

La fiscalización en las elecciones 2015: balance y reflexiones para una fiscalización integral*

José Oliveros Ruiz**

RESUMEN: *En México existe un gran problema que surge en las elecciones derivado del financiamiento público y privado de los partidos políticos. El vigilar un adecuado uso de los recursos que se gasta en las campañas, así como la fiscalización incompleta y desfasada entre la autoridad administrativa y jurisdiccional ha demostrado la gran necesidad de mejorar el sistema de fiscalización y así, hacerse eficaz el derecho de los ciudadanos a la transparencia y rendición de cuentas.*

Las autoridades electorales nacionales y locales deben trabajar en conjunto con las autoridades hacendarias para conformar un sistema de inteligencia financiera con el fin de lograr resultados consolidados de manera integral y oportuna de todos los gastos de campaña a nivel nacional. Esto implica una batalla en la protección de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos, como obligación de la autoridad electoral de garantizarlos en los términos exhaustivos y garantistas que exige la democracia constitucional.

En consecuencia, es menester de dichas autoridades, la exhaustividad en la revisión

ABSTRACT: *In Mexico there is a big problem that arises in the derivative elections public and private funding of political parties. The monitor proper use of resources spent on campaigns, as well as incomplete and outdated oversight of administrative and judicial authority has demonstrated the great need to improve the control system and thus be effective the right of citizens to transparency and accountability.*

National and local electoral authorities must work together with the Mexican tax authorities to form a system of financial intelligence in order to achieve timely of all campaign spending nationwide consolidated results and comprehensive manner. This implies a battle in the protection of fundamental political rights of citizens, as an obligation of the electoral authority to guarantee them in terms garantistas comprehensive and demanding constitutional democracy.

Consequently, it is necessary for those authorities comprehensiveness in reviewing campaign spending, because of the huge workload it represents for the INE oversight

* Artículo recibido el 7 de abril de 2016 y aceptado para su publicación el 10 de junio de 2016.

** Doctor en Derecho por la UNAM, Investigador de la Universidad Veracruzana y actualmente Magistrado del Tribunal Electoral de Veracruz.

de los gastos de campaña, en razón de la enorme carga de trabajo que representa para el Instituto Nacional de Electoral (INE) la fiscalización de los procesos electorales en México, lo que le ha imposibilitado resolver en tiempo las quejas sobre el tema que nos incumbe. Lo anterior, con miras a conformar un servicio profesional electoral en materia de fiscalización.

Palabras clave: *financiamiento público y privado, partidos políticos, sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, gastos de campaña, derechos políticos fundamentales.*

of electoral processes in Mexico, making it impossible for him to solve in time the complaints about the subject that concerns us. Above, with a view to forming a professional electoral service in the control.

Key words: *public and private funding, political parties, transparency and accountability, campaign spending, fundamental political rights of citizens.*

SUMARIO: Introducción; 1. Los resultados de la fiscalización y la necesidad de ajustar el marco normativo; 2. Eficacia de la sanción de nulidad por rebase del tope de gastos de campaña; Conclusiones y Bibliografía.

Introducción

Uno de los pilares del sistema electoral en México ha sido el financiamiento público para los partidos políticos. Para vigilar el correcto uso de esos recursos, las reglas de fiscalización han venido evolucionando con las reformas electorales. Pero es a partir de la elección 2012, ante las denuncias sobre los gastos excesivos y los esquemas de financiamiento paralelo, así como la necesidad de crear instrumentos para sancionar eficazmente las infracciones, donde se vuelve imperativo ajustar el marco normativo.

La reforma electoral 2014 tuvo entre sus objetivos pasar de un sistema federal a un nuevo sistema de fiscalización nacional, que fuese en línea y que permitiese conectar y armonizar la fiscalización de las campañas federales y locales; así como la modificación de los tiempos y sanciones por incumplimiento de la ley. Es decir, que la violación de los topes de gastos de campaña tenga una consecuencia jurídica dentro de la elección. De acuerdo con la experiencia, el problema identificado es que en procesos electorales pasados, el desfase entre la culminación de la revisión, la etapa de impugnación de los resultados y la confirmación de la validez de las elecciones ante el tribunal electoral, incentivaba a que dicha irregularidad no fuese sancionada.

No obstante los cambios legislativos, la fiscalización de los procesos electorales 2015 (en los que se eligieron 2,179 cargos de elección popular) realizada por el Instituto Nacional Electoral (INE) y las consideraciones que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió sobre los dictámenes consolidados de gastos de campaña, sugieren que el sistema de fiscalización y la sanción de nulidad

La fiscalización en las elecciones 2015: balance y reflexiones para una fiscalización integral

prevista por el incumplimiento de las reglas en la materia, son insuficientes por lo menos en dos aspectos.

En este sentido, en el presente artículo analizaré dichos aspectos. El primero es que la fiscalización de todas las elecciones aun cuando ha sido un esfuerzo mayúsculo de la autoridad administrativa (en un plazo de 44 días se revisaron 24 mil 230 informes de campaña correspondientes a 13,550 candidatos; 2,667 federales y 10,883 locales)¹ resultó ineficaz. Es decir, al final se careció de una revisión integral y definitiva, en virtud de los tiempos tan breves para el cruce de información e inclusión real de todos los gastos de campaña, así como para la resolución oportuna de las quejas en materia de fiscalización.²

En efecto, a pesar de su dimensión, la fiscalización tiene limitantes que afectan el cumplimiento de las expectativas de la última reforma electoral, por ejemplo, de acuerdo con lo resuelto por el TEPJF en el asunto SUP-RAP-277/2015,³ se presentaron casos en los que se vulneró el plazo establecido para tramitar y resolver el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, dado que las quejas debieron resolverse en definitiva antes de la emisión de los dictámenes sobre los gastos de campaña, a fin de determinar si existía un rebase del tope de gastos y que esta determinación fuera sujeta de revisión judicial hasta actualizar la cosa juzgada.

El segundo aspecto que analizo es, si lo reportado por los partidos políticos y candidatos puede considerarse como todo lo gastado en las campañas electorales y, de ser así, si es correcto que ninguna elección sea anulada por el rebase del tope de gastos. O bien, si al menos en aquellos casos donde quedó acreditado el rebase, y se hayan impugnado las elecciones respectivas, debe considerarse el dictamen consolidado aprobado por el INE, como prueba plena para acreditar una irregularidad. Es decir, el rebase de gastos sin el requisito del porcentaje mínimo por sí solo no sería determinante para la nulidad de la elección, pero administrado con otras pruebas pudiera causar la nulidad de elección por violación a los principios constitucionales de las elecciones. Es decir, el actualizar o acreditar el rebase de gastos sin el requisito de ser determinante por la diferencia entre el primero y el segundo lugar, por sí sólo no provocaría ese tipo de nulidad de elección.

Bajo este escenario, el presente artículo está estructurado en dos apartados; en el primero analizaré de manera puntual, el tema de los resultados de la fiscalización y

¹ INE/Coordinación Nacional de Comunicación Social, Comunicado de prensa no. 284, 20.07.15.

² En este primer ejercicio de fiscalización de las campañas a nivel nacional, el INE cuantificó ingresos por tres mil millones de pesos de los actores, de los cuales mil 58 millones corresponden a las campañas federales y mil 930 a las locales; y egresos por tres mil 110 millones, de los que mil 50 son de la elección federal y dos mil 60 de las elecciones locales. La Unidad Técnica de Fiscalización revisó más de un millón 69 mil operaciones incorporadas al sistema de contabilidad en línea; recorrió los 300 distritos uninominales para detectar la propaganda en la vía pública, con lo cual se obtuvieron 40 mil 66 testigos georeferenciados de bardas, espectaculares y mantas, entre otros, y se conformó un Padrón Nacional de Proveedores con 18 mil 897 registros. Ídem.

³ Resuelto en Sesión Pública de la Sala Superior del TEPJF el 07 de agosto de 2015, (p. 45).

la necesidad de justar el marco normativo. En el segundo apartado, procederé a reflexionar sobre la eficacia de la sanción de nulidad por rebase del tope de gastos de campaña, para terminar con las conclusiones en la parte final del presente trabajo. Cabe precisar que las reflexiones vertidas en este artículo, tienen como finalidad analizar sí el diseño institucional actual en materia de fiscalización, conlleva la necesaria eficacia del rebase de tope de gastos de campaña como causal de nulidad de las elecciones.

1. Los resultados de la fiscalización y la necesidad de ajustar el marco normativo

Entre las innovaciones más relevantes y complejas para la instrumentación del nuevo régimen de fiscalización, derivado de la reforma electoral de 2014, destaca la nacionalización de la función fiscalizadora: la reforma confirió al INE la atribución de fiscalizar los ingresos y gastos de todos los partidos políticos y candidatos en todos los procesos electorales que se llevan a cabo en México, tanto federales como locales.

Bajo este contexto, se tiene que de acuerdo con los dictámenes aprobados por el INE mediante resolución INE/CG469/2015,⁴ 14 candidatos a diputados federales rebasaron el tope de gastos de campaña, pero solo uno de ellos, en Quintana Roo ganó su elección, sin que fuera determinante la irregularidad para anular la elección dada la diferencia entre el primero y el segundo lugar.

Si a los que se comprobó el rebase a nivel federal se adicionan los que rebasaron el tope en campañas locales, el resultado son 32 infractores. A nivel local, hubo ocho triunfadores de la elección también sin consecuencias dada la diferencia de votación, entre los que destaca un candidato a gobernador.⁵

Con estos resultados surgen dos cuestiones, que se precisan para comprender la importancia de la fiscalización. La primera se trata de que si tomamos en perspectiva el número de infractores en las elecciones 2012, se podría avizorar el respeto a la ley y el acatamiento de los topes de gastos, pues de casi 200 infractores en las elecciones federales, el número se redujo a 14 en 2015, es decir, una reducción aproximadamente del 90%. Sin embargo, esta reducción si bien es importante, aún permite la falta de sanción a candidatos y partidos que apuestan a ganar con amplio margen de votos aunque rebasen el tope de gastos, pues en este caso la elección subsiste.

Una segunda cuestión es conocer si los resultados de la fiscalización cumplen con el principio de exhaustividad de los gastos de las campañas electorales, pues como se dijo, si bien el ejercicio es muy amplio y con tiempos muy acotados, lo cierto es que los resultados parecen inconexos, pues el dispendio de recursos en las campañas

⁴ Sesión celebrada el lunes 20 de julio del 2015.

⁵ ALCOCER, Jorge, *FiscalINE* publicado en: *Reforma* 21.07.15

ha sido motivo de queja constante por parte de la sociedad, lo que además ha fundado la exigencia de reducir ese gasto.

En este orden, es conveniente que para los próximos comicios se siga ajustando el marco normativo para permitir la consolidación total de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos, a fin de constatar que la totalidad haya sido sumada a los gastos de campaña. El ajuste debe reflejarse sobre todo en el cruce de información con las autoridades hacendarias, en concreto con el Servicio de Administración Tributaria (SAT); pues la fiscalización en línea, tal como comprobó el INE al detectar la omisión del registro de gastos, por sí sola no garantiza el reporte de todo lo gastado, de manera que deben establecerse los lineamientos para que la autoridad administrativa pueda tener un mapa completo del gasto a nivel nacional.

El cruce de información con el SAT permitiría crear un sistema de inteligencia financiera en materia electoral, que responda con certeza a informar a la ciudadanía el origen y destino del gasto de los partidos políticos y los candidatos y, efecto de controlar el desvío de recursos públicos y de tener una fiscalización eficiente del gasto, y de ese modo acabar con el efecto corruptor del financiamiento paralelo.

Ciertamente, la próxima reforma electoral debe considerar un sistema de fiscalización delegacional a nivel local y distrital que aproveche la estructura tanto nacional como de coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), que permita conformar un equipo de supervisión del gasto electoral con mucho mayor potencial para abarcar todo el territorio nacional, a fin de impedir los gastos no reportados y la propaganda simulada o encubierta, pues en la medida que el esfuerzo sea parcial o incompleto no puede asumirse que se ha cumplido con el principio de equidad en las elecciones, puesto que si un candidato o partido político recibe recursos adicionales a los expresamente previstos en la Ley, se sitúa en una posición de ilegítima ventaja respecto del resto de los participantes en la contienda. La tarea consistiría entonces en un esfuerzo de colaboración de la autoridad hacendaria que permita determinar, ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos y los candidatos, informes oportunos en cualquier momento del proceso electoral.

Con este esquema de colaboración nacional y local no solo se involucra a todos los órdenes de la autoridad administrativa, sino que se construye una sinergia y un grado de confianza mayor entre el órgano nacional y local, potenciando otras áreas de colaboración o de implementación conjunta de la reforma electoral. Incluso, en el mediano plazo y una vez satisfechos los requerimientos humanos y técnicos, podría crearse un servicio profesional en la materia. Así, la fiscalización podría delegarse completamente al órgano local, con lo cual, la autoridad nacional se abocaría a la mera supervisión, sin ser necesario que distraiga recursos materiales y humanos para desarrollar una tarea que también representa una actividad adicional a su actividad primaria, como lo es la organización del proceso electoral federal y el

cumplimiento de sus atribuciones en la organización de las elecciones en las entidades federativas.

2. Eficacia de la sanción de nulidad por rebase del tope de gastos de campaña

Cuando se acredita el rebase de tope de gastos, debe cumplirse además, con otros elementos de la causal, como son que el candidato infractor haya resultado ganador y la diferencia entre éste y el segundo lugar sea menor al 5%, además de que dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.⁶ La actualización de todos los elementos para considerar determinante el rebase es compleja; pues los órganos jurisdiccionales acuden a criterios de carácter aritmético para establecer o deducir cuando cierta irregularidad es determinante o no, además del análisis de los principios rectores de certeza, legalidad, objetividad, independencia, imparcialidad o bien, se atiende a la finalidad de la norma, la gravedad de la falta y las circunstancias en que se cometió. Por ende, al analizar la eficacia de la sanción de nulidad se advierte, haciéndome cargo de esta consideración personal, que hay un rango de partidos y candidatos que apuestan por el ocultamiento de los gastos excesivos, al dejar de reportarlos, y por el cálculo político sobre el pago de una multa con tal de inclinar de manera inequitativa la balanza a su favor, es el caso del Partido Verde Ecologista de México cuyo monto por la sanción impuesta fue la más alta en 2015, sin que eso de ningún modo afectara su representación en la legislatura LXIII, pues creció a 42 diputados de 27 que tuvo en la Legislatura LXII.⁷

En el caso concreto, la fiscalización de los partidos políticos tiene el objetivo de garantizar el cumplimiento cabal de normas relacionadas con límites de aportaciones, fuentes de financiamiento prohibidas y rebase de topes de gastos de campaña. Por ello, la verificación de la norma adquiere fundamental importancia, ya que tiene consecuencias en las condiciones de la competencia electoral, en virtud del bien jurídico que se tutela que es la rendición de cuentas, la transparencia y la equidad en las contiendas electorales.

Para inhibir estas infracciones a las reglas de fiscalización, la evaluación sobre la aplicación de la reforma electoral constitucional y legal 2014, y la propuesta de la siguiente reforma electoral, deben distinguir entre la causal de nulidad por el rebase de tope de gastos de campaña, misma que podríamos denominar *directa*, y la causal de nulidad por violación a principios constitucionales, en la cual, el rebase del tope de gastos funcionaría como causal *indirecta*, pues al ser valorada de forma administrada con otras violaciones acreditadas en una elección determinada, produciría su nulidad por determinancia cualitativa; y no por la determinancia

⁶ Artículo 41, Base VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Ver: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2015/07/20150720-1.html>
http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/listado_diputados_gppn.php?tipot=5 y
http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_tipo_elec.php (Consultada el 31 de mayo de 2016).

**La fiscalización en las elecciones 2015: balance y reflexiones
para una fiscalización integral**

meramente cuantitativa prevista en la Constitución Federal (diferencia menor al 5% entre el primer y segundo lugar).

Por consiguiente, resulta necesario que exista una consecuencia para el rebase de tope de gastos de campaña cuando haya sido acreditado por la autoridad administrativa y confirmado por la autoridad jurisdiccional. Es decir, más allá de que el rebase de gastos por un candidato triunfador no resulte determinante para anular la elección de forma directa, lo cierto es que se requiere darle el carácter de prueba plena para que, en caso de acumularse con otras irregularidades pueda tener como efecto anular esa elección a partir de la violación a los principios constitucionales.⁸

Por otra parte, cabe destacar que como resultado de las resoluciones del TEPJF puede afirmarse que el INE inaplicó de forma tácita la consecuencia de que el rebase de tope de gastos de campaña sea causal de nulidad de elección, pues las quejas relativas a la fiscalización debieron resolverse antes del 03 de agosto del 2015, y la Sala Superior del TEPJF aún estaba revocando resoluciones del INE en esta materia en la sesión del 20 de agosto pasado de dos mil quince.⁹

Ciertamente, el TEPJF consideró que los procedimientos sancionadores iniciados con motivo de quejas en materia de fiscalización, relacionados con las campañas electorales debieron ser resueltos al momento de la emisión de los dictámenes consolidados, y al no haberse hecho así, se dejó sin operatividad y funcionalidad el sistema de nulidades establecido en la Constitución Federal.

Por tanto, para el próximo proceso electoral debiera establecerse de forma expresa como regla general, que las quejas relacionadas con la presunta vulneración a la normativa electoral en materia de fiscalización y con gastos de campaña electoral, sean resueltas de forma simultánea con la aprobación del dictamen consolidado de gastos, pues sólo de esa manera podrá cumplirse con el principio de certeza para los contendientes y para la ciudadanía en general.

Como se advierte, la fiscalización de los recursos públicos no sólo es importante por el respeto al Estado de Derecho, sino también para un verdadero ejercicio de rendición de cuentas¹⁰ como contrapoder de los ciudadanos frente al “poder

⁸ Cfr. NIETO CASTILLO, Santiago, *La nulidad de elección por violación a principios constitucionales en: Contexto*, Revista de las Salas Regionales del TEPJF. México, 2009.

⁹ Se revocaron ocho determinaciones en materia de quejas. En el SUP-RAP-514/2015, por su parte, se ordenó confirmar por diversas razones la resolución de la queja INE/CG617/2015, y se ordenó que el Consejo General del INE, en un nuevo procedimiento de fiscalización determinara la responsabilidad por la omisión de reportar los gastos de campaña relacionadas con la entrega de despensas; así como la responsabilidad respecto al candidato denunciado, v.gr. la relativa al distrito 03 de Quintana Roo (SUP-RAP-514/2015).

¹⁰ FIGUEROA NERI, Aimée, *Rendición de Cuentas Hacendaria en México*, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas A.C., 2013, p.12

social”.¹¹ En el caso de los partidos políticos como entidades de “*interés público*” tal como se define en el artículo 41 de la Constitución Federal.

Si se garantizan tanto el cumplimiento del principio de exhaustividad como la existencia de consecuencias *directas e indirectas* para el rebase de topes de gastos de campaña, podrá mejorarse entonces el sistema de fiscalización en México y así, hacerse eficaz el derecho de los ciudadanos a la transparencia y rendición de cuentas, pues un derecho reconocido pero no eficaz, representa una ficción, “una promesa que se propone mantener mientras no resulta inconveniente.”¹²

Conclusiones

1. El problema de las elecciones en México sigue siendo el gran flujo de dinero que se gasta en las campañas, su origen y monto de sus ingresos, así como, su aplicación y empleo, así como la fiscalización incompleta y desfasada entre la autoridad administrativa y jurisdiccional, para sancionar con eficacia el rebase del tope de gastos de campaña.

2. Resulta indispensable generar una sinergia entre las autoridades nacionales electorales y los OPLES, a fin de que se aproveche la estructura delegacional y estatal para realizar un seguimiento exhaustivo de todos los gastos de campaña, en razón de la enorme carga de trabajo que representa para el INE la fiscalización de los procesos electorales en México, lo que le ha imposibilitado resolver en tiempo las quejas sobre fiscalización. Lo anterior, con miras a conformar un servicio profesional electoral en materia de fiscalización, que les permita contar con los recursos materiales y humanos para que con oportunidad la autoridad jurisdiccional electoral cuenten dictámenes consolidados que incluyan los resultado en las quejas respectivas a fin de que sirvan de base probatoria para determinar de forma objetiva y material si en una elección se rebaso el tope de gastos de campaña.

3. Debe ampliarse el ejercicio de revisión del gasto en las campañas electorales, a partir de lineamientos para cruzar datos con las autoridades hacendarias e inclusión de los gastos sin reporte partidista o considerados como ajenos a las campañas electorales, es decir, que se module el poder del dinero y su origen, a través de la creación de un sistema de inteligencia financiera, con el objetivo de lograr un dictamen consolidado integral y oportuno de todos los gastos en campañas a nivel nacional.

4. La exhaustividad en la revisión de los gastos tiene la ventaja de que una vez aprobado el dictamen consolidado, aun cuando no pueda anularse la elección de quien triunfó en una elección, de acreditarse el rebase del tope de gastos de campaña, si puede tener un efecto, en caso de impugnación, ante las Salas del TEPJF, al valorarse conjuntamente con otras irregularidades acreditadas en un proceso

¹¹ En el sentido utilizado por David Bonbright, *El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG*, en: Seminario Internacional *Pregonar con el ejemplo. Sociedad civil y rendición de cuentas*.

¹² DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Ariel Derecho, 1999, p.296.

electoral, por lo que sí podría tener como consecuencia la nulidad de la elección por violación a principios constitucionales.

5. La fiscalización de los recursos de los partidos políticos requiere un marco legal que permita a la autoridad fiscalizadora realizar actividades preventivas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación, de manera eficaz y oportuna, en tiempo real, de tal manera que el sistema electoral esté perfectamente sincronizado, y cuya última finalidad es que los resultados de la fiscalización tengan los efectos jurídicos, políticos y democráticos concebidos por el legislador.

6. El balance de la fiscalización de las elecciones 2015 es de claros oscuros pues formalmente se cumplió con la fiscalización prevista por la reforma electoral constitucional y legal 2014. Sin embargo, en sentido material el ejercicio de rendición de cuentas aún requiere adecuaciones legales a fin de lograr una fiscalización integral y eficaz.

Bibliografía

ALCOCER, Jorge, *FiscalINE* publicado en: *Reforma* 21.07.15

BONBRIGHT, David, *El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG*, en: Seminario Internacional *Pregonar con el ejemplo. Sociedad civil y rendición de cuentas*.

DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Ariel Derecho, 1999.

FIGUEROA NERI, Aimée, *Rendición de Cuentas Hacendaria en México*, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas A.C., 2013.

NIETO CASTILLO, Santiago, *La nulidad de elección por violación a principios constitucionales* en: *Contexto*, Revista de las Salas Regionales del TEPJF, México, 2009.

Sentencias

SUP-RAP-277/2015

SUP-RAP-514/2015