

## X. Fiscalización de recursos

En las elecciones federales de 2012, un tema que resultó trascendental fue el relativo a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Lo anterior, toda vez que, dada la experiencia en elecciones federales pasadas en materia de fiscalización, con casos conocidos como *Amigos de Fox y Pemex Gate*,<sup>1</sup> resultaba cada vez más necesaria una reforma constitucional y legal en materia electoral, que implementara nuevos instrumentos, mecanismos y órganos de control en la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales.

En ese sentido, el 13 de noviembre de 2007 y 14 de enero de 2008, se publicaron los decretos mediante los cuales se reformaron, adicionaron o derogaron —según el caso— diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y se expidió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Dichas modificaciones tuvieron un impacto importante en materia de fiscalización, en razón de que entre sus principales objetivos se encontraba el de racionalizar los gastos inherentes a las elecciones y disminuir en forma significativa los costos de los propios procesos electorales, concretamente, respecto de las erogaciones ocurridas con motivo de las campañas y precampañas, tanto por lo que hace a una provisión de recursos más austera, estableciendo nuevos criterios a seguir para determinar los límites máximos de dichas erogaciones, con la reducción de la duración de las campañas electorales, se reconocieron y regularon las denominadas precampañas, estableciendo un nuevo diseño de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con la finalidad de salvaguardar los principios rectores en materia electoral, prevaleciendo la fórmula de financiamiento mixto, en la cual el financiamiento público siempre debe prevalecer sobre el privado, por lo que al reducirse el financiamiento del Estado, en automático se reducen los montos que obtienen los partidos políticos a través de los particulares.

Al respecto, cabe destacar que se modificaron los artículos 41, base II, de la Constitución General de la República y, en relación a la forma de fijar el tope máximo de las precampañas y campañas se modificaron los artículos 214 y 229 del Cofipe, los cuales regulan el financiamiento y régimen de topes o límites

---

<sup>1</sup> Recurso de apelación SUP-RAP-50/2001 y SUP-RAP-18/2003, respectivamente.

máximos de gastos fijados para el desarrollo de estos actos pertenecientes a la etapa de preparación de la elección.

Tocante a ese tema, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior) al conocer el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-565/2011, en el que se referían impugnaron tres acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (en adelante CGIFE), por los cuales estableció los topes máximos de gastos de precampañas por precandidato o por fórmula —según el caso—, para contender en el proceso electoral federal 2011-2012, correspondientes, respectivamente, a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputado y senador, estableció los alcances y la forma en que se debía interpretar lo dispuesto en el artículo 214 del Cofipe.

Dicho precepto legal, en su párrafo 1, señala lo siguiente:

#### Artículo 214

A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

...

Como se advierte, en el último párrafo del indicado párrafo 1 se prevé que deberá fijarse un porcentaje de 20 en relación con lo establecido para las campañas inmediatas anteriores.

En la sentencia referida se consideró incorrecto lo establecido por el CGIFE, pues, la elección inmediata anterior tratándose de las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores correspondían al proceso electoral federal de 2006, el cual se reguló bajo un marco normativo —constitucional y legal— expresamente derogado o abrogado, según el caso y en lo atinente, completamente distinto al actual, por lo que ni lógica ni jurídicamente podía tenerse como un referente válido para aplicar dicho precepto legal y fijar los topes máximos de gastos de precampañas.

En ese sentido, la Sala Superior sostuvo que de la interpretación sistemática y funcional de dicho precepto en el contexto de la aludida reforma electoral de 2007 y 2008, la lectura del citado precepto debía realizarse conforme a lo mandado sobre el particular en la propia Ley Fundamental —artículo 41, base II—

y en el código electoral federal —artículos 3, párrafo 2; 78; 118, párrafo 1, inciso m); 217 y 229, párrafo 4—, en el sentido de disminuir los gastos de campañas y precampañas, y de manera relevante, de que el tope de gastos de estas últimas no rebase en caso alguno el 20% del tope máximo establecido para las campañas en la misma elección. Asimismo, se sostuvo que la autoridad administrativa electoral federal de forma incorrecta aplicó lo que denominó *factor de actualización* con el objeto de reflejar el impacto de la inflación a partir del 2006, y con ello “actualizar” a “cifras reales” el referido 20%. Sin embargo, la Sala Superior estimó que dicho concepto al no encontrarse regulado en la normativa electoral, concretamente en el artículo 214, no podía aplicarse al caso concreto para establecer el tope de gastos de precampaña de las elecciones federales.

En virtud de lo anterior, se ordenó a la responsable emitir nuevos acuerdos en los que única y exclusivamente por dicha ocasión, es decir, tratándose de las elecciones correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012, de los cargos de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Senadores, el límite de 20% previsto en el artículo 214, párrafo 1, del Cofipe, sería fijado, no en relación con las campañas inmediatas anteriores, sino respecto al tope máximo de gastos de campañas establecidos para el proceso electoral 2011-2012, para cada una de las elecciones de que se trate, teniendo presente lo previsto en el artículo 229, párrafo 4, inciso b), fracción II, del citado código tratándose de la elección de senadores, sin introducir algún otro elemento distinto a lo previsto en la normativa aplicable.

En cumplimiento a dicha sentencia el CGIFE emitió los acuerdos CG434/2011, CG435/2011 y CG436/2011, por medio de los cuales estableció el tope máximo de gastos de precampaña por precandidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por cada fórmula a senador y por precandidato a diputado.

Sobre el tema de fiscalización, otro precedente importante lo constituye lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-418/2012 interpuesto por la otrora Coalición “Movimiento Progresista”, así como por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano que la integraban, para impugnar el acuerdo CG558/2012 del CGIFE, en la cual determinó que no había lugar para aprobar la realización de un procedimiento extraordinario de fiscalización a los partidos políticos y coaliciones, respecto de los ingresos y gastos de campaña relativos a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, ni a ordenar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y a la Secretaría del Consejo, resolver en un plazo máximo de cinco días después del emplazamiento las quejas en materia

de fiscalización y los procedimientos sancionadores relacionados con el juicio de inconformidad SUP-JIN-359/2012, como lo solicitaban los recurrentes.

La pretensión de los recurrentes consistía en que se aprobara de manera simultánea la realización de un procedimiento de fiscalización extraordinario de los ingresos y gastos de campaña de los candidatos a la Presidencia de la República que fuera más expedito que el previsto en el artículo 84 del Cofipe y del establecido en el acuerdo del CGIFE identificado con la clave CG301/2012, asimismo, que los procedimientos sancionadores se resolvieran antes de los plazos fijados para que la Sala Superior resolviera todos los juicios de inconformidad relacionados con la elección presidencial a efecto de poder ser tomados en cuenta al momento de que se calificara dicha elección.

Su causa de pedir la sustentaban en que el procedimiento de revisión extraordinario previsto en el artículo 85 del Cofipe, era distinto al previsto en el acuerdo CG301/2012 en el cual se establece un procedimiento ordinario sujeto a los plazos previstos en el artículo 84 del Cofipe, por lo que no se afectaba el principio de *non bis in idem*.

La Sala Superior resolvió confirmar la resolución impugnada, en primer término al considerar que los plazos previstos en los artículos 58 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 186, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establecen, respectivamente, que los juicios de inconformidad relativos a la elección presidencial deberán resolverse a más tardar el 31 de agosto del año de la elección y que una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos, no resultaban inconstitucionales.

Lo anterior, ya que el plazo límite establecido por el legislador para resolver los juicios de inconformidad y, en su caso, declarar la validez de la elección, es acorde con la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas tuteladas en los juicios de inconformidad y el contexto constitucional en que se materializan. Esto, al tomar en cuenta la fecha en que se emiten los cómputos distritales contra los cuales procede el juicio, pues la legislación procesal electoral federal prevé aproximadamente 50 días para tramitar y resolver los juicios de inconformidad relativos a la elección presidencial, el cual constituye tiempo suficiente para que el tribunal se pronuncie al respecto. Aunado a que el plazo del 6 de septiembre, solamente es un límite máximo para resolver,

lo que no significa que la Sala Superior esté compelida a ocupar la totalidad del plazo que le concede la constitución y la ley, pues es posible que, cumplidas las formalidades respectivas, emita la declaratoria respectiva antes de que llegue la fecha límite.

Por otra parte, se estableció que, contrariamente a lo aducido por los apelantes, independientemente de que el acuerdo CG301/2012 no sea un procedimiento extraordinario propiamente dicho, la implementación del procedimiento extraordinario que pretendían vulneraba el principio *non bis in idem*.

En efecto, la Sala Superior señaló que el principio *non bis in idem* debe entenderse coloquialmente como: *no repetir dos veces la misma cosa* y, desde el punto de vista jurídico: que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos.

Por lo que, en el caso concreto, estimó que en los artículos 84, en relación con el 83, párrafo 1, inciso D), fracción III, del Cofipe, se establecen una serie de plazos relacionados con la entrega, revisión (en este caso rectificación de errores) y elaboración del dictamen consolidado de los informes finales de gastos de la campaña presidencial. De lo que se advertía que el procedimiento ordinario de fiscalización previsto en el Código podía tomarse más de siete meses desde la presentación del informe respectivo hasta la emisión de la resolución que dicte el CGIFE. Sin embargo, el acuerdo CG301/2012 recortaba dichos plazos a poco menos de cuatro meses, de ahí que se trataba de un procedimiento ordinario de fiscalización con tiempos recortados.

En ese sentido, se sostuvo que si bien el artículo 85 del Cofipe establecía que en casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo 84, siendo esta característica la que le otorga al procedimiento de fiscalización la naturaleza de extraordinario, la legislación electoral no establecía la posibilidad de sustanciar simultáneamente procedimientos de fiscalización ordinarios o con tiempos recortados y extraordinarios que pudieran desenvolverse de manera autónoma y paralela; sino que, por el contrario, tal y como lo sostuvo la autoridad responsable, de la legislación atinente se desprende que el legislador estableció un sólo procedimiento de fiscalización que abarca los distintos tipos de elección federal, esto es, la de diputados, senadores y de presidente de los Estados Unidos Mexicanos; ya sea el que se sujeta a los términos y procedimientos establecidos en la propia legislación en términos de lo dispuesto por los artículos 83 y 84 del Cofipe o el que prevé el artículo 85 del propio ordenamiento, en casos de excepción y previo acuerdo del Consejo

General puede tramitarse en tiempos diferentes, que adquiere la naturaleza de procedimiento extraordinario de fiscalización. De ahí que los planteamientos de los recurrentes al respecto resultaran infundados.

De los precedentes anteriormente señalados es posible concluir que aunque la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007 y 2008 representaron un gran avance en materia de fiscalización, lo cierto es que quedan temas pendientes, entre ellos, destaca la necesidad de establecer procedimientos de fiscalización que sean aún más expeditos, con plazos más cortos, que permitan ser resueltos con anterioridad a la calificación de la elección correspondiente, incluyendo la resolución de aquellos procedimientos administrativos sancionadores derivados de quejas relacionadas con dicha fiscalización y la elección respectiva. Ello con la finalidad de dar certeza del manejo de los recursos públicos y privados de los partidos políticos utilizados en las campañas federales, para que el órgano jurisdiccional encargado de calificar la elección cuente con todos los elementos para determinar si los contendientes cumplieron con todos los principios rectores en la materia electoral.

Incluso, cabe destacar que en algunas legislaciones de los Estados de la República Mexicana se establece como causa de nulidad de la elección respectiva el rebase de topes de gastos de campaña,<sup>2</sup> incluso en algunos de ellos no basta con que se rebase dicho tope, sino que además se requiere que tal situación sea determinante para el resultado de la elección, o bien, que además, se rebasen los topes con un porcentaje mínimo determinado, por ejemplo, en el caso de los Estados de Morelos se pide 10%, y en Hidalgo entre 5 y 10% según la elección de que se trate.

De lo anterior, se advierte la importancia que tiene el manejo de los recursos públicos y privados manejados por los partidos políticos y coaliciones en las contiendas electorales.

Por lo anterior, a fin de facilitar dicha fiscalización, también puede considerarse la posibilidad de crear un órgano autónomo, independiente y especializado, encargado de conocer los procedimientos administrativos sancionadores ordinarios especiales y materia de fiscalización, independiente del Instituto Federal Electoral, pues, dadas sus atribuciones actuales, y los plazos establecidos en la normativa electoral, es claro que en ocasiones se ha visto rebasado en

---

<sup>2</sup> Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas

tiempos para contar con las resoluciones respectivas antes de que se califique la elección federal correspondiente, pues como quedó establecido, uno de los problemas es que en la legislación correspondiente no se prevé que dicha resolución se dé antes de la calificación de las elecciones, tal y como quedó precisado en los precedentes citados.

Un ejemplo de ese órgano técnico es la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas,<sup>3</sup> el cual, es un organismo que goza de plena autonomía y netamente técnico, que conoce de los procedimientos administrativos sancionadores, independiente de la autoridad administrativa local que organiza las elecciones, en el cual no participan los partidos políticos, representando con ello una especialización en dicha rama electoral.

En virtud de lo anterior, queda claro que aún existen temas pendientes de regular en la legislación electoral federal en materia de fiscalización de los recursos, no obstante ello, la Sala Superior a través de sus precedentes a establecido criterios importantes al respecto.

---

<sup>3</sup> Artículo 17, apartado C, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chiapas:

**II.** La Comisión de Fiscalización Electoral, será el órgano del Estado de Chiapas, público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios; será responsable de vigilar y fiscalizar, los gastos de las precampañas, campañas electorales, la transparencia y fiscalización del financiamiento que los partidos políticos, coaliciones, precandidaturas y candidaturas empleen en sus gastos ordinarios permanentes, de precampaña y campaña electorales; así como de velar por el respeto a las leyes electorales e investigar las violaciones a éstas.