalización encargado de elaborar lineamientos, ordenar auditorías, verificar gastos por medio de visitas, etc.; y se erigieron las causas de sanciones y faltas administrativas por no presentar informes, aceptar donativos, impedir auditorías y sobre pasar tope de gastos (Guerrero Gutiérrez 2003: 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 materia de fiscalización en donde 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: 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 facilitando la continuación de la investigación de “Pemexgate” y “Amigos de Fox” que culminaría en el año 2003 con la primer gran sanción a los partidos políticos en materia de fiscalización (Córdova Vianello 2006: 190-193).

En 2005 se incorporaron a las facultades del IFE el acceso a secretos bancarios y fiduciarios (Córdova Vianello 2006: 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 edificó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UF) del Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo en su gestión, pero que sus acuerdos debían ser aprobados por el Consejo General del IFE (Gilas y Christiansson 2016: 96).

La UF no se encontraba limitada por 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; se generaron mayores restricciones sobre las aportaciones prohibidas; se determinaron los topes de afiliados y aportaciones de personas físicas y morales con base al gasto de la campaña presidencial anterior; entre otros (Gilas y Christiansson 2016: 96).

Como parte del nuevo modelo, destacaba que la Unidad de Fiscalización revisaba 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, además, las sanciones impuestas por la UF podían ser impugnadas ante el TEPJF y adquirió mayor relevancia el tema de los topes de gastos de campaña y precampaña (Gilas y Christiansson 2016: 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 Unidad de Fiscalización 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 prorrateo.

El nuevo modelo de fiscalización tras la reforma de 2014

El nuevo modelo de fiscalización, producto de la reforma electoral de 2014, al igual que sus antecesores 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 50 temas con la transformación del IFE al Instituto Nacional electoral (INE), entre ellos se encuentra 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) generando un mayor control sobre la labor, recordando que la antigua UF era autónoma en cuanto a su gestión administrativa (LGIPE Art. 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 electorales (LGPP Art. 51). Uno de los objetivos con 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 manteniendo 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 con el afán de 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 quienes otorgan asistencia a los partidos y candidatos (LGPP Art. 56).

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 por el que se han postulado (Gilas y Christiansson 2016: 103). Sin embargo, es también una de sus debilidades considerando que el número de informes 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 relativo al 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 y Christiansson 2016: 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, el candidato de la Coalición Compromiso Por México, Enrique Peña Nieto, asignaba sólo el 1% a la campaña presidencial y el 99% a la de los legisladores.

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

La tecnología es uno de los pilares del nuevo andamiaje en materia de fiscalización, para conocer a los prestadores de servicios y las aportaciones de los privados se edificó 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 y Christiansson 2016: 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, éste debe ser mayor al cinco por ciento del monto total autorizado y, en cuanto al financiamiento prohibido, se debe comprobar que se recibió o utilizó recursos de procedencia ilícita durante las campañas electorales (CPEUM, art. 41).

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. Derivado de los procesos electorales de 2015 y 2016, el Tribunal Electoral ha resultado 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.

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 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 verificación (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).

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 el cumplimiento. En el proceso electoral de 2015 se han presentado 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 precandidatura (Tesis LIX/2015. INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS).

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, los atenuantes derivadas de que la irregularidad se debió a problemas técnicos del sistema y que no se puso en riesgo la función fiscalizadora (SUP-RAP-443/2015).

En un caso posterior el TEPJF confirmó la cancelación de registro de candidatos a concejales en Oaxaca por haber presentado los informes con un retraso de 15 días (SUP-REC-103/2016). En el mismo año, en otras sentencias, el Tribunal revocó la cancelación de registro de candidatos a gobernador del Partido Morena en Zacatecas (SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016) y Durango (SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1520/2016), considerando que los informes no fueron omisos sino presentados de manera extemporánea.

Asimismo, 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 que cuando exista una sentencia firme respecto de su procedencia.

Respecto del 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 período de campañas electorales, así como 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 el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y,
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 campaña (Tesis LXIII/2015. GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN).

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 al termino de estas, deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas o campañas beneficiadas (Tesis XXIV/2016. PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO).

En otro criterio relevante relativo a los recursos de los partidos y candidatos se determinó que dichos recursos, si no son debidamente comprobados en los informes correspondientes, deben ser devueltos al INE (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).

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 gastos (Tesis X/2015. INTERPRETACIÓN Estricta de Normas en materia de Fiscalización. No implica necesariamente que sea gramatical).

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 norma (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).

Para lograr plena certeza respecto de 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 contratadas por algún instituto político (Tesis LXVII/2016. Unidad Técnica de Fiscalización. Tiene el deber de requerir a los medios impresos sobre la posible contratación de inserciones no reportadas).

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 de 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 diverso al señalado en la orden inicial, se podrá ampliar la verificación (LXXXI/2016. Visita de Verificación en materia de Fiscalización. Requisitos para su ampliación).

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, 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 relativas 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 dictámenes (Tesis LXIV/2015. QUEJAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. CUANDO ESTÉN VINCULADAS CON CAMPAÑAS ELECTORALES, PUEDEN RESOLVERSE INCLUSO AL APROBAR EL DICTÁMEN CONSOLIDADO).

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 de las impugnaciones relativos a la fiscalización a las salas regionales del TEPJF. En el acuerdo 1/2017, la Sala Superior consideró que, si bien es ella misma quien 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 de manera importante 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 de una impugnación de un dictamen relativo a varias entidades federativas, sería necesario “dividir” el mismo para que cada una conozca conforme a la división territorial. Ello implica, con alta probabilidad, que se generen criterios diversos o incluso contradictorios, 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 de la

procedencia de los recursos de reconsideración relativos a los asuntos de fiscalización.

Conclusiones

Como se desprende 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 ya 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 a revisar, incrementando 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.

Bibliografía

Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial 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 regionales. Disponible en: <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/acuerdos-y-actas/category/salas/sala-superior/acuerdo-general-12017> (Consultado el 5 de julio de 2017).

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 1-TEPJF. México.

Córdova Vianello, Lorenzo

2006 «Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006». En *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*. Tomo I. Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (Coordinadores). México: IIJ-UNAM. Pp. 175-200.

Díaz Domínguez, Alejandro y Rivera Loret de Mola, Gustavo

2014 «Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal, 1994-1997». En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)*. Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo (Coordinadores). México: TEPJF. Pp. 49-77.

Gilas, Karolina y Christiansson, Mikaela J.

2016 «El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida». En *Revista mexicana de estudios electorales*. Número 16: 92-125. México.

González García, Mónica

2014 «Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal, 2008-2012». En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)*. Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo (Coordinadores). México: TEPJF. Pp. 78-129.

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». En, *Brazilian Political Science Review*. Núm. 6 (1): 113-133. Rio de Janeiro, Brasil.

Medina Torres, Luis Eduardo y Ramírez Díaz, Edwin Cuitláhuac

2015 «Electoral Governance: more than just electoral administration». En *Mexican Law Review*, IIJ-UNAM, volumen VIII, number 1: 33-46. México.

Mozaffar, Shaheen and Schedler, Andreas

2003 «The comparative study of Electoral Governance». En *Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*. Año 1. Número 12: 49-77. México.

Norris, Pippa

2014 *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press, USA.

Peschard, Jaqueline

2012 «Transparencia y Democracia». Documento presentado en el Seminario Internacional de Acceso a la Información del Poder Judicial de la Federación.

Woldenberg, José

2002 «El financiamiento a la política». En *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Hernández, María del Pilar. México: IIJ-UNAM. Pp. 303-311.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

Ley General de Partidos Políticos (LGPP)