

El sistema de fiscalización después de las reformas constitucionales de 2014

Luis Rodrigo Sánchez Gracia*

Introducción

Desde su creación en 1990, el INE (antes IFE), además de organizar procesos electorales, se encarga de supervisar el ejercicio de recursos y prerrogativas por parte de partidos políticos y candidatos, incluso en periodos ordinarios, cuando no hay elecciones. Lo hace, en atención al deber que tienen estos sujetos de cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda, pilares de un sistema democrático.

Las facultades del INE, así como las obligaciones de los partidos políticos y candidatos relativas al origen y destino de sus recursos, constituyen la materia de la fiscalización electoral, objeto del presente capítulo. La fiscalización ha adquirido cada vez mayor relevancia; es una de las principales herramientas para asegurar el desarrollo equitativo de las contiendas electorales, evitar flujos de dinero de procedencia ilícita, e impedir la parcialidad y el desvío de recursos por parte de entes gubernamentales.

* Actualmente se desempeña como Director Corporativo Jurídico del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. Ha trabajado como director en un órgano interno de control y en distintas áreas del INE, incluyendo la entonces Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Asimismo, se desempeñó en diversas áreas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como secretario de estudio y cuenta, Jefe de Unidad Académica de la Escuela Judicial Electoral y Encargado de la Dirección de la propia Escuela.

La evolución del sistema de fiscalización en materia electoral ha ido de la mano de los contextos políticos y de las exigencias sociales; éstas han logrado, por un lado, mayor rendición de cuentas por parte de los entes públicos —incluidos los partidos políticos— y, por otro, mejores sistemas de control, supervisión y verificación de las cuentas públicas por parte de las instituciones.

Gastos excesivos en las campañas electorales, contra la necesidad de legitimar los resultados electorales, sumado a los resultados, a menudo controvertidos, de la gestión gubernamental, han obligado a una reflexión legislativa, prácticamente cíclica, cada vez que concluye un proceso electoral. Así, cada reforma electoral ha cambiado el sistema de fiscalización electoral.

En este contexto, el presente trabajo analiza sucintamente el impacto de las reformas de 2014 en el sistema de fiscalización electoral, para después reflexionar sobre algunas de sus consecuencias y su idoneidad.

Breve exposición de las modificaciones que ha sufrido el artículo 41 constitucional

Conviene primero repasar las modificaciones al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución general) para después reflexionar sobre los retos que enfrenta el sistema de fiscalización a partir de las reformas de 2014.

La reforma electoral de 1990 incorporó al artículo 41 constitucional los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo como rectores de la función electoral; además, facultó al IFE para ocuparse de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.¹ La reforma de 1993 estableció las reglas del financiamiento,² aunque fue hasta 1996 cuando se enunciaron expresamente las fórmulas

¹ El párrafo noveno disponía: “Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos”.

² El párrafo sexto disponía: “La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”.

de su cálculo y asignación. Se dispuso además que los recursos públicos debían prevalecer sobre los privados; se dejó para las leyes secundarias asuntos como los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, el imponer sanciones por incumplimiento, el determinar los límites a los gastos de campaña y el establecer los montos máximos de aportaciones hechas por simpatizantes.³

Los resultados electorales de 2006 —con una diferencia menor a 1% de la votación entre el primero y segundo lugar— provocaron la reforma electoral de 2007, que transformó el sistema electoral para legitimar las elecciones. Se incorporó el modelo de comunicación política, las fórmulas de financiamiento público basadas en el número de ciudadanos y distribuidas en función de la representatividad política, se dejó a la ley secundaria la regulación sobre los gastos realizados en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, y la necesidad de facultar a la autoridad administrativa para superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Asimismo, se explicitó cómo calcular, distribuir y determinar los límites al gasto que rigen hasta ahora. De forma general, la fórmula de financiamiento público ordinario se fijó utilizando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, multiplicado por el sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización (UMyA); el financiamiento de campaña se redujo al cincuenta por ciento del financiamiento público ordinario. Además, se reguló la propaganda gubernamental, se precisó la fórmula para calcular el monto máximo de las aportaciones de simpatizantes,⁴ y se delegó a la ley el establecimiento de topes de gastos y el procedimiento de liquidación de las obligaciones de los partidos políticos que pierdan el registro.

³ La base II, en lo que interesa, disponía: “La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.

⁴ La reforma de 2007 inscribió en el artículo 41: “La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial”. La reforma de 2014 omitió fijar tal monto.

En 2014, los cambios al artículo 41 constitucional impactaron sustancialmente el desempeño del IFE y modificaron la racionalidad de los procedimientos de control y vigilancia de los recursos en atención a las causales de nulidad que requieren un pronunciamiento de la autoridad fiscalizadora.

El cambio de naturaleza del IFE —a INE— obedeció a la centralización de ciertas funciones; por ejemplo, la fiscalización que realizaban los institutos electorales locales pasó por entero al INE, sin importar el origen del recurso público (local o federal).

El ajuste obedeció a la falta de legitimidad institucional de los órganos electorales locales para verificar la no injerencia de los poderes públicos en los comicios. Esta situación quedó reflejada en los supuestos constitucionales que posibilitan al Consejo General del INE atraer el conocimiento de asuntos que son competencia de los órganos electorales locales (CPEUM 2020, Artículo 41, base V, apartado C, penúltimo párrafo), facultad que fue recogida en la ley correspondiente (Legipe 2014, Artículo 121, numeral 2, inciso b).

Las modificaciones legales y constitucionales buscaron que la *fiscalización de los recursos de campaña fuera oportuna*. Ahora, la rendición de cuentas es en tiempo real y disminuyeron los plazos de resolución de los actos de revisión y vigilancia en el ejercicio de los recursos de los sujetos obligados. Durante los procesos electorales de 2015, dichas previsiones cobraron gran importancia, ya que orillaron al INE y al TEPJF a diseñar estrategias para pronunciarse oportunamente sobre las denuncias por gastos de campaña, y para que, una vez aprobados los dictámenes y las resoluciones de los informes de ingresos y gastos de partidos políticos y candidatos, se diera plena efectividad a la causal de nulidad por rebase de topes.⁵

Por último, *cambió la naturaleza de las leyes reglamentarias del artículo 41 constitucional*: de ser federales se transformaron en ordenamientos generales. El cambio no es menor. El propio constituyente, en los artículos transitorios de la reforma, ordenó al Congreso de la

⁵ Criterio sostenido en el SUP-RAP-0277/2015 y acumulados, aprobada en sesión pública del 7 de agosto de 2015. La Sala Superior ordenó resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de topes y revocó los dictámenes consolidados y resoluciones correspondientes a los informes de campaña.

Unión emitir las disposiciones generales electorales y vincular así a los congresos locales de todas las entidades federativas a una regulación basada en reglas mínimas y comunes, en el marco de las funciones nacionales y exclusivas que desarrollaría el INE.

Es claro que, por su importancia creciente, la fiscalización electoral ha evolucionado constantemente. Su regulación ha fortalecido las facultades de la autoridad administrativa electoral, concentrado el ejercicio de vigilancia en una autoridad nacional, asegurado que el ejercicio de vigilancia y seguimiento sea oportuno e incida en los resultados electorales, atendiendo a una lógica de prevención y sanción de las acciones inequitativas por parte de los sujetos obligados.

En esas circunstancias, se reglamentó la entrega de los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos, el comportamiento de los candidatos, el actuar de las personas físicas y morales que simpaticen con alguna propuesta política y, por supuesto, las estrategias institucionales para emitir pronunciamientos definitivos, previos a la declaración de validez de las elecciones.

Una vez presentada la evolución en materia de fiscalización, se ofrece una reflexión sobre los efectos, positivos y negativos, de las reformas de 2014, a la luz de la necesidad de garantizar la equidad en la contienda, la debida rendición de cuentas y la transparencia respecto del origen y destino de los recursos.

Contexto de las reformas de 2014

Las reformas revelan una constante atención legislativa a los conflictos postelectorales relacionados, principalmente, con la falta de legitimidad de los actores políticos y de sus acciones en cada etapa, y con los resultados de las elecciones.

Es conocida la creciente desconfianza en México ante el uso que partidos y candidatos hacen de los recursos; a grado tal, que sobran las voces que solicitan la reducción, e incluso la desaparición, del financiamiento público, dado el mal uso que, se piensa, hace la clase política de él. Ante las denuncias de condiciones inequitativas —derivadas de supuestos apoyos gubernamentales, empresariales e incluso de fuentes ilícitas—, y el supuesto gasto excesivo durante los procesos electorales,

el legislativo ha establecido, entre otras, reglas sobre aportaciones prohibidas y principios orientadores como el de prevalencia, además de disposiciones que limitan los ingresos y egresos (por ejemplo, el tope de gastos de campaña).

Además, como los partidos políticos —entes de interés público que ejercen recursos públicos— también son organizaciones que contribuyen a crear corrientes de opinión (Peschard y Astorga 2012, 15), y que deben atender el llamado a la transparencia y rendición de cuentas, la fiscalización electoral no solo se vincula entonces con la equidad en la contienda, sino con el derecho de acceso a la información y transparencia, indispensable para ejercer otros derechos, como libertad de expresión, de asociación y el de voto libre e informado.

La fiscalización electoral es una herramienta sustentada en criterios objetivos —reglas técnicas y contables—, usada para asegurar que los sujetos obligados se sometan al escrutinio público. Estos y las autoridades administrativas y jurisdiccionales contribuyen a un mejor funcionamiento del sistema democrático, en tanto realicen las funciones y cumplan con las obligaciones que esas reglas les imponen.

Así, la fiscalización electoral resulta un instrumento que permite, además de la equidad en la contienda, evaluar el desempeño de partidos políticos, candidatos y autoridades administrativas y judiciales. El objetivo es que la población analice su gestión pública y tome decisiones más libres e informadas sobre el partido o candidato de su preferencia. Todo ello representa la importancia que el legislador y los criterios jurisdiccionales han dado a la materia de este estudio; la cual, por cierto, debe representar un rasero con el cual analizar si las modificaciones legislativas han generado efectos acordes con los objetivos perseguidos o, por el contrario, perniciosos.

Naturaleza de los procedimientos administrativos en materia de fiscalización

Conocido el contexto de la fiscalización electoral, se trata ahora de estudiar los procedimientos administrativos que le dan vida y materializan las facultades de vigilancia y supervisión del INE. Es preciso conocer su naturaleza y funcionamiento para poder analizar con mayor profundidad los efectos de las modificaciones de 2014.

El cuerpo normativo configura un sistema de reglas para controlar y vigilar los recursos de los partidos políticos y candidatos, basado en los principios de transparencia, legalidad, certeza y debida rendición de cuentas.⁶ En él se establecen las obligaciones de los partidos políticos y los candidatos para administrar, destinar y aplicar correctamente los recursos obtenidos mediante financiamiento público y privado.

En ese sentido, el INE vigila que los sujetos obligados cumplan todas sus obligaciones mediante dos tipos de procedimiento: los de *revisión de informes*, acordes con el tipo de periodo a revisar;⁷ y los *administrativos sancionadores* (oficiosos y de queja), que se siguen en forma de juicio (Legipe 2014, Artículo 191). La naturaleza de cada uno varía según la racionalidad que subyace en su objetivo, igual que en las obligaciones de las partes.

Los *procedimientos de revisión de los informes* tienen por objeto verificar los datos y documentación presentada por los sujetos obligados (partidos políticos y candidatos), dentro de los plazos previstos, respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos ejercidos en determinado periodo;⁸ la autoridad fiscalizadora debe investigar y comprobar lo reportado.

Por lo anterior, partidos y candidatos deben cumplir las reglas adjetivas, los procesos y las reglas técnicas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización para realizar su reporte. Ello resulta de la mayor importancia para que la autoridad administrativa pueda revisar lo reportado y emitir sus conclusiones mediante un dictamen consolidado.

En esencia, la revisión de informes se refiere a la comprobación contable que realiza el área de auditoría de la Unidad de Fiscalización, la cual concluye con la determinación de omisiones o irregularidades

⁶ Artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, inciso b), segundo párrafo de la Constitución general; 191, párrafo 1, inciso c) y g); 192; 199, 428 de la Legipe; 77, 80, 81 de la Ley General de Partidos Políticos; 1, 335, 337 del Reglamento de Fiscalización; 1, párrafo 1; 25, 26, 27, 29, 35bis y 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

⁷ De acuerdo con los artículos 79, 80 de la Ley de Partidos, los partidos políticos deben presentar los informes de precampaña y campaña días después de la conclusión del periodo; informes trimestrales de avance de ejercicio e informes anuales respecto del financiamiento para actividades ordinarias.

⁸ Informes anuales, trimestrales, de obtención de apoyo ciudadano, de precampaña o campaña.

que pueden derivar en sanciones. En ese sentido, aunque los sujetos obligados son los que deben entregar la información correspondiente y cumplir las reglas técnicas y adjetivas, ello no excluye que la autoridad fiscalizadora deba regirse por el principio de legalidad y sujetarse a las formalidades esenciales del procedimiento (Jurisprudencia tesis XII/2003; tesis LXXXIX/2002); por ejemplo, la debida garantía de audiencia ante sus conclusiones sobre el actuar de los partidos y candidatos. Aquella se brinda mediante el oficio de errores y omisiones técnicas (Jurisprudencia 2/2002); tanto su contenido como la contestación de los sujetos obligados permiten determinar si hay conductas sancionables.

Puede afirmarse entonces que el procedimiento de revisión de informes tiene una *naturaleza contable compleja*: los partidos políticos deben informar y documentar todos sus ingresos y gastos, y la autoridad fiscalizadora debe, sobre todo, determinar si se comprobó el origen y destino de los recursos utilizados por los sujetos obligados.⁹

Por su parte, los *procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización* tienen fines punitivos y presentan una *naturaleza dual*. La autoridad fiscalizadora ejerce sus funciones cuando se promueve un proceso administrativo que puede originarse en el conocimiento directo de alguna irregularidad (por ejemplo, con motivo de la revisión de algún informe de ingresos o gastos) o por la denuncia o queja presentada sobre la supuesta comisión de un ilícito —la llamada *notitia criminis*—.

Queda evidenciada la naturaleza inquisitiva de los procedimientos administrativos sancionadores; por ello, es necesario que la autoridad fiscalizadora cuente con elementos de prueba suficientes que sustenten la *notitia criminis*; no puede iniciar procedimientos basados en pesquisas generales o injustificadas (Jurisprudencia 67/2002).

En el caso de inicio oficioso, la autoridad electoral ordena abrir los procedimientos,¹⁰ pues el conocimiento especializado adquirido por

⁹ Ver criterio sostenido al resolver el recurso de apelación en el expediente SUP-RAP-687/2017. Sala Superior, sentencia de 24 de noviembre de 2017.

¹⁰ Conformada por el Consejo General del INE, la Comisión de Fiscalización, la Unidad Técnica o el organismo público local correspondiente, en términos de los artículos 192 y 427 de la Ley, así como el artículo 26 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

desempeñar sus funciones le permite advertir con facilidad posibles conductas irregulares y sustentarlo con los elementos de prueba suficientes para iniciar un procedimiento.

En cuanto al inicio por queja, está previsto que el quejoso acompañe su escrito de denuncia con los elementos, al menos con valor indiciario, para demostrar los hechos que estima contraventores de la ley; de lo contrario, la denuncia debe desecharse.¹¹ En esa línea, el procedimiento, en su inicio, tiene un cierto carácter *dispositivo*, pues es necesario que el quejoso detone el actuar de la autoridad, es decir, tiene la carga de probar al menos indiciariamente.

Sin embargo, toda vez que la exigencia de la normatividad se limita a que haya elementos indiciarios, los procedimientos administrativos sancionadores tienen una naturaleza claramente *inquisitiva*; a la autoridad fiscalizadora le corresponde esclarecer los hechos e investigar origen, monto, destino y aplicación de los recursos involucrados.

La posibilidad de imponer sanciones y la racionalidad del procedimiento obligan a que la autoridad electoral respete los principios del *ius puniendi* como eje del procedimiento administrativo sancionador (Jurisprudencia 7/2005). Así, las investigaciones que realice deben cumplir ciertos estándares, a fin de demostrar la culpabilidad del sujeto imputado y respetar la presunción de inocencia (Jurisprudencia 21/2013).

Estos estándares exigen exhaustividad en las investigaciones (Jurisprudencia 43/2002). Solo así, la responsable podrá plantear en el estudio de fondo las hipótesis normativas; las líneas de investigación desarrolladas; las conclusiones de la investigación; las conductas que se acreditaron; y la individualización e imposición de las sanciones correspondientes.¹²

Las diligencias que realice la autoridad, aunque amparadas en su facultad de investigación, deben justificarse en el principio de proporcionalidad y, en consecuencia, ser idóneas, necesarias y proporcio-

¹¹ Artículo 30, numeral 1, fracción III en relación con el artículo 29, numeral V del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

¹² Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación en el expediente SUP-RAP-209/2018.

nales.¹³ Ello limita el actuar de la autoridad e impide que emprenda pesquisas sin razonabilidad o sustento en elementos indiciarios previos y en una línea de investigación justificable.

Al respecto, tanto en su jurisprudencia como en diversas sentencias, el Tribunal Electoral ha establecido criterios en el sentido de que la investigación que realice la autoridad fiscalizadora debe ser:¹⁴

- *Seria*: real, verdadera, sin engaño o disimulo
- *Congruente*: tener sentido con la materia de investigación
- *Idónea*: apropiada para el objeto de la investigación
- *Eficaz*: alcanzar o conseguir el efecto que se desea o espera
- *Expedita*: libre de obstáculos
- *Completa*: acabada o perfecta
- *Exhaustiva*: agotarse por completo

Además, que el procedimiento sancionador tenga que atender a los principios del *ius puniendi* implica respetar en todo momento la presunción de inocencia, al igual que las garantías de audiencia y debida defensa. Asimismo, para imponer alguna sanción, la autoridad tiene que comprobar plenamente la existencia de conductas antijurídicas y las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como la responsabilidad directa o indirecta —en caso de *culpa in vigilando*—, de los inculpados.

Sin embargo, como más adelante se señalará, ni la reglamentación aplicable a los procedimientos sancionadores ni el actuar de la autoridad al momento de conformar el expediente respectivo han sido congruentes con el carácter inquisitivo de los procedimientos y con la naturaleza punitiva de estos, lo que deriva en resoluciones defectuosas impugnadas constantemente.

¹³ La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que se debe limitar a lo objetivamente necesario. El criterio de necesidad o de intervención mínima se basa en la elección de aquellas medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. Por último, el criterio de proporcionalidad se relaciona con la ponderación que realice la autoridad con respecto a si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con lo que se investiga (Jurisprudencia 62/2002).

¹⁴ Para mayor detalle, consultar, entre otros, los criterios sostenidos por la Sala Superior al resolver los recursos de apelación identificados con los expedientes SUP-RAP-180/2017 y SUP-RAP-209/2018.

Aprobación de resoluciones: estructura orgánica

Sin importar si el procedimiento de fiscalización consiste en revisar los informes de ingresos y gastos, o si corresponde a un procedimiento administrativo sancionador, recuérdese que la fiscalización de las finanzas de los partidos y las campañas está a cargo del Consejo General del INE con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización, órgano técnico referido en el artículo 41 constitucional.

El proceso de elaboración, discusión y aprobación de los proyectos de resolución de los procedimientos es complejo. En él intervienen direcciones de área de la Unidad Técnica de Fiscalización, la cual presenta un primer proyecto de resolución a la Comisión de Fiscalización. Este órgano colegiado remite la propuesta final de resolución al Consejo General para que resuelva de forma definitiva (Legipe 2014, artículos 191, numeral 1, incisos c y d; 192, numeral 1, inciso h, y 199, incisos a, g y o).

El procedimiento no siempre ha sido así, salvo la facultad de resolución del Consejo General. Lo que ha variado es la presencia o ausencia de la Comisión de Fiscalización: previo a las reformas de 2007, sí había; durante la vigencia de las leyes emitidas ese año, el órgano colegiado desapareció. Con la entrada en vigor de las reformas de 2014 quedó restablecida como órgano que aprueba el proyecto de acuerdo o resolución que será sometido al Consejo General.

Nótese que la Comisión de Fiscalización debe respetar la plena independencia técnica de la Unidad Técnica de Fiscalización: los consejeros electorales que integran la primera no pueden intervenir en el funcionamiento de la segunda (Legipe 2014, Artículo 192, numerales 3 y 4), ni en la conformación de los anteproyectos que se ponen a consideración de la Comisión.

Regresar al modelo previo a 2007 —con una Comisión de Fiscalización— obedeció a varias razones. Algunos legisladores consideraban importante que los miembros del Consejo General se involucraran en todas las etapas del procedimiento de revisión de informes (GP-PAN 2014); otros querían supeditar el órgano técnico (GP-PRI/PVEM 2014); algunos más no dieron ninguna justificación (GP-PRD 2014). En cualquier caso, incorporar una comisión de consejeros electorales

puede tener consecuencias negativas, dada la celeridad requerida para resolver los procedimientos relacionados con la precampaña y campaña, y la necesidad de una fiscalización completa que permita conocer el monto total de lo gastado por los actores políticos así como el origen de los recursos, pues de existir violaciones determinantes, podrían actualizarse los supuestos de cancelación del registro de candidato, nulidad de la elección, o sanciones diversas.

Además, centralizar las funciones del INE, homologar los plazos para celebrar las elecciones (federales y locales) e introducir la fiscalización en tiempo real redujo significativamente los plazos para que las áreas del órgano técnico informaran los resultados de la revisión de informes de ingresos y gastos y elaboraran los proyectos de dictamen y resolución respectivos; con relación a los procedimientos sancionadores, acotó las líneas de investigación en perjuicio del principio de exhaustividad.¹⁵

Facultades de la autoridad fiscalizadora

Hoy, el órgano técnico de fiscalización se denomina “Unidad Técnica de Fiscalización”. Según el artículo 41 constitucional, es responsable de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para aplicar sanciones. No está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal (CPEUM 2020, Artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo).

La Legipe dispone que la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano encargado de revisar los informes que presenten los sujetos obligados e investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos (Legipe 2014, Artículo 196, numeral 1). Además, debe instruir los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que han perdido su registro (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso ñ y 199, numeral 1, inciso i); ser el medio de conocimiento de la información

¹⁵ Para sustentarlo, remítase a los acuerdos del Consejo General sobre la calendarización de las elecciones federales y locales concurrentes (INE/CG386/2017 e INE/CG427/2017) y la homologación de los periodos de precampaña, específicamente, la necesidad de emitir un acuerdo para ajustar los plazos de la fiscalización (INE/CG475/2017). Este último no fue controvertido.

financiera en manos de las autoridades (Legipe 2014, Artículos 58); y el conducto para superar los secretos bancarios, fiduciario y fiscal cuando el propio Consejo General del INE o algún otro organismo público lo requieran (Legipe 2014, artículos 190, numeral 3 y 195, numeral 3).

Con el fin de sustanciar los procedimientos de su competencia, la Unidad Técnica de Fiscalización está facultada para:

- a. Elaborar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización, los acuerdos generales y las normas técnicas necesarias para regular el registro contable de los partidos políticos y los candidatos (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso a y 199, numeral 1, inciso b).
- b. Instruir y elaborar los proyectos de resolución sobre los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso b y 428, numeral 1, inciso g), y presentarlos a la Comisión de Fiscalización para su aprobación (Legipe 2014, Artículo 199, numeral 1, incisos g y k).
- c. Recibir los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña de los partidos políticos y los candidatos (Legipe 2014, Artículo 199, numeral 1, inciso d); los de los aspirantes respecto de los actos de apoyo ciudadano (Legipe 2014, Artículo 425, numeral 1); y los de los candidatos independientes (Legipe 2014, artículos 426 y 428, numeral 1, inciso d).
- d. Requerir información complementaria sobre los informes presentados (Legipe 2014, artículos 199, numeral 1, inciso e) y 428, numeral 1, inciso e).
- e. Realizar las auditorías ordinarias, de precampaña y campaña (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso e y 199, numeral 1, inciso a), y las visitas de verificación que estime pertinente (Legipe 2014, Artículo 192, numeral 1, inciso g).
- f. Vigilar el origen lícito de los recursos de los sujetos obligados y su aplicación exclusiva para cumplir sus objetivos (Legipe 2014, artículos 199, numeral 1, inciso c y 428, numeral 1, inciso c).
- g. Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político (Legipe 2014, Artículo 199, numeral 1, inciso l).

- h. Asesorar a los sujetos obligados para que cumplan sus funciones (Legipe 2014, artículos 199, numeral 1, inciso m y 428, numeral 1, inciso f).
- i. Requerir a las autoridades y a particulares información y documentación que estime necesaria para ejercer sus atribuciones (Legipe 2014, Artículo 200).

La naturaleza, los alcances y las muchas facultades de la Unidad Técnica de Fiscalización son producto de los resultados de cada elección, particularmente de los desafíos que el sistema va enfrentando de cara al dinamismo de las competencias electorales. Esos retos se traducen después en reglas para prever todos los escenarios posibles y salvaguardar así la equidad e imparcialidad en las contiendas.

Las facultades enlistadas obedecen a la lógica del sistema de fiscalización previo a la reforma electoral de 2014. Las *modificaciones sustanciales* introducidas ese año se centran en incluir a los candidatos independientes como sujetos obligados, intercambiar información con las autoridades de inteligencia financiera y en adicionar reglas operativas al sistema de contabilidad en línea.

Respecto de la incorporación de *candidatos independientes*, puede decirse que las reglas aplicables¹⁶ buscan cumplir las disposiciones generales de reporte de todos los ingresos y gastos en tiempo, así como el respeto a la prohibición de allegarse de recursos de entes impedidos y de los límites de gastos.

Dado que incumplir en materia de fiscalización, específicamente rebasar los topes de gastos de campaña y recibir o usar recursos de procedencia ilícita, puede actualizar una causal de nulidad de las elecciones, se detallaron en la ley las facultades de intercambio de información con las *autoridades de inteligencia financiera*. Así, se dispuso que corresponde al INE establecer los convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Legipe 2014, Artículo 221), y a su Consejo General, por medio de la Unidad Técnica de Fiscalización, solicitarle información en materia de inteligencia financiera (LGPP 2014, Artículo 58).

¹⁶ Ver capítulo II “De los actos previos al registro de candidatos independientes” y capítulo III “De la obtención de apoyo ciudadano de la Legipe”, además de los artículos 380, 393 y 394 del mismo ordenamiento.

Por último, las nuevas disposiciones legales establecieron un sistema de contabilidad en línea (LGPP 2014, Artículo 60, numeral 2) y mecanismos electrónicos para que los sujetos obligados cumplan sus responsabilidades (Legipe 2014, Artículo 191, numeral 1, inciso b). Esas previsiones coinciden con las obligaciones de registro en tiempo real (LGPP 2014, Artículo 60, numeral 1, inciso j); además, van de la mano con el principio constitucional de máxima publicidad que obliga a las autoridades electorales a transparentar sus acciones.

Impacto reglamentario

El Consejo General del INE aprueba —a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización— las disposiciones reglamentarias en la materia que permitan al INE controlar y vigilar adecuadamente los recursos de su competencia (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso a y 199, numeral 1, inciso b).

Dos ordenamientos reglamentarios regulan las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de los recursos de los sujetos obligados, y los procedimientos administrativos sancionadores: el Reglamento de Fiscalización (RF 2018) y el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización (RPMF 2017) (en adelante, “Reglamento de Procedimientos”). Desde 2014, ambos han sido modificados más de una vez. Entre los cambios sustanciales al primero de ellos, destacan:

- Realizar los registros contables en tiempo real: asentar las operaciones de ingreso y gasto en un lapso que va desde el momento en el que ocurren hasta tres días posteriores a su realización (RF 2018, Artículo 38, numeral 1)
- Utilizar el sistema de contabilidad en línea que disponga el INE (RF 2018, Artículo 37, numeral 1)
- Abrir una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil (para aspirantes y candidatos independientes) (RF 2018, Artículo 59, numeral 2)
- Incorporar a los aspirantes y candidatos independientes al goce de financiamiento público (RF 2018, Artículo 96, numeral 3)
- Registrar ingresos y gastos (para candidatos independientes) (RF 2018, artículos 96, numeral 3 y 104)

- Establecer el tope de financiamiento privado que reciban aspirantes y candidatos independientes (RF 2018, Artículo 123, numeral 2)
- Reglas sobre prorrateo de los gastos (RF 2018, artículos 31, 218, 218 bis, 219 y 219 bis) y cálculo del beneficio de un gasto (RF 2018, Artículo 32)
- Normas de control de ingresos (RF 2018, artículos 96 y 123).
- Preceptos de control y tope de egresos (RF 2018, artículos 125, 192 y 320, numeral 10)

Respecto de los procedimientos administrativos en materia de fiscalización, recuérdese que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —vigente hasta la reforma de 2014— contemplaba un capítulo completo sobre los órganos competentes, sus fines, requisitos de procedencia y, en general, del procedimiento.¹⁷ Pese a ello, ni la Legipe ni la Ley General de Partidos Políticos incluyeron un apartado similar (ni en forma ni en contenido).

En ese sentido, el Reglamento de Procedimientos, posterior a 2014, retomó las reglas procesales y los plazos previos y se convirtió en el instrumento regulador de todos los procedimientos de fiscalización. Entre las adecuaciones a la reforma, destacan:

- Involucrar a la Comisión de Fiscalización en los procedimientos (RPMF 2017, artículos 5; 14, numeral 2; 25, numeral 1; 31, numeral 1; 36, numeral 1, 37; 44)
- Permitir inspecciones oculares a funcionarios con fe pública (RPMF 2017, Artículo 19)
- Incorporar figuras procesales para la operatividad de los procedimientos (RPMF 2017, Artículo 22)

Las modificaciones posteriores¹⁸ no fueron trascendentes sino hasta las reformas de 2017, año en el cual se buscó asemejar las etapas del

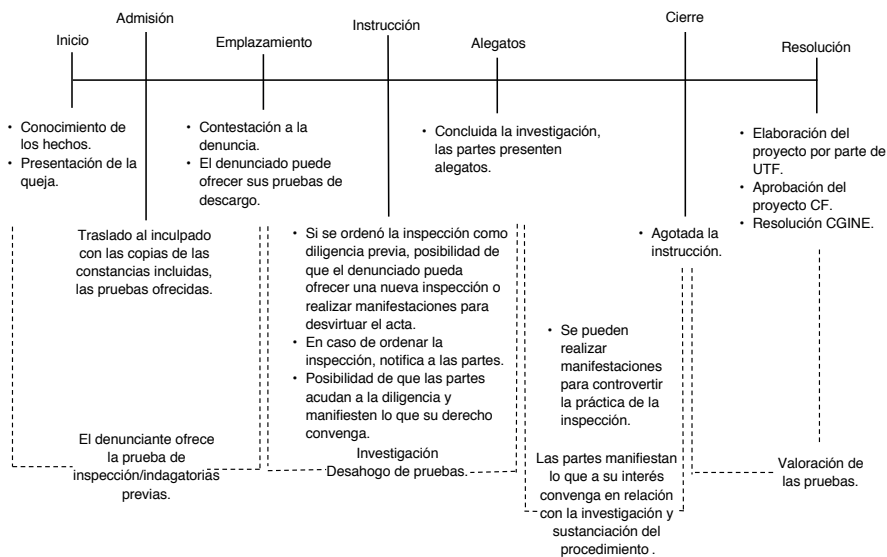
¹⁷ Capítulo quinto del libro séptimo “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, título primero “De las faltas electorales y su sanción”.

¹⁸ Dos adecuaciones al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización mediante Acuerdos INE/CG1048/2015 e INE/CG319/2016.

procedimiento sancionador de fiscalización a los de carácter ordinario que sustancian otras áreas del INE.¹⁹

Destaca que el emplazamiento dejó de ser uno de los últimos actos procesales en el procedimiento, para formar parte de los primeros, ocupando su lugar la figura de los alegatos, como se muestra enseguida:

Ilustración 1. Actos procesales



Fuente: Sala Superior, sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-789/2017, pág. 40, aprobada en la sesión de 7 de febrero de 2018.

Desarrollo

Hasta aquí la exposición sobre el estado de la fiscalización, las facultades y estructura de la autoridad, los procedimientos que materializan la supervisión y vigilancia por parte del INE, las reformas principales en 2014 y los cambios reglamentarios. Siguen algunas reflexiones acerca de los efectos de la reforma de 2014.

¹⁹ Las modificaciones quedaron plasmadas en el Acuerdo INE/CG614/2017, aprobado por el Consejo General del INE en sesión extraordinaria del 18 de diciembre de 2017.

La construcción del sistema de fiscalización ha respondido a menudo a decisiones políticas reactivas destinadas a evitar situaciones consideradas perniciosas en circunstancias específicas. Objetivo loable; sin embargo, al tratarse de modificaciones de carácter reactivo, derivadas de expresiones puntuales, pueden distorsionar el funcionamiento sistémico que requiere la fiscalización, así como la naturaleza de los procedimientos que materializan dicho ejercicio a la luz del entramado jurídico que rige el funcionamiento de las autoridades y garantiza los derechos fundamentales de los sujetos obligados.

El corporativismo y sus dinámicas clientelares —propias del presidencialismo— explican la necesidad de autonomía del instituto encargado de organizar las elecciones (CPEUM 2020, Artículo 41, base V, apartado A) y la prohibición de que organizaciones gremiales intervengan en los partidos políticos (CPEUM 2020, Artículo 41, base I, párrafo segundo). El comportamiento pernicioso de partidos y concesionarios de radio y televisión generó que se configure el acceso a radio y televisión como una prerrogativa de los partidos políticos y candidatos independientes (CPEUM 2020, Artículo 41, base III, apartados A y B) y que se prohíba la contratación y adquisición directa de tiempos en radio y televisión (CPEUM 2020, Artículo 41, base III, apartado A, párrafo segundo y tercero). Los entes gubernamentales, en busca de equidad e imparcialidad en la contienda, han orillado a que los partidos políticos tengan acceso a financiamiento público (CPEUM 2020, Artículo 41, base II), a limitar el financiamiento privado (CPEUM 2020, Artículo 41, base II, primer párrafo) y a controlar la propaganda gubernamental difundida durante las campañas (CPEUM 2020, Artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo).

La compra de votos, la falta de transparencia, la necesidad de una debida rendición de cuentas, el uso de recursos ilícitos o de carácter gubernamental, entre otros aspectos perniciosos, han impactado el sistema electoral en su conjunto. Las reglas de fiscalización no permiten que sean ignorados y han contemplado controles diseñados, en principio, para que, desde la vigilancia de los ingresos y gastos de los sujetos obligados, se puedan detectar conductas que violenten las lógicas del sistema.

En este contexto, surgieron diversas interpretaciones de las que fueron evolucionando criterios que, poco a poco, se introdujeron como

reglas del sistema, criterios derivados de casos emblemáticos en donde se analizó la procedencia del dinero y los alcances de la participación de actores que simpatizaban con determinadas propuestas políticas.

Recuérdense casos como “Pemexgate”²⁰ y “Amigos de Fox”²¹ (Córdova y Murayama 2007) y “Ahumada”;²² que llevaron a establecer reglas vigentes hoy, como la exhaustividad de las investigaciones realizadas en los procedimientos, contar con información bancaria, fiduciaria y fiscal para poder concluir si los hechos investigados actualizan o no irregularidades. Además, la posibilidad de acceder a las actuaciones de las averiguaciones previas (Jurisprudencia II/2004); la idoneidad para acreditar actividades ilícitas por medio de pruebas indirectas (Jurisprudencia XXXVII/2004) y la necesidad de acreditar el beneficio en el caso de aportaciones ilícitas.²³

Por su parte, el proceso electoral federal 2011-2012 sembró algunas inquietudes sobre el registro de la propaganda, sobre todo, de cómo distribuir el gasto cuando beneficie a diferentes candidatos (Huchim 2014; Herrera 2014)²⁴ y qué hacer con las nuevas prácticas para obtener votos, como las observadas en el caso “Monex” (Resolución CG31/2013) y en el “Sorianagate” (Resolución CG768/2012). En ambos, el entonces IFE quiso presentar de forma pronta los resultados de la revisión de los informes de campaña por medio de una “fiscalización anticipada”; el esfuerzo fue infructuoso.²⁵

Todas esas circunstancias motivaron las reformas electorales de 2014, que conservaron los criterios de los casos emblemáticos, pero incluyeron regulación sobre problemas de actualidad, como el gasto en propaganda difundida en redes sociales y la explotación de promesas de programas sociales.

²⁰ SUP-RAP-0018/2003.

²¹ SUP-RAP-0098/2003.

²² Resolución CG544/2009, correspondiente al procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos Q-CFRPAP 25/04 PRI vs. PRD y su acumulada Q-CFRPAP 04/04 Federico Döring Casar vs. PRD, conocido como “Caso Ahumada”. Sesión ordinaria de 30 de octubre de 2009.

²³ “Caso Ahumada”, *op. cit.*

²⁴ Trascendió en los medios que la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto era la que había gastado más y se había beneficiado de los criterios de prorrateo.

²⁵ Así lo reseña el exdirector de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, Alfredo Cristalinas Kaulitz (2017, 232).

Para enfrentar las experiencias del proceso electoral de 2012, se redefinió el prorrateo de gastos entre todas las campañas beneficiadas (LGPP 2014, Artículo 83) y la prohibición a los partidos políticos y candidatos de entregar materiales en los que se oferte algún beneficio directo o inmediato (Legipe 2014, Artículo 209, numeral 5). En similar sentido, se regularon las disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

El modelo reformado de fiscalización se sometió a prueba en los procesos electorales federales y locales de 2015. Era la primera ocasión en que el INE ejercía sus funciones de fiscalización en la elección de 2,159 cargos.²⁶ Aprobados los dictámenes y resoluciones en materia de fiscalización, el Tribunal Electoral emitió un criterio que sería relevante para establecer los plazos de resolución de las controversias relacionadas con las campañas.

Así, en la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-277/2015, el Tribunal Electoral ordenó consolidar los dictámenes de los informes de campaña con los resultados de las quejas de fiscalización. Esto implicó que la autoridad administrativa emitiera las resoluciones en todas las quejas que tenía pendientes y que podían generar un impacto en el cómputo de los gastos de campaña, a fin de determinar el saldo final y el rebase de topes respectivo (SUP-RAP-0277/2015 y acumulados).

Las elecciones locales de 2017 fueron relevantes pues contribuyeron a definir las reglas que regirían la legalidad de los procesos del año posterior. Así, tanto el INE como el Tribunal Electoral fueron actores institucionales con gran presencia en el escrutinio público.

La comunicación en redes sociales generó retos; por ejemplo, cómo cuantificar los gastos ante personas morales extranjeras contratadas por medio de terceros (SUP-JDC-545/2017 y acumulados.). La oferta de programas sociales en campaña por medio de tarjetas hizo reflexionar sobre el tipo de promesas que pueden realizarse.²⁷

²⁶ Resolución INE/CG120/2014 por la que se aprobó el diseño y alcances del sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos.

²⁷ Esta disyuntiva se analizó en la resolución de los medios de impugnación SUP-RAP-202/2017, así como en el SUP-JRC-388/2017. Destaca también el posterior SUP-RA-623/2017 y acumulados, que dispuso considerar ese tipo de gastos como prohibido.

Aunque no de forma mayoritaria, en el Tribunal Electoral se instauró el concepto de integridad electoral (Norris 2014), entendido como postulado ético del actuar de todos los actores que están involucrados en el proceso electoral para conducirse de forma íntegra conforme a los valores y normas que sustentan las elecciones democráticas (International IDEA 2012).

Para el proceso electoral ordinario de 2017-2018 los retos fueron grandes, pues se eligieron 2,298 cargos y se registraron 19,555 candidaturas. En ese sentido, en las campañas federales se fiscalizaron 165,703 operaciones económicas que involucraron más de 2,600 millones de pesos de ingresos y gastos. En las campañas locales se fiscalizaron 427,810 operaciones económicas que totalizaron más de 2,600 millones de pesos de ingresos y gastos (INE 2018a).

En estas elecciones también surgieron casos emblemáticos relacionados con la persecución de actividades ilícitas, como el “caso Bronco” o el “caso del Fideicomiso” que sometieron a las autoridades a una tensión pública de grandes alcances dada la complejidad y dinamismo propios del ejercicio de recursos en momentos electorales.

No obstante, es necesario poner atención no sólo a los esfuerzos reactivos de las autoridades tanto electorales como legislativas —de los cuales se han señalado algunas de las acciones tomadas para adecuar la regulación legal y reglamentaria—, sino también a los efectos que las modificaciones en materia de fiscalización han traído, a la luz no sólo de los objetivos inmediatos perseguidos, sino de las finalidades generales del sistema.

En el resto de la sección se estudiarán tres aspectos:

1. Rendición de cuentas en tiempo real
2. La adecuación reglamentaria de 2017 a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización
3. Reducción de los tiempos de resolución de la revisión de informes y de los procedimientos sancionadores, a la luz de la posible actualización de la causal de nulidad por rebasar el tope de gastos de campaña

La elección obedece a que los tres tópicos representan casos claros en los que las modificaciones legislativas o reglamentarias buscaban

perfeccionar el sistema, pero que, al dejar de lado los principios y conceptos que conforman el sistema electoral en general, terminan trayendo disfunciones que pueden, al final, afectar los resultados perseguidos.

Rendición de cuentas en tiempo real.

En el proceso electoral de 2011-2012, varios criticaron la tardanza de la autoridad en resolver los asuntos de fiscalización. Vale decir que los plazos de resolución de la revisión de informes y de los procedimientos administrativos sancionadores no estaban alineados con las etapas del proceso electoral: los primeros concluían tiempo después que las segundas e incluso ya con los candidatos ganadores en funciones.

Se consideró necesario entonces modificar el sistema de fiscalización y acortar los plazos de modo que se pudiera conocer, previo a la conclusión del proceso electoral, el monto de egresos de los partidos políticos. Además, los tribunales electorales podrían considerar tal circunstancia al resolver los juicios de inconformidad o los recursos interpuestos en contra de los resultados de los comicios.

En sintonía con lo anterior, las reformas en la materia (constitucionales y legales) establecieron una nueva causal de nulidad relacionada específicamente con la fiscalización: rebasar los toques de gasto de campaña.

Así, el legislador diseñó un nuevo sistema de reporte de ingresos y egresos, con la obligación de usar los elementos tecnológicos disponibles. El INE implementó el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), medio informático que permite registrar las operaciones prácticamente en tiempo real.

Ello implica, como se señaló, que los sujetos obligados deben reportar en el sistema sus operaciones (ingresos y egresos) en un plazo no mayor a tres (3) días naturales a partir de la fecha en que haya sucedido la operación. Se han establecido diversos criterios para saber qué momento considerar como inicio del plazo.

Parecía entonces que las modificaciones realizadas a partir de 2014 dotarían de certeza a los procesos electorales —vía el control sobre las operaciones de ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos—, lo que a su vez maximizaría la actuación transparente de los actores

políticos y proveería a la autoridad información inmediata. Ello le permitiría supervisar y vigilar en plazos brevísimos y pronunciarse sobre los gastos de los sujetos obligados, con antelación a la resolución de las impugnaciones al resultado de las diversas elecciones.

Sin embargo, al analizar el actuar de la autoridad, el funcionamiento del sistema y los efectos de éste en las elecciones de 2015, 2017 y 2018, es posible detectar que las modificaciones realizadas no cumplen cabalmente con los objetivos perseguidos: no consideraron la complejidad de las operaciones relacionadas con los procesos electorales; la participación de terceros (proveedores y aportantes) cuya dinámica es, en muchos casos, contradictoria con la necesidad de reportar en tiempo real operaciones; la sobrecarga de trabajo derivada de supervisar y revisar las operaciones reportadas, de hacer el monitoreo de vigilancia y de generar las “circularizaciones” requeridas para comprobar los reportes realizados por los sujetos obligados.

En los resultados de la fiscalización del proceso electoral de 2015 se observa que numerosas sanciones impuestas por la autoridad derivaron de que los partidos políticos no reportaron en tiempo real sus operaciones, lo que no implica que éstas fueran incorrectas o ilegales. Ello muestra que se sancionan faltas procedimentales y no de carácter sustantivo; es decir, las conclusiones sancionatorias no se relacionan necesariamente con actuaciones indebidas de los sujetos obligados, ni con descubrir gastos no reportados, ingresos ilícitos, aportaciones prohibidas, faltas a la equidad, participación de entes gubernamentales u otro tipo de faltas sustantivas, sino únicamente con la incapacidad de reportar en un plazo corto de tiempo las operaciones realizadas. Error que, por otro lado, no es del todo injustificado, dada la naturaleza de las actividades a reportar: implican la participación de terceras personas, generar información fiscal, revisar y supervisar entregas de materiales o servicios, elaborar contratos y demás documentación que suele dilatar el reporte específico.

A lo anterior, se suma la sobrecarga de registros a analizar por la autoridad, situación que implicó generar un sistema de revisión automático cuyos estándares o parámetros no fueron del todo correctos: hubo duplicidades tanto en las operaciones a revisar como en la detección de faltas por registro retrasado (respecto de una misma operación). En este caso, dado que un mismo movimiento tuvo registros distintos

—avisos de contratación, previsiones de gasto, facturas, contratos y muestras— en diversos momentos, el sistema los consideró como actividades diversas y las sancionó individualmente. La situación podría considerarse extrema y posiblemente injustificada.

Ahora bien, las numerosas sanciones impuestas por registro extemporáneo de operaciones provocaron una modificación al Reglamento de Fiscalización: el artículo 38 establece ahora que registrar operaciones fuera del plazo marcado en el numeral 1 de dicho artículo será considerado como una falta sustantiva y sancionada según los criterios establecidos por el Consejo General del INE (Acuerdo INE/CG1047/2015).

No obstante, en el proceso electoral 2017-2018 se registraron nuevamente innumerables faltas por registro extemporáneo. Tal vez la legislación y su reglamento, si bien tienen un objetivo loable, desconocen la dinámica de las operaciones mercantiles asociadas a cada registro en el Sistema Integral de Fiscalización, esto es, ignoran las características de la relación mercantil entre partidos o candidatos con los proveedores, los incontables movimientos que no sólo realizan los partidos sino los proveedores por ellos contratados, la dispersión de responsables de la contratación en atención a la región o territorio en que son adquiridos los servicios o productos, el tipo de operaciones, etc. Todo esto implica, en realidad, la imposibilidad en muchos casos de registrar en un corto tiempo las operaciones realizadas.

La reglamentación agrava la situación; en específico, el artículo 38 referido exhibe una incongruencia. Por un lado, determina que el registro extemporáneo es una falta sustantiva; por el otro, un registro extemporáneo no implica la existencia de operaciones ilegales ni la de ingresos de fuente ilícita, tampoco omisiones de reporte u otro tipo de falta que afecta directamente los principios de la materia electoral. Parece, entonces, que la única razón por la cual se estableció tal disposición fue generar una obligación de mayor entidad que permitiera a la autoridad cumplir con los plazos extremadamente cortos que impone la legislación para realizar la fiscalización. Eso significa que se utilizan los ordenamientos como herramienta para facilitar a las autoridades alcanzar sus objetivos, sin considerar los efectos de las normas y obligaciones impuestas.

La adecuación reglamentaria de 2017 a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

Otro ejemplo de cómo la autoridad electoral ha modificado diversas disposiciones para facilitar su actuación y acelerar el ejercicio de sus funciones, sin considerar la naturaleza de las obligaciones o los procedimientos regulados, son las adecuaciones al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización en 2017 (Acuerdo INE/CG614/2017).

Destacan los cambios al artículo 35, que regula el momento de emplazamiento del probable responsable. Originalmente, aquél ocurría una vez sustanciado el procedimiento y concluida la investigación; después, se adecuó para que sucediera una vez admitida la queja o iniciado el procedimiento, sin perjuicio de realizar las diligencias necesarias. Así, el denunciado tenía que señalar lo que a su derecho correspondiera y aportar las pruebas procedentes.

Asimismo, se incluyó la figura de alegatos, con objeto de que, una vez concluida la investigación, las partes contaran con 72 horas para manifestar lo que a su derecho correspondiera.

La autoridad electoral administrativa justificó los ajustes por la exigencia de procedimientos expeditos, sobre todo de aquellos relacionados con los procesos electorales. Hoy, se reclama contar con información, en un plazo brevísimo, sobre posibles faltas por parte de los sujetos obligados. Sin embargo, por loable que sea ese objetivo, al pasar por alto la naturaleza del sistema —en este caso, de los procedimientos sancionadores— la autoridad afectó el ejercicio de la garantía de audiencia de los sujetos obligados; su pretensión era cumplir con ésta únicamente estableciendo la existencia del emplazamiento y obviando la naturaleza inquisitiva del procedimiento, que exige se realice tras la sustanciación e investigación, y no antes.

En efecto, como se señaló, el procedimiento administrativo sancionador es de carácter inquisitivo; por tanto, corresponde a la autoridad sustanciadora —y no a las partes— determinar la litis correspondiente y ejercer su facultad de investigación para determinar la posible existencia de una falta. Éste es un primer elemento diferenciador de este tipo de procedimiento: si bien el denunciante está obligado a exponer

los hechos que se consideran violatorios, ello no le otorga la facultad de delimitar la litis correspondiente; eso le corresponde a la autoridad. Hecha la investigación, y fijados los hechos comprobados, se puede determinar la norma violentada. En este sentido, emplazar al sujeto inculpado antes de investigar, le impone o traslada la responsabilidad de determinar de manera autónoma la litis que considera se desprende del escrito de queja respectivo, sin pronunciamiento alguno de la autoridad que le permita conocer los hechos y la falta imputada. Ello disminuye su capacidad de defensa, pues el inculpado, al contestar al emplazamiento, prácticamente debe adivinar cuáles son los hechos y la falta que se le atribuye.

El análisis no cambia porque el inculpado cuente con el escrito de queja; ello no garantiza que pueda conocer correctamente las faltas atribuidas. Los escritos de queja pueden ser oscuros, confusos e incluso relatar los hechos de los que se duele el quejoso de manera genérica o abstracta.

De ahí que en los procedimientos de carácter inquisitivo la litis se considera abierta: no es sino hasta que la autoridad ha investigado que puede definir con claridad los hechos y el derecho violentado. Solo entonces puede y debe emplazar al sujeto imputado, remitiéndole copia de todos los elementos que conforman el expediente y señalándole con claridad la litis materia del procedimiento, esto es, la conducta atribuida y las disposiciones que la autoridad considera vulneradas.

Por otro lado, la disposición reglamentaria analizada tiene también un efecto pernicioso al pretender que el imputado aporte las pruebas para su defensa al contestar el emplazamiento, fijando un solo momento procesal para tal circunstancia. Se pretende que el inculpado controvierta los hechos imputados sin conocer previamente los elementos probatorios, (la autoridad aún no ha investigado). Así, se limita el derecho de defensa, pues el denunciado únicamente conocerá los elementos aportados por el quejoso, no así los derivados de la sustanciación. Ello le impide, a su vez, ofrecer las probanzas que en su consideración contradigan los hechos supuestamente acreditados tras la investigación.

Ahora bien, que el reglamento incluya un periodo de alegatos —figura jurídica que no admite presentar elementos probatorios, sino únicamente exponer argumentos lógico-jurídicos que ayuden a la pre-

tensión de las partes— no coadyuva al derecho de debida defensa del inculpado, en tanto no permita ofrecer pruebas una vez realizada la investigación correspondiente y definida la litis.

Por último, la modificación no es, como algunos sostienen, una equiparación a otros procedimientos sancionadores, como los ordinarios o los especiales; en éstos, si bien se establece que una vez recibida la queja se emplazará a las partes, ello no sucede hasta que la autoridad realiza las diligencias para mejor proveer, esto es, en el momento en que cuenta con todos los elementos necesarios para resolver.

Por estas razones, la modificación es un claro ejemplo de los efectos perniciosos del diseño acelerado del sistema de fiscalización, derivado de las modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias desde 2014. Aunque los fines perseguidos sean válidos, obviar o desatender la naturaleza de los procedimientos regulados, así como los principios del *ius puniendi*, implica una contradicción normativa cuyos efectos terminan por dañar al sistema.

**Reducción de los tiempos
de resolución de la revisión de informes
y de los procedimientos sancionadores,
a la luz de la posible actualización
de la causal de nulidad por rebasar el tope
de gastos de campaña.**

Una de las modificaciones más importantes al sistema de fiscalización fue acortar los plazos para revisar los informes de ingresos y gastos, y para resolver los procedimientos administrativos sancionadores. Ambas acciones permiten saber si se rebasaron los topes de gastos antes de que se resuelvan los juicios de inconformidad interpuestos en contra del resultado de las elecciones, pudiendo actualizarse la causal de nulidad específica por dichos rebases.

Parecería que el esquema es del todo congruente con la obligación de garantizar el respeto a los principios de equidad, imparcialidad, rendición de cuentas y transparencia en todo proceso electoral. Sin embargo, tanto la disminución de los plazos como la propia causal de nulidad tienen efectos contrarios y perniciosos que en última instan-

cia podrían violentar los principios de certeza, exhaustividad y debido proceso.

Por lo que hace a la reducción de plazos, las modificaciones consistieron, en síntesis, en:

- Creación de un sistema integral de fiscalización, conformado por plataformas en línea que permiten registrar operaciones en tiempo real
- Resolución acelerada del proceso de revisión de informes de ingresos y egresos de precampaña y campaña
- Conclusión de los procedimientos administrativos sancionadores interpuestos durante varias etapas (precampaña, campaña e incluso después) a más tardar el día en que concluya el proceso de revisión de informes, para que, en el dictamen consolidado respectivo, se contemple la información completa y final respecto de los egresos de los sujetos obligados y el posible rebase del tope correspondiente
- Inclusión de una causal de nulidad de las elecciones por rebasar el tope de gastos de campaña

Cada elemento en sí no parece perjudicioso o contrario a la normatividad. Sin embargo, analizados en conjunto, implican un ejercicio acelerado de revisión por parte de la autoridad, sustentado en la implementación, igualmente apresurada, de un sistema informático que permita esa verificación. Ello, en detrimento de un ejercicio técnico exhaustivo que sustente de sobra las conclusiones de la autoridad y que de ninguna forma puede ser realizado de forma automática por un sistema, y mucho menos en plazos brevísimos.

Lo mismo sucede con los procedimientos administrativos sancionadores, que dependen de que la autoridad se haga de todos los elementos necesarios para comprobar plenamente una conducta sancionatoria. Por ello, establecer un plazo brevísimo de resolución —en algunos casos no excede los quince días de sustanciación— es del todo contrario a esa exhaustividad; se explica así por qué la mayoría de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización relacionados con la etapa de precampaña o campaña se declaran infundados: la autoridad no cuenta con elementos suficientes dado el corto plazo pa-

ra resolver. Lo anterior, incluso, se agrava si se considera que es la propia Unidad la que debe revisar en el mismo momento los informes de ingresos y egresos, así como sustanciar los procedimientos de queja. El cúmulo de información es abrumador: en el proceso electoral 2017-2018 fueron fiscalizadas 17,694 candidaturas, 516,048 operaciones y se sustanciaron 386 procedimientos sancionadores (INE 2018b).

Con esa carga de trabajo, es esperable que la autoridad no pueda ser exhaustiva en su revisión y que dependa en gran medida de sistemas de análisis automáticos, imprecisos porque no tienen la capacidad de analizar la complejidad de las operaciones tal y como lo hace un contador entrenado para ello. Aunque se cumple el objetivo de celeridad, para lograrlo se sacrifica la eficacia de los análisis y trabajos de investigación de la autoridad. La resolución acelerada deja de ser entonces acertada; por lo tanto, se dejan de atender los principios de objetividad, equidad, debida rendición de cuentas y transparencia, que paradójicamente se buscaba proteger con las modificaciones a la normatividad.

En cuanto a la causal de nulidad, las modificaciones ignoraron que los topes de gastos de campaña son de múltiples montos, dependiendo de la elección de que se trate (en algunas municipales pueden llegar a ciento cincuenta mil pesos). Así, la posibilidad de rebasar el tope se intensifica cuando el monto permitido para gastar es bajo, y existe la probabilidad de incidir en la elección por gastos por prorrateo realizados en campañas diversas. En casos extremos, podría rebasarse el tope de gastos, derivado de ejercicios de gabinete, es decir de prorrateo, de manera tal que llegaran a un grado que se justificara la nulidad, lo que a todas luces resultaría inequitativo para el candidato ganador, que indebidamente se vería afectado por gastos realizados por su partido político o coalición en elecciones distintas a la suya.

Estas reflexiones no pretenden minimizar los logros de las autoridades ni la evidente evolución en la regulación en materia electoral, pero sí llamar la atención sobre los posibles inconvenientes del diseño de un sistema de fiscalización acelerado y de regulación incongruente, que además no considera la naturaleza de los procedimientos y realidades a regular.

Conclusión

La evolución de la fiscalización electoral se relaciona estrechamente con el contexto postelectoral; las críticas, los reclamos y la falta de legitimación de los actores electorales han desembocado en mejoras continuas de la regulación en la materia. El objetivo ha sido diseñar un sistema de supervisión y vigilancia en el ejercicio de los recursos más robusto, expedito y funcional; asimismo, garantizar los principios de equidad, imparcialidad, rendición de cuentas y transparencia.

El resultado se materializó en la modificación constitucional y legal de 2014, así como en las modificaciones reglamentarias realizadas con posterioridad. Estas modificaciones han probado su eficiencia en los procesos electorales, desde 2014 hasta el de 2017-2018, elecciones organizadas y vigiladas por el INE, autoridad administrativa electoral que cuenta con facultades en el ámbito nacional y se encarga de vigilar y supervisar en la esfera federal y local. Esta centralización de facultades ha estado motivada por la falta de legitimidad de los institutos electorales locales, cuyo objetivo es controlar la injerencia de los poderes públicos en las elecciones.

La centralización de facultades implicó una sobrecarga de trabajo para la Unidad de Fiscalización; otros controles podrían asegurar también el profesionalismo e imparcialidad de los órganos electorales locales, tales como los procedimientos de remoción de consejeros, y los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que pueden ser más efectivos para asegurar su correcto desempeño y el apego a la legalidad.

Ante estas circunstancias, la centralización de las funciones de fiscalización podría no estar justificada. Es posible profesionalizar los órganos electorales locales, así como capacitarlos en las normas técnicas y contables. El INE bien podría delegar su función fiscalizadora,²⁸ y así despresurizar el cúmulo de problemas que se generan con la concurrencia en los procesos electorales: celebración de acuerdos de

²⁸ Lo mismo ocurre con el Poder Judicial de la Federación y la conformación de sus salas. Al menos, la celebración de acuerdos delegatorios hacia las salas regionales ha abonado en la resolución expedita de las controversias. Ver Sala Superior, acuerdo delegatorio 1/2017, aprobado el 8 de marzo de 2017.

homologación de plazos, previsión del personal suficiente para hacer frente a la revisión de los informes y la suficiencia informática para capturar toda la información en un sistema en línea. Ante esta realidad, es necesario transitar hacia soluciones más permanentes que corrijan las razones que impulsaron la modificación legislativa.

Queda mencionar los efectos negativos de la nueva regulación, específicamente aquellos derivados de haber establecido celeridad en el análisis y revisión de los informes de ingresos y egresos, así como en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores. El objetivo fue dotar de información completa a las autoridades jurisdiccionales para que puedan analizar los reclamos de nulidad de una elección bajo la causal de rebase de topes de gastos de campaña.

Ese impacto negativo derivó de no considerar la naturaleza de los procedimientos, ni las características de las operaciones realizadas por los actores políticos en un proceso electoral, su dinamismo ni la naturaleza de las relaciones con proveedores. La consecuencia es que la nueva regulación, contrario a lo perseguido, ha generado incertidumbre y violaciones al debido proceso, así como al principio de exhaustividad, lo que afecta la debida rendición de cuentas.

En resumidas cuentas, todo sistema es falible. Las modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias tienen efectos tanto positivos como perniciosos, que deben ser analizados por las autoridades encargadas de su modificación, a fin de corregirlas y mejorarlas. ¶

