

CAPÍTULO II

FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La relación entre la política y el dinero es naturalmente compleja, siempre polémica e invariablemente propiciadora de teorías conspirativas. El capítulo anterior nos ha mostrado el tránsito normativo de la absoluta oscuridad al avance de la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos de los partidos políticos.

El fin de este capítulo es recorrer las dificultades y ventanas de oportunidad que la actividad fiscalizadora de los tres primeros ejercicios ha presentado, ubicándola en el contexto político escabroso en que se dieron estos ejercicios. Sobre todo, porque las tensiones que se vislumbraban en la siguiente contienda presidencial imprimieron un alto grado de controversia a los procesos electorales intermedio y locales de este período.

2.1. Principales cambios de la reforma electoral 2013-2014

La reforma de 2014 instituyó un modelo de fiscalización novedoso, pero complejo en su construcción normativa y operativa. Esa complejidad incidió en el quehacer institucional de la autoridad electoral nacional, como responsable única de la fiscalización. También se

complicó su instrumentación en los partidos políticos, que no contaban con las estructuras idóneas para atender puntualmente las obligaciones legales y reglamentarias de sus ingresos y gastos.

Asimismo, la fiscalización de los recursos que reciben y emplean los partidos políticos es una materia especialmente propicia para la controversia. La fiscalización es una moneda que tiene dos caras, por un lado, los informes presentados y faltas cometidas por los partidos, y por el otro, la acción revisora y de investigación de esos informes o gastos realizados no incluidos en los mismos, con la consecuente aplicación de sanciones por parte de la autoridad.

Podemos decir que el objetivo del nuevo modelo de fiscalización es múltiple: desplegar un sistema nacional de fiscalización que implique nuevas pautas de operación de los partidos en lo relativo a su actuación articulada a nivel nacional y local; mejorar la oportunidad contable de ingresos y gastos mediante un sistema informático nacional en el registro en tiempo real de las operaciones tanto nacionales como locales, y propiciar una mejor fiscalización, mediante la plena aplicación de las normas de información financiera, la exigencia de revelación suficiente en los registros contables, y el impulso a la bancarización que minimice las operaciones en efectivo, poco rastreables y por tanto riesgosas.

El cambio normativo generó inicialmente resistencias en las estructuras electorales partidarias, por la conocida persistencia de las rutinas y la indisposición a admitir que el cambio legal se traduce en una mayor supervisión sobre la estructura fiscalizadora; y, en el campo partidario, por dispositivos que reducen la discrecionalidad en la justificación de gastos. Por otro lado, también hay que señalar la ausencia en los partidos políticos de una infraestructura, material y humana, adecuada para un manejo eficaz de los sistemas contables que incidiera favorablemente en una mayor transparencia y la consecuente rendición de cuentas.

Ejemplo de ello fue la distribución de costos entre las campañas que sean beneficiadas con propaganda, conocido en el medio como prorrateo, y que suscitó una amplia y encendida polémica a propósito de la elección presidencial anterior. Tras la reforma de 2014, los partidos deberán ajustar dichos costos a porcentajes precisos

e inamovibles de distribución, a diferencia de lo que ocurría en el pasado cuando los partidos podían determinar los porcentajes de distribución al entregar el informe de gastos.

Por otra parte, el nuevo modelo dispone que el rebase de topes de gastos de precampaña o de campaña constituye una causal para negar el registro del candidato o bien para declarar la nulidad de la elección, respectivamente. La nulidad de una elección también se decreta si se comprueba que un partido o candidato recibió financiamiento de fuentes prohibidas.

A estas complejidades se suma que el nuevo modelo de fiscalización política ha sido aplicado por una sola autoridad nacional, tanto para los procesos electorales federales como para los de las entidades federativas, lo que para 2015 implicó la revisión de algo más de 16 mil informes de campaña. Lo anterior hizo necesario un nuevo diseño institucional que otorga a una comisión de consejeros electorales la supervisión de los quehaceres de la instancia técnica fiscalizadora, así como mecanismos informáticos de registro para hacer más eficaces y oportunas las revisiones y producir resultados en el brevísimo plazo de quince días en el caso de precampañas y de diez en el de campañas.

Por otra parte, se refuerzan los mecanismos de verificación y monitoreo de anuncios espectaculares; propaganda en vía pública, en medios impresos e internet, así como eventos proselitistas. Junto con ello, hay una apelación a la participación de la ciudadanía en la vigilancia del gasto, particularmente en campañas, pues los avisos de contratación a que están obligados los partidos y los resultados del monitoreo serán públicos. De manera que cualquier ciudadano podrá denunciar propaganda no reportada. Con ello, se ha intentado avanzar hacia la máxima publicidad y se favorece el control social sobre el gasto de campañas.

Con esta reforma, la revisión de los informes, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos, de la contabilidad y de la situación financiera de los partidos políticos, quedó a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización, quien a su vez es supervisada por la Comisión de Fiscalización y aprueba los proyectos de resolución que en su oportunidad son conocidos y, en su caso, avalados por el

Consejo General del INE. Las facultades de comprobación del INE en materia de fiscalización comprenden las auditorías, verificaciones, inspecciones y otras indagaciones para obtener evidencia respecto de operaciones, saldos e informes para establecer el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones del origen y aplicación de recursos de partidos políticos y candidatos.

Entre sus procedimientos, se encuentran las pruebas de auditoría siguientes:

1. El monitoreo de anuncios espectaculares en calles y avenidas durante la precampaña y campañas; de medios impresos, que implica reunir y revisar la propaganda electoral en diarios, revistas y otros medios impresos; y monitoreo de internet que implica revisar las redes sociales de candidatos y partidos.
2. Visitas de verificación: son las diligencias de carácter administrativo que ordena la Comisión de Fiscalización y que tienen por objeto corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes presentados por los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes, aplicable a casas de campaña y eventos públicos de campaña.
3. Confirmaciones con terceros: es la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización de requerir información a personas físicas y morales, públicas o privadas, relativa a operaciones celebradas con partidos políticos y candidatos independientes. La UTF también puede solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Unidad de Inteligencia Financiera y al Sistema de Administración Tributaria, informes de operaciones que se presuman de origen ilícito.
4. Tecnologías de la Fiscalización: operación de herramientas tecnológicas diseñadas para cumplir el mandato constitucional de fiscalizar a partidos políticos y candidatos de todo el país, en tiempo real, con reglas homogéneas y con el objeto de contar con los resultados de auditoría antes de la calificación de la elección, tal como se establece en la reforma de 2014.

Como ya se ha referido, y con la finalidad de cumplir con este último punto, el INE implementó el Sistema Integral de Fiscalización, plataforma de internet que utilizan los partidos políticos y candidatos independientes para registrar ante el INE sus operaciones de ingresos y egresos. El SIF se integra de la siguiente manera: a) módulo de contabilidad, configurado para registrar operaciones del día a día, lo que permite subir evidencias de operaciones (facturas, contratos, fotos, etc.) y generar informes; b) módulo de fiscalización que permite consultar los reportes de ingresos y egresos que los partidos políticos nacionales, locales y candidatos independientes capturan en el sistema, y c) módulo de transparencia, destinado a ofrecer información veraz y oportuna a la ciudadanía respecto del ingreso-gasto de los sujetos obligados (INE, diseño y alcances, 23).

Estos tres módulos se ven complementados con la carga de información de fuentes internas y externas, que permite confrontar lo registrado por los partidos con la información generada o recolectada por el propio INE, así como cruzar información con el Sistema de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Asimismo, la reforma dispuso la creación de un Registro Nacional de Proveedores, que es el instrumento de la Comisión de Fiscalización del INE que permite a la Unidad Técnica verificar a las personas físicas y morales que estén celebrando contratos de bienes y servicios con los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGDE), la cual establece que solo podrán proveer bienes y servicios a los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes, aquellos proveedores inscritos en el padrón del Registro Nacional de Proveedores del Instituto Nacional Electoral (LGDE 2014, fracción XXI, artículo 7).

Los plazos para fiscalizar precampañas y campañas de partidos y candidatos independientes en todo el territorio nacional fueron reducidos. En primer lugar, durante las campañas electorales, los partidos y candidatos deben entregar sus informes de campaña a la Unidad Técnica de Fiscalización por períodos de treinta días contados a partir del inicio de la campaña y se presentan dentro de los tres días siguientes a la conclusión de cada mes. Posteriormente, la

Unidad revisa dichos informes y se informa de errores y omisiones a partidos y candidatos para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Del análisis de sus respuestas, la Unidad emite un dictamen que presenta a la Comisión de Fiscalización, quien a su vez revisa y aprueba dichos documentos para someterlos a consideración del Consejo General. Para mayor claridad, en el Cuadro 5 se describen los plazos e instancias del proceso fiscalizador.

Cuadro 5.
 Días para la revisión de informes de campaña

Acto	Revisión de informe por parte de la UTF	Aclaración de partidos y candidatos a las observaciones emitidas por la UTF	Revisión del último informe de la UTF	Comisión de Fiscalización (COF) conoce y aprueba dictámenes y proyectos de resolución	COF somete a consideración del Consejo General del INE ambos documentos
Días	10	5	10	6	6
	Una vez entregados los informes de gastos de campaña, la UTF contará con diez días para revisar la documentación presentada.	La UTF revisará los ingresos y egresos e informará a los partidos la existencia de errores u omisiones y los prevendrá para que en cinco días presenten las aclaraciones.	Después del último informe, la UTF contará con diez días para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución.	La COF contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la UTF.	Una vez aprobados por la COF se someterán a consideración del Consejo General los proyectos para que estos sean votados en un término improrrogable de seis días.
Total: 37 días					

Fuente: Elaboración propia, a partir de plazos de ley.

Lo anterior representa beneficios concretos no solo en la celeridad del procedimiento de la fiscalización, que pasó de 159 días a 37, sino, también, en la transparencia y máxima publicidad, pues se involucra a la ciudadanía en la rendición de cuentas y la fiscalización; se promueve el escrutinio de las instancias públicas; se fomenta el voto informado, y se favorecen la certeza, oportunidad y equidad.

En resumen, podemos señalar que la reforma electoral de 2014 produjo cuatro ejes de la fiscalización a partidos y candidatos que son:

1. Fiscalización Nacional: la fiscalización electoral del INE buscó fortalecerse mediante un nuevo modelo de fiscalización, con el cual asume la función de dictaminar y resolver lo relativo a la revisión de informes de gastos de los partidos políticos de todos los procesos electorales, federales y locales. Con lo que se convierte en fiscalizador único, que emite y aplica una normativa única en materia de fiscalización para todo el territorio nacional.
2. Fiscalización Expedita: la fiscalización deberá realizarse de forma simultánea con el proceso electoral para que los resultados sean expeditos, es decir, que el dictamen y proyecto de resolución tendrán que estar aprobados antes de la toma de posesión de los funcionarios electos. Adicionalmente, el financiamiento político y su fiscalización cobran gran relevancia, ya que la fiscalización tendrá consecuencias más allá de lo económico, al disponerse que el rebase de los topes de gasto de precampaña, podrá ser sancionado con la cancelación del registro del infractor o con la pérdida de la candidatura que haya obtenido, al tiempo que el rebase de gastos de campaña tendrá como consecuencia la nulidad de la elección, si tal conducta es determinante para el resultado de la elección.
3. Fiscalización Moderna: en este rubro se encuentra la adopción de tecnologías de avanzada como el Sistema Integral de Fiscalización, el cual es una plataforma de internet específicamente diseñada para que los partidos realicen en línea sus registros contables; y el Padrón Nacional de Proveedores. Se trata de mecanismos de monitoreo de gastos que llevan a la fiscalización más allá de la sola revisión de los informes presentados por partidos y candidatos.

4. Fiscalización Transparente: de conformidad con el Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos. Consonante con ello, el Sistema Integral de Fiscalización incluyó un “módulo de transparencia”, mediante el cual se pretende, a futuro, ofrecer de oficio a las personas interesadas información certera sobre las finanzas partidistas, casi al mismo tiempo que esta es registrada en el “módulo de contabilidad”.

La importancia de lo anterior se advierte en una escala comparada. Mientras en el proceso electoral de 2012, el IFE revisó cerca de seis mil informes, en los procesos electorales concurrentes de 2015 y 2018 superó con creces ese número. Lo cual ha representado una sobrecarga de trabajo importante y, por ello, la necesidad de implementar mecanismos que le permitan hacerla más expedita. Llevar a cabo una revisión de estas proporciones requiere de la profesionalización de sus auditores, lo que quedó pendiente en el diseño del nuevo modelo de fiscalización.

Si bien el modelo de fiscalización que gestó la reforma electoral de 2014 es noble en términos de celeridad y transparencia, su implementación y funcionamiento fueron complejos; de ahí que el modelo fue sufriendo ajustes a lo largo de estos años. Son diversos los aspectos normativos y técnicos que se han tenido que ajustar sobre la marcha. Baste mencionar que el Reglamento de Fiscalización tiene prácticamente el mismo número de artículos que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y ha sido modificado en seis ocasiones, tres reformas y adiciones aprobadas por el Consejo General —prácticamente una por año, si consideramos que la última reforma se realizó en 2017— y tres para atender acatamientos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, al transformar al Instituto Federal Electoral en autoridad nacional (Instituto Nacional Electoral) como ente organizador de las elecciones federales, con injerencia en las facultades electorales del ámbito local, y fiscalizador único se sobrecargó funcional y políticamente a la nueva institución. Dicha sobrecarga produjo en gran medida debilidades en la revisión y dictaminación de ingresos y egresos

de partidos y candidatos, así como errores en la calificación de faltas en los proyectos de resolución. Lo anterior fue un factor para que iniciara una larga ruta de impugnaciones y revocaciones de dictámenes y resoluciones emitidas por el Consejo General del INE.

2.2. La primera prueba: la fiscalización en el proceso electoral 2014-2015

Conforme a la legislación federal y local en materia electoral, durante el mes de octubre de 2014 se dio inicio al calendario electoral, que consideró el desarrollo de comicios en el ámbito federal para elegir diputados federales al Congreso de la Unión; asimismo, en los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán. En el Cuadro 6 podemos apreciar el número de cargos de elección popular que serían electos en 2015, así como candidatos registrados, montos y actividades realizadas en la fiscalización del proceso electoral 2014-2015.

Cuadro 6.
 Numeralia en materia de fiscalización.
 Proceso Electoral 2014-2015

Elección de diputados federales 9 elecciones de gobernador 17 elecciones locales	14,827 candidatos 2,667 federales 12,160 locales	2,305 cargos de elección popular
1,099,619 operaciones registradas en el SIF	Monitoreo en 300 distritos electorales Evidencia de 40,406 testigos espectaculares, bardas, mantas, entre otros	Montos involucrados en campañas 6,352 mdp Ingresos 3,151 mdp Gastos 3,201 mdp

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

El 10 de julio de 2015, a 33 días de celebrada la Jornada Electoral del 7 de junio, la Comisión de Fiscalización del INE inició la aprobación de los dictámenes consolidados de los informes de campaña y los proyectos de resolución respecto a las irregularidades encontradas en la revisión de dichos informes. Revisó los informes correspondientes a 12 mil 914 candidatos, de los cuales dos mil 667 fueron candidatos federales y diez mil 247 candidatos locales.

La Unidad Técnica de Fiscalización del INE recibió los informes a través del Sistema Integral de Fiscalización, en el cual se registró un total de un millón 60 mil 674 operaciones de partidos y candidatos. De cada operación se comprobó y verificó la existencia de la documentación soporte: movimientos bancarios, existencia de cheques, de contratos, de facturas, de recibos, entre otras.

Los registros contables de los partidos se contrastaron con el monitoreo del INE en todo el territorio nacional, con visitas de verificación de personal del Instituto y con la información aportada por las autoridades hacendarias y financieras del país.

Para el caso de anuncios espectaculares se realizaron tareas de monitoreo en los 300 distritos electorales en que se divide la geografía del país; se obtuvo la evidencia de 40 mil 66 testigos que incluyen espectaculares, vallas, panorámicos, entre otros. De estos, los partidos políticos y candidatos no habían reportado 15 mil 966, es decir, más de una tercera parte. Así, con el monitoreo del INE y tras dar oportunidad a los actores políticos de acreditar esos gastos, el INE identificó erogaciones no reportadas en ese tipo de propaganda por nueve millones 825 mil pesos, que se traducirían en una sanción equivalente.

La Comisión de Fiscalización acordó los criterios de sanción antes de conocer las irregularidades y los actores que las cometieron; así, se aplica la misma norma a todos los partidos y candidatos. Por ejemplo, “no informar gasto” se sancionó con el 150 por ciento del monto involucrado; “no comprobar gasto” con el 100 por ciento de la cifra identificada; y la “no presentación de informes”, el “no uso del Sistema Integral de Fiscalización” o la “no apertura de cuentas bancarias” para los candidatos, se sancionó tomando como referencia el 30 por ciento del tope de gasto de la campaña

involucrada, local o federal según sea el caso. También se sancionó realizar en efectivo pagos mayores a 90 días de salario mínimo, con el 100 por ciento del monto.

Asimismo, se aplicaron los criterios de prorrato definidos en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Fiscalización del INE que señala que los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo con lo siguiente: a) como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña; b) los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y c) en los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos, o los contenidos de sus plataformas electorales. De esa manera, se combate la evasión de gastos efectivamente aplicados a las campañas, al tiempo que se previene que la dispersión puramente artificial de gasto, sin sustento legal ni beneficio real a la campaña, se traduzca en la subestimación del gasto efectivamente aplicado.

El 11 y 12 de julio de 2015, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó los dictámenes y proyectos de resolución de las campañas federales correspondientes a la elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como los correspondientes a las elecciones locales de Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

El agregado de los ingresos reportados en las cuentas de campañas electorales federales de los partidos y candidatos, equivalió a mil 59 millones de pesos, de los cuales fueron erogados mil 20 millones. La Comisión de Fiscalización aprobó proponer al Consejo General sanciones por 131 millones de pesos por faltas detectadas en los informes de las campañas federales. A continuación, en el Cuadro 7, se precisa la distribución de esas sanciones entre partidos políticos y coaliciones.

Cuadro 7.

Distribución de sanciones entre partidos políticos y coaliciones

Partido/Coalición	Sanciones millones de pesos
Partido Acción Nacional	3.4
Partido Revolucionario Institucional	0.9
Partido de la Revolución Democrática	4.0
Partido del Trabajo	9.3
Partido Verde Ecologista Mexicano	56.9
Movimiento Ciudadano	13.7
Nueva Alianza	1.1
Morena	13.0
Partido Humanista	13.0
Encuentro Social	5.7
Coalición PRI-PVEM	4.4
Coalición PRD-PT	5.7
Total	131.1

Fuente: Elaboración propia con base en la resolución del Consejo General del INE.

Asimismo, se identificaron 14 rebases de topes de gasto de campaña en el caso federal, de ellos, 13 correspondieron a candidatos derrotados y uno a un ganador. Este último caso se dio en Quintana Roo, donde el ganador obtuvo una diferencia de votos respecto al segundo lugar de 15.75 por ciento, superior al 5 por ciento considerado en la norma, por lo que no se actualizó el segundo factor que debe tomarse en cuenta para la nulidad de la elección.

De los nueve dictámenes aprobados para campañas locales se identificaron mil 110 millones de ingresos en las cuentas bancarias de los partidos, de los cuales acreditaron gastos por 928 millones de pesos. Las sanciones contenidas en esos nueve proyectos de resolución alcanzan los 182.2 millones de pesos (Cuadro 8).

Cuadro 8.
Sanciones por entidad federativa (orden alfabético)

Entidad federativa	Sanciones millones de pesos
Baja California Sur	15.6
Distrito Federal	33.8
Guerrero	12.1
Jalisco	54.7
Morelos	3.6
Querétaro	7.5
San Luis Potosí	30.0
Sonora	11.2
Yucatán	13.7
Total	182.2

Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos de resolución para campañas locales.

En estas nueve entidades se identificaron 17 rebases de topes de campaña. De ellos, cinco son candidatos ganadores, pero ninguno tiene un porcentaje de diferencia respecto al segundo lugar menor al 5 por ciento. Hubo dos candidatos a gobernador en que se identificó rebase de tope, son los candidatos a la gubernatura de Baja California Sur por el Partido Acción Nacional (con un rebase de seis mil 676 pesos (0.06%) y el de la Coalición PRI-PVEM con 2.9 millones de pesos (21.7%).

Respecto de los dictámenes correspondientes a Campeche, Colima, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León y Tabasco, se revisaron ocho mil 656 informes de ingresos y gastos de cuatro mil 739 candidatos: 38 candidatos a gobernador, mil 720 candidatos a diputados, dos mil 855 candidatos a ayuntamientos y 126 candidatos a juntas municipales; de los cuales 37 corresponden al cargo de ayuntamientos, 16 corresponden al cargo a

diputados y dos corresponden al cargo a gobernadores de candidatos independientes. En las siete entidades, compitieron diez partidos nacionales y veinte partidos con registro local, y se formaron cinco coaliciones.

La auditoría se enfocó en la revisión de los gastos que representan mayor importancia relativa para los sujetos obligados. Se trata de gastos en contratación de espectaculares, publicidad en medios impresos, publicidad en internet, gastos en casa de campaña y gastos en actos de campaña.

Para el caso de espectaculares, se realizó monitoreo en las siete entidades y se obtuvo la evidencia de 561 testigos en el ámbito local, de los cuales los partidos políticos en conjunto no habían reportado 221, equivalente al 39 por ciento. Derivado del ejercicio de campo realizado por la UTF es que los sujetos obligados los incorporaron a sus informes, a excepción de los espectaculares, que fueron sancionados y acumulados a los informes respectivos por mandato de autoridad; esta acumulación junto con diversas irregularidades detectadas en este rubro, generaron sanciones por seis millones 221 mil pesos.

En lo que se refiere a medios impresos, se realizó el monitoreo en las siete entidades y se obtuvo la evidencia de mil 636 testigos, de los cuales los partidos políticos en conjunto no habían reportado un total de 100, equivalente al 6 por ciento; derivado de la revisión realizada por la UTF, los sujetos obligados las incorporaron a sus informes, a excepción de las inserciones, que fueron sancionadas y acumuladas por mandato de autoridad; esta acumulación junto con diversas irregularidades detectadas en este rubro, generaron sanciones por un millón 893 mil 145 pesos.

Respecto de las casas de campaña se realizaron visitas de verificación en las siete entidades, se obtuvo la evidencia de 19 casas de campaña no reportadas por los partidos políticos, los sujetos obligados las incorporaron a sus informes, a excepción de las casas que fueron sancionadas y acumuladas por mandato de autoridad; esta acumulación junto con diversas irregularidades detectadas en este rubro, generaron sanciones por 379 mil 120 pesos.

En lo que toca a actos de campaña, se solicitó la agenda de eventos políticos a los candidatos de las siete entidades y se obtuvo la programación de los eventos, de los cuales los partidos políticos no reportaron gastos correspondientes a siete eventos, cuyos gastos fueron acumulados a los informes respectivos; esta acumulación junto con diversas irregularidades detectadas en este rubro, generaron sanciones por un millón 256 mil 961 pesos.

Finalmente, para el caso de producción de promocionales de radio y televisión, se verificaron los anuncios publicitarios registrados ante el Comité de Radio y Televisión del INE, los partidos políticos en conjunto no habían reportado los gastos de producción de un total de 123 anuncios publicitarios; derivado de la verificación realizada por la UTF los sujetos obligados incorporaron a sus informes esta acumulación junto con diversas irregularidades detectadas en este rubro, lo que les generó un monto de siete millones 500 mil 947 pesos por concepto de sanciones.

Para sancionar los gastos no reportados, la UTF utilizó una matriz de precios de productos y servicios, de donde tomó los costos más altos, identificados en cada entidad federativa, para sancionar y acumular dicho costo a los gastos de precampaña o campaña. La problemática de este criterio fue que, en las periferias de las entidades, los costos de un producto o servicio eran menores a los que se ofrecían en las capitales, o viceversa; incluso, existieron casos donde no hubo forma de comparar en la entidad el servicio contratado por partidos y candidatos.

Se detectaron siete informes de candidatos con rebase en tope de gastos de campaña, de los cuales cinco corresponden a candidatos al cargo de ayuntamiento: tres en Michoacán, uno en el Estado de México y uno en Tabasco, y finalmente dos candidatos al cargo de diputado local en Campeche (Cuadro 9).

En total, se consideraron sanciones por 95 millones de pesos a los partidos políticos en estas siete entidades. Si se suma al resto de dictámenes votados, las sanciones en las entidades federativas ascienden a un total de 277 millones de pesos; además, si se toman

Cuadro 9.
Sanciones por entidad federativa

Entidad federativa	Sanciones millones de pesos
Campeche	2.90
Colima	5.05
Estado de México	35.39
Guanajuato	19.04
Michoacán	12.75
Nuevo León	8.60
Tabasco	11.46
Total	95.19

Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos de resolución para campañas locales.

en cuenta los 131 millones de pesos en sanciones correspondientes a las campañas federales, la Comisión de Fiscalización propuso sanciones por 408 millones de pesos.

En suma, en el proceso electoral 2014-2015 se revisaron 38 mil 621 informes, lo cual fue una muestra del reto que representó para el INE la fiscalización simultánea de ingresos y gastos de las elecciones federales y locales. La experiencia permitió advertir al menos los siguientes retos:

1. La transparencia de los ingresos y egresos de los partidos políticos en las campañas fue materia pendiente, ya que el módulo de transparencia del Sistema Integral de Fiscalización no quedó consolidado.
2. La dinámica de las campañas políticas demostró ser mayor que los plazos establecidos para reportar gastos.
3. Existió un gran número de gastos no reportados, por lo que se hizo necesario incrementar las verificaciones en campo.

4. Se debían precisar criterios para sancionar las subvaluaciones y sobrevaluaciones de los gastos reportados por los partidos políticos, ya que los costos de servicios y productos varían dependiendo de la zona geográfica del territorio nacional.
5. Afinar la matriz de precios, excluyendo valores extremos y poco reales.
6. Avanzar hacia otro tipo de sanciones, no únicamente económicas; en ocasiones, la capacidad económica de los partidos es menor a las sanciones impuestas.
7. En el caso de los candidatos, tanto independientes como de partido, encontrar mecanismos para identificar su capacidad económica, con vista a hacer efectiva su responsabilidad solidaria.
8. Dada la carga de trabajo, se hace necesario repensar el modelo nacional de fiscalización en términos de coadyuvancia; explorar posibilidades para que los institutos electorales locales acompañen al INE en las tareas de la función fiscalizadora. Sin embargo, como veremos adelante, lejos de optar por esta posibilidad, la función fiscalizadora radicalizó su centralización.

2.3. Proceso electoral local ordinario 2015-2016, y el proceso especial de la Ciudad de México

La magnitud de la fiscalización en 2016 fue superior a la de 2015, no solo por la realización de un mayor número de elecciones, sino por el incremento de las elecciones de gobernadores que, de manera natural, imprimen una mayor tensión política.

Fue así como el INE, a través de la UTF, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General, revisó ingresos y gastos de precampaña, obtención de apoyo ciudadano y campaña relativo a los comicios electorales extraordinarios realizados en Colima, para elegir el cargo de gobernador, y de los ayuntamientos de Chiautla, Estado de México; Omitlán, Hidalgo; Centro, Tabasco, y Zacatecas, Zacatecas, representando la revisión de informes de 30 candidatos.

Además, las elecciones ordinarias fueron de 12 gobernadores, de 12 congresos locales y 400 ayuntamientos en 13 entidades federativas y dos procesos extraordinarios que derivaron del mismo, así como de la realización de una elección no contemplada que dio origen a la conformación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Los procesos electorales locales dieron inicio en el mes de septiembre de 2015, en Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

La jornada electoral del 5 de junio de 2016 se celebró en 13 entidades federativas para elegir a 12 gobernadores, 388 diputados locales y 966 ayuntamientos. En esa misma fecha se sufragó en la capital del país para elegir 60 diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

El 14 de julio, el Consejo General del INE aprobó 13 resoluciones sobre el mismo número de dictámenes consolidados. La magnitud de la documentación revisada para realizar la fiscalización fue de 122 mil 938 pólizas incorporadas al sistema de contabilidad en línea y los movimientos bancarios que realizaron ocho mil 279 candidatos. La revisión de los informes arrojó más de mil 500 millones de pesos en ingresos y gastos por mil 512 millones.

Las sanciones impuestas fueron de 130 millones 952 mil pesos —cantidad preliminar—, pues estaba sujeta a posibles modificaciones como consecuencia de las resoluciones del TEPJF por impugnaciones presentadas por los partidos políticos. Es relevante comentar que la mayoría de las sanciones “...impuestas a los partidos políticos y candidatos, responden en general a errores y/u omisiones en los reportes de ingresos y gastos” (COF, 2016).²⁷

La realización de las funciones de fiscalización tanto de los procesos electorales como de la operación ordinaria, implicó intercambiar información con el Servicio de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Comisión Nacional Bancaria y de

27 Informe Anual 2016 de la Comisión de Fiscalización.

Valores, entre otros, quienes en el ámbito de sus atribuciones corroboraron el origen y destino del dinero, así como la veracidad de las operaciones financieras de los partidos, candidatos y terceros. De igual manera, se compulsaron las operaciones con el Registro Nacional de Proveedores para verificar que las contrataciones de bienes y servicios se hubieran realizado con proveedores registrados (COF, 2016).²⁸

La magnitud de la fiscalización puede observarse en el Cuadro 10:

Cuadro 10.
 Numeralia en materia de fiscalización.
 Proceso electoral 2016

12 elecciones de gobernador 1 Proceso Especial (CDMX) 1 Proceso Intermedio (BCN)	8,271 candidatos locales entre gubernaturas, diputaciones, ayuntamientos, presidentes de comunidad y síndicos	1,226 cargos de elección popular
Fueron registradas 122,938 pólizas en el SIF	Evidencia de 17,457 testigos espectaculares, bardas, mantas, entre otros	Montos involucrados en campañas Ingresos 1,500 mdp Gastos 1,512 mdp

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

En 2016, a propuesta de los consejeros electorales, se modificaron normas y criterios del Reglamento de Fiscalización. Más allá de los cambios en el Reglamento, el Consejo General del INE debió tomar acuerdos para definir criterios en esta materia. Es así como el 30 de marzo de 2016 resolvió que no era posible establecer medidas

²⁸ Ídem.

cautelares en materia de fiscalización, debido a la naturaleza de los actos fiscalizables (INE/CG161/2016).²⁹

Con base en ello, el proyecto aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral declaró improcedente la adopción de medidas cautelares en materia de fiscalización debido fundamentalmente a que, en la perspectiva del principio de legalidad, no existe norma alguna que faculte a la autoridad electoral administrativa para tomar ese tipo de decisiones. La razón implícita, de orden sistémico, apunta a que la aplicación de medidas cautelares podría constituirse como un nuevo campo de contienda “judicializada”, que implicaría detener actividades de campaña lo cual, al final, resultaría válido y legal, con daño irreparable a estrategias novedosas, que pudieran representar nuevas y más eficaces acciones de vinculación de los candidatos con su electorado.

Por otro lado, es de poner especial atención al principio de certeza, pues la imposición de medidas cautelares solo procede respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos, pero no así respecto de hechos futuros de realización incierta o partes de una acción.

Lo anterior se relaciona con otro principio fundamental en el desarrollo de toda acción en el terreno electoral, la equidad; ya que si las medidas cautelares se aplicaran, una de las acciones inmediatas posibles sería la inhabilitación de las cuentas bancarias de los partidos políticos en plena campaña o precampaña, el impedimento para distribuir propaganda ante la sola y especulativa acusación de estar financiada con recursos ilícitos, o constituir un gasto excesivo y presuntamente violatorio de los topes de gasto de campaña.

Esa inhabilitación, sustentada en “supuestos”, representaría un daño irreparable para el candidato y el partido político en el breve marco de una campaña; se afectaría con ello la equidad en la contienda.

29 Las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales, cuyo objeto es suplir interinamente la falta de una resolución, previendo el peligro en la dilación y asegurando al mismo tiempo su eficacia. El fin de las medidas cautelares, es detener por completo la acción presumiblemente antijurídica, para evitar que continúen sus efectos, en tanto se resuelve el fondo de la controversia.

Agreguemos un argumento más desde la perspectiva de los derechos humanos. En los hechos, la fiscalización no admite valoraciones preliminares sobre gastos aislados; siempre implica pronunciamientos sobre el fondo y sobre el conjunto de gasto, por lo que se atendería contra el principio de presunción de inocencia. Además, el artículo 17 constitucional plantea que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, *completa* e imparcial.

También es necesario tomar en cuenta que desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas un hecho aislado no contribuye a su materialización. Menos aún el supuesto de un hecho futuro. La transparencia y la rendición de cuentas son eficaces si se realizan sobre hechos ciertos y comprobables.

Por otra parte, en la perspectiva de la inhibición de conductas contrarias a la normativa, debe tenerse presente que el nuevo modelo de fiscalización hace de este ejercicio una revisión que ya no se realiza después, sino *durante* las campañas y que la ley exige la emisión de sus resultados *antes* de la toma de posesión de quienes hayan resultado vencedores. De manera que las conductas antijurídicas tienen consecuencia casi inmediata, sin que sea menester la medida cautelar.

En el mismo mes de abril de 2016 se presentó otro caso relevante. El Consejo General había resuelto que los precandidatos de Morena a las gubernaturas en Durango y Zacatecas, omitieron la presentación del informe de ingresos y gastos a que les obliga la ley. En consecuencia, con base en el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, correspondía la pérdida del derecho a su registro como candidatos.

Al respecto, la autoridad jurisdiccional, emitió dos resoluciones revocatorias. Consideró que no se trataba de una omisión plena, sino simplemente de una entrega extemporánea. La diferente tipificación de la falta implicó una consecuencia distinta, por lo que la resolución ordenó aplicar una multa y no la pérdida del derecho al registro.

Ya anteriormente, también en el caso de Durango, el Tribunal había indicado que, si no se hizo del conocimiento directo del precandidato la presunta omisión, la reposición de la garantía de audiencia implicaba retrotraer todos los actos al momento en que el gobernado debía presentar pruebas y alegatos en su defensa.

Hay que destacar que el TEPJF no eximió de responsabilidad a los otrora precandidatos; concluyó que hubo incumplimiento, pero con consecuencias distintas a las determinadas por el INE.

Sin embargo, al resolver sobre extemporaneidad, el TEPJF no precisó sus modos y alcances; pareciera que da lo mismo la entrega con un día de retraso que en la mesa misma del Consejo General, cuando se está analizando el dictamen y proyecto de resolución.

Esa indefinición del Tribunal sobre la extemporaneidad, incentiva las infracciones y hace más difícil la labor fiscalizadora, pues la entrega del informe no es mero trámite, sino que constituye la base para la revisión de ingresos y gastos de cada precampaña y campaña. De ahí que sea trascendente el tema de la oportunidad en la entrega de informes financieros de los partidos ya que constituye uno de los ejes nodales del nuevo modelo de fiscalización electoral.

Por lo que concierne al debido proceso, el respeto al derecho de audiencia que la Constitución otorga a los gobernados no es gesto benevolente, sino deber inexcusable de todo acto legal y legítimo de autoridad. Sin embargo, tal garantía debe practicarse de manera acorde a la naturaleza y características de la materia electoral y no simplemente como reflejo condicionado de una aplicación letrista de la ley.

En el vertiginoso proceso de una precampaña o campaña, el procedimiento tradicional, que entiende la notificación personal como entrega en propia mano y en papel, no solo resulta cuasi impracticable por la dispersión geográfica de las candidaturas y las consiguientes dificultades de acceso a numerosas comunidades, sino que además puede obrar en favor de la elusión. Es así que vale la pena explorar medios alternativos que cumplan el mismo propósito de poner en conocimiento del presunto infractor las faltas que se le imputan, para que este tenga la oportunidad de alegar lo que a

su derecho convenga. La notificación electrónica, en tal contexto, ha tenido un desarrollo accidentado por la renuencia del Tribunal a tenerla por válida, pero es una opción promisoría.

Finalmente, sobre este tema, todas y cada una de las faltas deben incluirse en el oficio de errores y omisiones ya que este documento constituye el medio eficaz para la garantía de audiencia, por lo que la recepción de documentación fuera del plazo otorgado en él no debiera ser tomada en cuenta, ya que presiona sobre los brevísimos plazos en que deben emitirse resultados de fiscalización para ser efectivos, particularmente en los casos de rebase de topes de gastos de campaña.

El 14 de julio de 2016, el Consejo General del INE aprobó las quejas y los proyectos de dictamen y resolución de los recursos económicos ejercidos por los partidos políticos en las 14 entidades federativas que celebraron comicios de carácter local. Fue un ejercicio arduo, pues implicó la revisión de más de 120 mil operaciones de ingreso y ejercicio de gasto realizadas por los partidos políticos y candidatos independientes, en apenas 33 días.

Como hemos visto, la ley dispone que partidos y candidatos deberán emplear una contabilidad “en línea”; es decir, que las operaciones deberán registrarse en un plazo máximo de tres días a partir de que se hayan convenido, pagado o recibido los bienes y servicios. No fue así. A lo largo de cinco semanas se entregaron reportes que daban cuenta de cantidades muy menores de registros contables. No se trataba de exhibir a nadie, sino de alertar al respecto e indicar que la autoridad haría cumplir la ley.

Apenas en la última semana de la campaña electoral se hizo el registro contable de casi el 70 por ciento de las operaciones de ingreso-gasto. La tensión sobre la fiscalización es evidente. La revisión que la ley prevé se realice *durante* las campañas, en los hechos debió hacerse con posterioridad a estas, con efectos perniciosos sobre la profundidad del análisis y la posibilidad de recibir información de otras autoridades y proveedores para corroborar la veracidad de lo asentado contablemente. Es obvio que esta conducta no abona el sendero de la transparencia establecido en la ley y merma la calidad de la rendición de cuentas.

Por ello no debiera ser motivo de sorpresa la cantidad de sanciones económicas que se aplicaron a todos los partidos y candidatos independientes por igual. Del total de multas impuestas, que ascendió a 390 millones 115 mil 857.79 pesos para partidos y 11 millones 154 mil 317.45 pesos para candidatos independientes, casi un tercio corresponde a registros contables extemporáneos. Las sanciones corresponden con la gravedad de su efecto; se aplicó 10 por ciento del monto implicado si el registro fue extemporáneo, pero dentro del mes; 15 por ciento ocurrió antes de recibir el oficio de errores y omisiones, y 30 por ciento cuando se hizo a requerimiento de la autoridad.

No obstante la pertinencia de estas sanciones, cabe tener presente una experiencia desafortunada, también de 2016, en que hubo algunos excesos de la autoridad electoral como, por ejemplo, considerar traspasos entre cuentas, pólizas de corrección habituales en toda contabilidad, o bien asientos de cargo y abono como operaciones distintas. En diversos casos se generaba una ficción, según la cual los partidos habrían realizado operaciones por montos que multiplicaban hasta por veinte veces los recursos efectivamente utilizados. La aplicación de un criterio puramente mecánico, desdeñoso de las circunstancias de la campaña y la naturaleza de cada registro contable en la cuantificación de las extemporaneidades, aunque tendente a disminuir, continúa representando una importante área de oportunidad en la labor fiscalizadora. De ahí que para que la acción de la autoridad contribuya eficazmente a la transparencia y la rendición de cuentas debe ser técnicamente pulcra, tomando en cuenta la naturaleza específica de los partidos políticos como entidades de interés público.

Otro dato significativo es que la fiscalización detectó un total de 38 rebases de topes de gastos de campaña. Se trata de una causal de nulidad que por primera ocasión se aplicó en las 14 entidades que celebraron comicios. La mayor parte de ellos ocurrió en Tlaxcala, con ocho candidatos a presidentes de comunidad y seis a presidentes municipales, seguidos por Zacatecas, en donde nueve candidatos a presidente municipal de los diversos partidos rebasaron los topes, y Oaxaca con siete candidatos a concejales de ayuntamientos. Los rebases oscilaron entre 0.65 y 56.85 por ciento.

Por otra parte, en 2016, durante la etapa final de la fiscalización del proceso electoral de ese año, la Sala Superior del TEPJF ordenó al INE incorporara al Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) a personal de la Unidad Técnica de Fiscalización. De acuerdo con la resolución recaída al SUP-RAP-148/2016, la UTF desarrolla una función especializada en el Instituto y es parte integral de las actividades sustantivas del INE, por lo que su personal debía ser incorporado al SPEN.

Esta medida podría coadyuvar a enriquecer la visión contable de campañas y partidos políticos mediante la especialización del personal en materia electoral. Es así, porque un buen auditor no necesariamente es un buen fiscalizador, cuando ignora los valores, propósitos y formas de materialización del conjunto de actos constitutivos de la materia electoral, entre las que se inscribe la función fiscalizadora como componente armónico y no como ámbito con lógica propia. Se trata de cultura organizacional, un tema poco atendido en el INE y que no resulta de implementación sencilla, debido, por una parte, a la carencia de una conceptualización de la labor fiscalizadora que involucre las diversas perspectivas disciplinarias que concurren en ella y no se reduzca a un simple y llano ejercicio de auditoría descontextualizado y, por otro lado, a la vorágine que rodea a esta actividad que nunca cesa y deja escaso tiempo para la formación del personal en metodologías, estilos de trabajo, éticas laborales y profesionales, y técnicas de investigación.

La cultura organizacional resulta trascendente en la vía de favorecer un “modo institucional correcto” de abordar la materia de trabajo desde enfoques interdisciplinarios, conforme a los valores democráticos y los principios rectores de la institución, para superar vicios comunes de las profesiones aisladas, como por ejemplo, la propensión que denotan muchos abogados a renunciar a la teoría de la interpretación para aplicar las normas de modo letrista, antes que literal, y el subjetivismo de auditor que rehúsa admitir interpretaciones diversas de las que, a veces en forma predeterminada, ha establecido. En unos y otros, favorecería la superación del prejuicio antipartidista tan común en nuestra endeble cultura política y que en la fiscalización se concreta en la visión de los partidos y candidatos como presuntos infractores a los que se debe exhibir, antes que la

detección y demostración objetiva e imputación debida de conductas que, sin filias ni fobias, deben tener consecuencias jurídicas.

La resolución SUP-RAP-148/2016 de la Sala Superior abrió un gran campo de oportunidades que no ha sido posible aprovechar, pues el concurso mediante el cual se integró el personal de fiscalización al Servicio Profesional Electoral no pudo ser concluido sino hasta bien entrado 2017, en la víspera del proceso electoral más vasto de la historia de México y, sorprendentemente, significó la sustitución de casi dos tercios del personal que tradicionalmente ocupaba puestos en la Unidad Técnica de Fiscalización.

No obstante, en un contexto difícil de transición entre un modelo fiscalizador y otro nuevo, con problemas estructurales irresueltos y con escaso tiempo para la realización de los trabajos, la fiscalización del proceso electoral 2016 mostró avances importantes en cuanto a transparencia y celeridad ya que el Módulo de Transparencia funcionó razonablemente y el sistema de contabilidad coadyuvó a fiscalizar en tiempo real a partidos políticos y candidatos. Empero, la fiscalización en tiempo real no correspondió con los registros de ingresos y gastos de partidos políticos, precandidatos y candidatos, por lo que las sanciones impuestas por no utilizar el sistema se incrementaron considerablemente.

Asimismo, en este año existieron resoluciones del Tribunal, que representaron retrocesos en la materia, como fueron la revocación de sanciones impuestas por el Consejo General del INE que negó el registro de candidatos por no presentar informes de ingresos y gastos. Finalmente, es menester señalar de nueva cuenta que no atender la garantía de audiencia de partidos, precandidatos y candidatos, así como errores técnico contables, produjeron un alto número de revocaciones a sanciones impuestas por la autoridad fiscalizadora.

2.4. El esquema en plenitud, 2016-2017

La autoridad electoral tuvo que hacerse cargo de la fiscalización de las elecciones extraordinarias de 2016 en dos municipios de Hidalgo y Zatecas, cuya revisión se extendió al ejercicio 2017, con procesos electorales extraordinarios en un municipio de Oaxaca y siete en Tlaxcala.

Se fiscalizaron campañas en cuatro elecciones locales: Coahuila de Zaragoza, Estado de México, Nayarit y Veracruz de Ignacio de la Llave; con tres cargos de gobernador, 34 diputados locales, 270 presidentes municipales y 138 regidores; en suma 445 puestos de elección popular correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017. Todo parecía indicar que no se darían mayores complicaciones en cumplir con la revisión financiera de los partidos políticos, pues la magnitud del trabajo era mucho menor que en los dos años anteriores, como puede verse con claridad en el Cuadro 11:

Cuadro 11.
 Numeralia en materia de fiscalización.
 Proceso electoral 2017

3 elecciones de gobernador 43 distritos 270 ayuntamientos 138 regidores	3,254 candidatos y candidatos independientes	445 cargos de elección popular fiscalizados
88,246 pólizas registradas en el SIF	101,782 muestras de espectaculares y medios impresos 2,794 visitas de verificación	Montos involucrados en campañas Ingresos 789 mdp Gastos 764 mdp

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

El resultado de la expectativa de la entrega de informes de campaña en relación al número de candidatos fue satisfactorio, pues solo el 2.5 por ciento de los candidatos fueron omisos en entregar los informes a que estaban obligados y el 2.7 por ciento fueron entregados extemporáneamente. En esta información nos percatamos que, con dificultades, el nuevo modelo de fiscalización va asentándose en la práctica de los candidatos y partidos políticos. Aunque continuó prevaleciendo un retraso significativo en el registro de las pólizas. Los datos absolutos se pueden observar con claridad en el Cuadro 12:

Cuadro 12.

Información de la presentación de informes.
 Proceso electoral 2017

Número de candidatos y candidatos independientes	Informes esperados	Informes presentados por período		Oportunidad en la entrega de informes		Informes omisos
3,254	3,717	3,172	449	3,520	101	96

Durante 2017 se impuso a diversos sujetos obligados por concepto de sanciones el monto de 19 millones 682 mil 587.67 pesos.³⁰ De esta cantidad destaca la proporción aplicada a los partidos políticos nacionales:

Cuadro 13.

Monto total de sanciones impuestas a sujetos obligados durante el Proceso electoral 2017

Partidos políticos	Monto pesos	Porcentaje %
Nacionales	18,356,147.31	93.26
Locales	948,633.53	4.83
Otros sujetos	377,806.83	1.92

Cuadro 14.

Monto de sanciones impuestas a cada partido político nacional. Proceso electoral 2017

30 Derivado del procedimiento oficioso relacionado con los representantes de casilla en el Estado de México, se impusieron diversas sanciones a los sujetos obligados; sin embargo, dichas cifras no son consideradas, pues fueron acatadas con posterioridad. Aquí puede identificarse una alternativa de mejora, pues se pone escasa atención al ajuste de cifras en la información pública, para presentarla en forma consolidada, es decir, distinguiendo información que aún puede ser modificada en sede jurisdiccional y la que ya constituye “cosa juzgada”.

Partidos políticos nacionales		
Partido	Monto Pesos	Porcentaje %
PAN	3,617,600.33	18.38
PRI	2,782,364.44	14.14
PRD	2,138,258.44	10.86
PT	1,943,513.62	9.87
PVEM	1,056,922.72	5.37
MC	1,222,484.66	6.21
PANAL	1,674,292.77	8.51
Morena	3,028,738.52	15.39
PES	891,971.81	4.53
Subtotal	18,356,147.31	93.26

Cuadro 15.

Sanciones impuestas a partidos políticos locales.
 Proceso electoral 2017

Partidos políticos locales		
Partido	Monto Pesos	Porcentaje %
Campesino Popular	5,254.90	0.03
Partido Joven	90,251.20	0.45
Revolución Coahuilense	5,254.90	0.03
Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila	77,038.70	0.38
Partido de la Revolución Socialista (Nayarit)	770,833.83	3.84
Subtotal	948,633.53	4.73

Cuadro 16.
Sanciones impuestas a otros sujetos obligados.
Proceso electoral 2017

Nombre	Monto pesos	Porcentaje %
C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, entonces candidato independiente a presidente municipal	365,200.00	1.82
C. Héctor Miguel Mendoza Contreras, entonces candidato independiente a presidente municipal de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Veracruz	2,415.68	0.01
C. Jorge Luis Mendoza Velarde, entonces candidato al cargo de presidente municipal de Martínez de la Torre, Veracruz	10,191.15	0.05
Subtotal	377,806.83	1.88

Es natural que los partidos políticos señalaran que las sanciones relatadas y otras más, relativas a gastos no reportados o no comprobados, fueron severas. Pero también lo es que las conductas infractoras vulneran la equidad y transparencia que todos los ciudadanos deseamos para nuestras contiendas electorales.

La fiscalización de los recursos que reciben y emplean los partidos políticos en las campañas electorales alcanzó su punto más álgido en las elecciones locales realizadas en este año. El 17 de julio de 2017, en el Consejo General del INE, todos los partidos se quejaron de los criterios conforme a los cuales se les imponían sanciones por faltas cometidas en los procesos electorales de Nayarit, Veracruz y, sobre todo, Coahuila y Estado de México. La controversia es natural

ya que no existe acuerdo posible entre auditor y auditado. Esta vez, sin embargo, los partidos tuvieron una dosis de razón mucho mayor que la habitual.

Es necesario traer a la atención tan solo sobre un tema de los muchos que se abordaron y que comentamos como una de las debilidades de la operación del modelo en el proceso electoral 2014-2015. El Reglamento de Fiscalización dispone que cuando un gasto no haya sido reportado y sea detectado por la autoridad, su costo será valuado conforme al valor más alto de la matriz de precios que al efecto se elabore. Pero el TEPJF, en diversas sentencias, ha señalado que dicha matriz debe referirse a bienes o servicios similares al que se reprocha y que los precios de referencia deben recabarse en el ámbito geográfico más cercano al del sitio en que se cometió la falta.

Por ello sorprendió que numerosas valuaciones practicadas por la autoridad aludieran, por ejemplo, a costos de casas de campaña situadas en la capital de la entidad federativa y se aplicaran, sin mesura ni matiz, a municipios serranos. Otro ejemplo fue que el costo de un evento en salón de hotel capitalino en el que se contrató hasta coffee break se aplicó por igual a otro sin ningún servicio celebrado en el salón de juntas de un comisariado ejidal.

Es verdad que, ante el ocultamiento de gastos, la autoridad no puede ni debe hacer un cálculo exacto de precios reales, pero también lo es que “inflar” sin razón suficiente y explícita un gasto no reportado abona poco a la certeza y la correcta impartición de justicia. En las elecciones ordinarias y extraordinarias celebradas, pueden identificarse costos que la autoridad valúa y que resultan insólitamente elevados. En la sesión del Consejo General en la que se resolvió la aplicación de sanciones, se exhibieron banderas que distan mucho de las estrambóticas dimensiones calculadas por la unidad técnica y, por supuesto, del precio atribuido, que superó incluso el de un anuncio espectacular.

Podrá decirse que todo es resultado del afán de auditores noveles de acreditar su compromiso y empeño en función de las faltas que determinan o descubren. Es posible. Pero tal vez la explicación más realista es que los auditores se vieron abrumados por el trabajo,

estaban poco capacitados respecto de lo que dispone con exactitud el Reglamento, recibieron instrucciones poco claras y ante la dificultad de confeccionar una matriz por cada ámbito geográfico optaron por una de alcance estatal. Como quiera que sea, incurrieron en un ostensible error técnico que ocasionó las encendidas y justificadas protestas de los partidos.

El Consejo General acordó el ajuste de las matrices de precios, pero solo en aquellos casos señalados expresamente. Hubo muchos más. Entre tanto, queda como enseñanza la importancia del método. No basta con que la autoridad ejerza sus atribuciones con la mejor intención y empeño; se requiere un proceder técnicamente pulcro, pues de lo contrario se suscitan todo género de especulaciones.

De las elecciones de 2017, la de gobernador en Coahuila se convirtió en motivo de abierta desavenencia entre las autoridades electorales. A principios de octubre, el INE determinó que el candidato de la coalición “Por un Coahuila Seguro” rebasó en 10.5 por ciento el tope de gastos de campaña. La resolución del Tribunal condujo a que el rebase disminuyera hasta situarse en 1.61 por ciento, con lo que la elección coahuilense no sería objeto de nulidad.

Empero, en la sesión del lunes 30 de noviembre de 2017, al resolver una queja interpuesta por el Partido Acción Nacional, el INE resolvió que la coalición “Por un Coahuila Seguro” (PRI, PVEM, PANAL, Socialdemócrata Independiente, Partido Joven, Partido de la Revolución Coahuilense y Partido Campesino Popular) había omitido reportar un millón 461 mil 600 pesos aplicados a la producción y posproducción de 84 videos que fueron difundidos en Facebook. También determinó sumar la parte por 362 mil 272.26 pesos que correspondía al candidato a gobernador, por inserciones periodísticas no reportadas. A ello habría que agregar los gastos no declarados que subsistieron de la anterior resolución jurisdiccional, por 310 mil 621.62 pesos. La suma final alcanzó dos millones 134 mil 493.88 pesos, con lo que se configuró un rebase de 11.09 por ciento de los gastos de campaña.

La resolución del INE apuntó que se distinguieron 151 videos que eran de manufactura casera, que habían sido sancionados o se li-

mitaban a reproducir fragmentos de eventos. Respecto de las inserciones de prensa, indicó que si bien no hubo solicitud del voto se acreditó un beneficio de ellas a las diversas campañas de Coahuila, entre las que figuraba la de gobernador.

En su defensa, la coalición adujo que los gastos de producción de videos estaban reportados y únicamente omitieron la presentación de muestras, por lo que la falta devenía puramente formal y, además, se reprocharon videos duplicados y algunos que ya habían sido sancionados. Naturalmente, la coalición impugnó la resolución del INE.

El 24 de noviembre, el TEPJF modificó las resoluciones INE/CG447/2017, INE/CG501/2017 e INE/CG513/2017, respecto de los temas de representantes de casilla y generales, videos en internet que no habían sido reportados y, por tanto, el rebase al tope de gastos de campaña. El Tribunal resolvió sancionar como mera falta formal los formatos CRCG, que la Coalición ganadora presentó hasta el 20 de junio y que estaban fechados ese día, es decir, 16 días después de la jornada electoral. Adujo un dudoso tecnicismo: que el asunto a dilucidar era si se les había pagado o no a los representantes generales y de casilla, antes que si los formatos se habían requisitado a tiempo. Deja un riesgoso precedente, con el que los infractores pueden “fabricar” pruebas de descargo. Nuevamente, la extemporaneidad quedó en la indefinición.

En aquellos casos en los que no se presentó formato o documento alguno para acreditar la gratuidad de la representación del día de la jornada electoral, o habiéndolo presentado no reunían los requisitos de nombre, firma o clave de elector, dispuso la sanción económica. El caso es que se disminuyó el gasto no declarado de 610 mil 134.94 pesos a solo 146 mil 472.10 pesos, que se sumaron para el cálculo de rebase.

También dejó sin efectos la omisión de registrar y comprobar los gastos correspondientes a gastos de producción de 82 videos difundidos en internet. Decía la sentencia que la notificación del procedimiento a la coalición ganadora fue defectuosa. Por tanto, dejó insubsistente el monto de un millón 461 mil 600 pesos, para disminuirlo a solo 34 mil 800 pesos, por dos videos; la cantidad fue sumada al tope.

Es verdad que la actuación del INE debe ajustarse estrictamente a la legalidad y que, al actuar en el campo del derecho sancionador electoral, sus interpretaciones deben responder a la regla de estricto derecho. Es un valor sustancial en todo proceso democrático y todo acto de autoridad. No debe pasarse por alto que, con frecuencia que debiera enmendarse de raíz, el INE rebasa sus límites o imputa conductas sin probanzas suficientes, con el subjetivo parecer de los auditores como única razón de fondo.

Una vez más, se demostró que el INE aplica la normativa con severidad que muchas veces luce excesiva y poco apegada a las dinámicas de campaña y conductas realmente desplegadas, mientras que el Tribunal enfatiza la garantía de audiencia y, con ánimo presumiblemente benevolente, revoca resoluciones sin explicitar demasiado desde el punto de vista técnico-contable.

No se trata de conceder total razón a una u otra instancia. En temas complejos e interdisciplinarios, nadie acierta del todo, pero tampoco se equivoca por completo. Lo que resultó evidente es que ambas instituciones transitan por caminos interpretativos divergentes. Tampoco es para sorprenderse por ello, pero sí es de lamentar el débil o inexistente diálogo interinstitucional que propicie resoluciones más sólidas y favorezca la certeza en materia electoral. Por el contrario, se abonó a la desconfianza y a las teorías de la conspiración que no requieren demasiada evidencia para acusar parcialidad en el actuar de las autoridades.

El hecho inalterable, la verdad jurídica, fue que, con dicha resolución, Miguel Ángel Riquelme Solís tomó protesta como gobernador de Coahuila, pues el rebase de gastos de campaña en que incurrió alcanzó solo el 1.61 por ciento. En consecuencia, no fue determinante para el resultado electoral, al no actualizarse los extremos normativos para la nulidad de la elección.

Si la fiscalización es controversial por su propia naturaleza, su ejercicio exige desapego frente a objetivos e intenciones políticas, objetividad superior y el uso de métodos contables y jurídicos adecuados a cada situación que se analiza. Este es un tema que deberá cuidarse frente a cualquier escenario político.

La elección de Coahuila mostró que el conflicto electoral local, en este caso por la fiscalización, desbordó ese ámbito y se convirtió en un conflicto nacional, al intervenir el INE y las dirigencias nacionales de los partidos políticos. Lo que llevó a una polarización de las posiciones de las autoridades electorales con unos o con otros partidos. Este conflicto se derivó del proceso de centralización, que ha llevado a que las autoridades, en lugar de ser administradoras del proceso electoral y mediadoras entre los conflictos interpartidistas, sean empujadas políticamente a ser parte en los litigios electorales.

Por otra parte, el voto popular como elemento originario y la adhesión a la ley en el ejercicio de la autoridad, constituyen piedras basales de la legitimidad del Estado moderno, que lo diferencian de otras formas de dominación, presentes y pretéritas. El tema fue relevante en el proceso que se analiza, ya que hubo sanciones aplicadas a casi todos los partidos en 2017, por la supuesta omisión de presentar permisos para el uso de plazas públicas, pese a la libertad que otorga el artículo sexto constitucional y que el artículo 244 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales incluso permite y regula el uso de locales gubernamentales, y por la notificación extemporánea de eventos de campaña.

Las leyes electorales locales, la LGIPE y el Reglamento de Fiscalización no disponen obligación alguna de los partidos y sus candidatos de obtener el permiso de la autoridad para la celebración de actos de campaña, ni podrían hacerlo. Estas actividades se realizan al amparo de las libertades constitucionales y no son objeto de permiso previo; a lo más, deben dar aviso de actos que interrumpan la vialidad.

Sin embargo, en los dictámenes y proyectos de resolución de ese año, se aplicaron sanciones por no presentar permisos y recibos de pago de los derechos correspondientes. El tema amerita reflexión. En el pasado la policía municipal pretendía disolver reuniones públicas de carácter político, aduciendo que no estaban permitidas. De poco servía invocar la libertad de expresión y de reunión constitucionalmente establecidas y, generalmente, los militantes de partidos distintos del hegemónico terminaban disfrutando la hospitalidad municipal en alguna celda.

Es paradójico que una institución nacional comprometida con el desarrollo democrático sancionara un tema así. Además, que se hiciera en el marco de la fiscalización que mira únicamente al origen, monto y destino de los recursos económicos empleados en la actividad política, que carece de facultades de control sobre las actividades de los candidatos. Lo anterior indica una débil consciencia del régimen de libertades y una marcada propensión a reprochar lo que desde el subjetivo parecer del auditor debió hacerse, sin existir norma legal que funde ese tipo de señalamientos. Indica, también, debilidades en la supervisión.

Otra problemática fueron las agendas de actividades de los candidatos. El artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización dispone que cada semana los partidos y sus candidatos deberán incluir en el Sistema Integral de Fiscalización su agenda de los eventos que pretendan realizar, con siete días de anticipación como mínimo. El SIF establece dos apartados, en uno se registran los eventos “onerosos” y en otro los “no onerosos”. ¿Por qué estos últimos? Porque pudiera ocurrir que en ellos sí se aplicaran recursos y estos no fueran reportados a la autoridad.

El caso es que en ningún lugar se indica qué se entiende por evento de campaña. Los auditores optaron por una interpretación alejada de la realidad: toda actividad que realicen los candidatos. Así, en el listado de eventos que se sancionaron por haberse realizado sin los siete días de antelación, se observaron reuniones del candidato con uno o dos interlocutores o reuniones con sus equipos de campaña.

También figuraron actividades rutinarias en una campaña o que no implicaban costos directos, como recorridos a pie por una localidad, visitas a domicilios particulares en los que el único gasto es alguna propaganda general de campaña o propaganda de mano, por lo demás reportada por separado.

El tema adquiere proporciones insólitas en la contienda por la gubernatura de Nayarit. En el oficio de errores y omisiones, se requirió a la coalición “Juntos por ti”, un “informe detallado” de las razones por las que diversos eventos agendados se habían cancelado. El aviso de cancelación que dispone el reglamento había sido oportunamente remitido, pero el oficio demandaba explicación de las

razones de ello. En el dictamen correspondiente, se omitió referir el largo alegato de la coalición sobre el inconstitucional desbordamiento de atribuciones en que incurría la UTF, al pretender ejercer actos de supervisión sobre las actividades de su candidato en lugar de constreñirse a los recursos económicos que en su caso se hubieran utilizado. El dictamen reproduce solo unas cuantas líneas y da por subsanada la observación debido a que “el candidato no tenía tiempo para atender tales eventos”, lo que jamás se argumentó. No hubo sanción, pero es delicada la pretensión controladora.

Esta aplicación mecánica de un instrumento destinado a favorecer una mejor fiscalización, tiene efectos imprevistos e indeseados. La UTF no puede estar presente en todas y cada una de las actividades agendadas por los candidatos y su análisis se concreta a medir los siete días de antelación sin reparar en el carácter y circunstancias de cada evento, desechando las explicaciones de los partidos. Se sancionan entrevistas radiales y se envía el mensaje a los medios de que deben anticipar sus invitaciones a los candidatos sin que importen criterios de oportunidad periodística, pues de lo contrario estos serán sancionados. Del lado de los candidatos, la sanción de extemporaneidad por esta causa adquiere el carácter de una prohibición que no encuentra fundamento en la ley de la materia y que, por tanto, deviene en inobservancia del principio de legalidad en su vertiente de reserva de ley.

Muchas veces, en el marco de algún mitin, habitantes del poblado vecino piden al candidato que se traslade a su localidad para que sus pobladores también sean escuchados; según la UTF, acceder a tales peticiones acarrea invariablemente una multa. Equivale a otorgar permiso previo y revela una profunda incomprensión de la intensa y cambiante dinámica de una campaña, en la que los candidatos deben aprovechar todas las oportunidades para la difusión de sus propuestas, como aconseja la mercadotecnia electoral.

No afirmamos que estos desbordamientos de atribuciones sean deliberados. Antes bien, apuntan a una débil conducción, a una visión burocrática, a falta de capacitación y al frágil o ausente diálogo interdisciplinario, particularmente con los abogados de la Dirección de Resoluciones y Normatividad de la propia UTF.

La fiscalización política es demasiado importante para dejarla solo en las manos de los auditores, por más capaces y empeñosos que sean y, nos consta, lo son. Para que la fiscalización cumpla su propósito, debe aplicar ley y justicia; solo así fortalecerá al INE como la institución promotora de la democracia y la legalidad electoral, como un buen ejemplo del Estado democrático de derecho.

En materia de fiscalización de recursos, el proceso electoral de 2017 mostró que la función fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral se encontraba en plenitud; no obstante, la centralización fiscalizadora tuvo deficiencias en cuanto a la carga de la prueba en conductas infractoras y en la definición de conceptos. Ambas situaciones polemizaron y nacionalizaron conflictos del ámbito local.

2.5. Un balance preliminar

Los objetivos de transformación de la fiscalización van más allá de garantizar equidad en la contienda electoral, buscan la ampliación del horizonte de la transparencia, como preámbulo de la obligada rendición de cuentas de los recursos públicos y privados utilizados por los partidos políticos para sus actividades. Es aquí donde los criterios técnicos pueden ejercer un papel trascendental para ampliar u obstaculizar el horizonte de la transparencia en el ámbito de la fiscalización.

Por otro lado, la desconfianza social, aunada a la superficialidad de las opiniones de los analistas son un terreno fértil para la sospecha, sobre todo en las campañas. Se dirá que los candidatos presuntamente vinculados con prácticas ilícitas son hábiles para el ocultamiento o que el INE no tiene capacidad para detectarlos. Sin embargo, en el plano de los hechos, los millones de pesos empleados para las campañas electorales, solo excepcionalmente y por montos menores tienen un origen desconocido. Los mecanismos de monitoreo de que dispone la autoridad permitieron contrastar lo reportado por los candidatos con lo observado en las campañas. En general, los ingresos corresponden con los gastos.

Por supuesto, no sería sensato negar que existieron recursos que partidos y candidatos no declararon a la autoridad, que no fueron

detectados y, por ende, no fiscalizados. Sin embargo, el uso de mecanismos de verificación, más amplios y eficaces, rindieron frutos, a pesar de las dificultades conceptuales y técnicas.

Por otra parte, los sistemas que utilizó el INE para su labor fiscalizadora no están diseñados para detectar dinero de origen presuntamente delincuenciales. Para ello, requerirían el monitoreo de todos los flujos que ocurren en el conjunto de la actividad económica, lo que escapa a las posibilidades y facultades del INE. En contrapartida puede decirse que lograron un control razonable de los recursos empleados en la actividad política. La labor fiscalizadora del INE evolucionó.

No obstante, como vimos a lo largo de este capítulo, los avances normativos y técnicos de la fiscalización derivados del nuevo modelo no estuvieron exentos de dificultades conceptuales, normativas y técnicas. Muchas de ellas quedaron como materias pendientes del modelo y fomentaron desconfianza en los procesos electorales:

1. Debilidad para definir conceptos referentes a actividades de campaña.
2. Carga de pruebas deficiente para sancionar a partidos políticos.
3. Inobservancia al derecho constitucional de garantía de audiencia.
4. Resistencia de partidos políticos y candidatos para transparentar en tiempo real ingresos y egresos en precampañas y campañas.
5. Visión burocrática de la fiscalización que omite considerar realidades distintas de áreas geográficas, lo que resulta relevante en las sobrevaluaciones y subvaluaciones, y en la integración de matrices de precios utilizadas para sancionar gastos no reportados.
6. Falta de capacitación del personal de la UTF. A pesar de que auditores y abogados se incorporaron al SPEN vía concurso público en 2017, el Programa de Formación Profesional es materia pendiente, máxime que los Lineamientos de la materia exentan de este programa a los miembros del SPEN que participen en procesos electorales. Dado que el INE fiscaliza permanentemente, año con año, procesos

- electorales locales o federales, parece que, con esta excepción, personal de la UTF quedará exento de cursar dicho programa.
7. Falta de diálogo interinstitucional entre la autoridad fiscalizadora (INE) y la autoridad jurisdiccional (TEPJF). Como se revisó en este capítulo, la mayoría de resoluciones polémicas del Instituto fueron revocadas, sin que las salas del Tribunal motivaran su decisión con criterios técnico-contables.
 8. Desgaste mediático e institucional por el escalamiento a escala nacional de conflictos electorales locales.
 9. Sentencias que vulneran ejes del nuevo modelo: pérdida de registro de candidatura por no presentar informes, subvaluación de gastos, gastos no reportados, entre otros.

Los problemas señalados no solo requieren de ajustes técnicos y normativos, sino de cambios en la cultura política, en que los miembros de los partidos y candidatos asuman con toda responsabilidad las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. Lo cual, por supuesto, nos lleva a postular que aún no contamos con el sistema de fiscalización deseable, pero sin duda vamos por el camino correcto.