

Sanciones por irregularidades financieras en las elecciones de 2015. ¿Un nuevo esquema de sanciones? *Sanctions for Financial Irregularities in the 2015 Elections: A New Sanctions Scheme?*

Mikaela J. K. Christiansson*
Karolina M. Gilas**

Sumario:

- I. Introducción.
- II. La fiscalización y sanciones desde una perspectiva teórica
- III. La reforma 2014. El nuevo esquema de sanciones.
- IV. Sanciones en las elecciones de 2015 frente a los ejercicios previos.
- V. Sanciones en las elecciones de 2015 a nivel federal y local.
- VI. Conclusiones.
- VII. Bibliografía.

* Asistente de investigación en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

** Investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 18 de marzo de 2016

Aceptado: 1 de julio de 2016

I. Introducción

Una de las características distintivas del sistema electoral mexicano es la alta regulación de todos los aspectos de los procesos comiciales, que incluye el establecimiento de mecanismos de control y sanciones por el desempeño irregular de los actores involucrados. En ese sentido, la problemática del financiamiento y la fiscalización de los gastos electorales se ha convertido, a lo largo de los años, en uno de los temas más complejos y controlados por la autoridad electoral.

El esquema de fiscalización fue altamente modificado por la reforma electoral de 2014;¹ se estableció el nuevo sistema de fiscalización, en línea y en plazos muy breves, pero que sigue acompañado de los procedimientos de queja que puede instaurar la autoridad responsable en caso de presuntas irregularidades. También se mantuvo, básicamente, el sistema de sanciones establecido en la reforma de 2007-2008.

En el presente artículo se realiza el análisis de las sanciones derivadas del proceso de fiscalización impuestas por la autoridad electoral durante el proceso electoral 2014-2015. Al centralizar la fiscalización, la reforma generó una expectativa de mayor coherencia y uniformidad en los criterios, por ello, el artículo tiene como objetivos: revisar si existen criterios generales aplicables a los actores políticos y explicar cuál es el tratamiento que la autoridad responsable le da a las sanciones formales y sustanciales. Al respecto, se debe subrayar que la creación de un esquema eficaz de sanciones que disuadiera a los sujetos de la comisión de infracciones fue uno de los objetivos generales de la reforma.

Además, se realiza una comparación entre las sanciones impuestas en las elecciones de 2015 y las de los procesos electorales previos para intentar encontrar continuidad en los criterios y analizar si el nuevo esquema de fiscalización fomentó la capacidad institucional de detectar las irregularidades graves.

II. La fiscalización y sanciones desde una perspectiva teórica

El dinero es un factor relevante en el quehacer político y en la competencia electoral. Especialmente desde la época de la universalización del

¹ Gilas, Karolina Monika y Hernández Cruz, Cecilia, “La reforma electoral 2014 y su impacto en el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”, ponencia presentada en el XXV Congreso Nacional y V Internacional de Estudios Electorales, San José, Costa Rica, 11 al 14 de noviembre de 2014; Gilas, Karolina Monika y Christiansson, Mikaela Jenny Kristin, “La fiscalización a los partidos y candidatos: la reforma fallida”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 16, 2015.

sufragio y, aún más fuertemente, desde los cambios en la política posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando el acceso a los recursos económicos se volvió clave para la participación política y electoral efectiva. Ante ese fenómeno, las democracias empezaron a regular y auditar los recursos de los que disponen los partidos políticos.²

La importancia del financiamiento llevó a la mayoría de los países democráticos a otorgar recursos públicos para las actividades (permanentes, electorales o ambas) de los partidos políticos, además de regular de alguna manera las reglas para que éstos reciban apoyo de las personas físicas y/o morales y puedan realizar actividades económicas. Con ello se pretende reducir la influencia de los poderes fácticos, reducir el riesgo de la corrupción y lograr condiciones más equitativas de competencia electoral.³ No obstante, las democracias contemporáneas tienen diferentes prioridades en cuanto a los objetivos de la regulación del financiamiento, por lo que existen modelos altamente reguladores que dan mayor importancia a la equidad en la contienda (México); modelos liberales que apuestan por poca regulación y mayor transparencia (Estados Unidos), así como todo tipo de esquemas intermedios.

Las reglas del juego necesitan de mecanismos efectivos de implementación, donde las facultades sancionadoras de las autoridades a los actores políticos que incumplan con la normatividad aplicable sean claras. Las sanciones deben ser proporcionales frente a la irregularidad cometida e impuesta de manera objetiva, para evitar su uso en contra de los oponentes políticos. Además, para ser efectivas deben lograr disuadir las conductas ilícitas.⁴

² Joignant, Alfredo, “La democracia y el dinero: vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos”, *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 1, 2013, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372013000100006&script=sci_arttext (fecha de consulta: 7 de octubre de 2014); Orozco, José de Jesús, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Internacional IDEA, 2008.

³ Zovatto, Daniel, 2007, “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, IIDH, Internacional IDEA, TEPJF, IFE-Universidad de Heidelberg, p. 754; Aparicio Castillo, Javier y Pérez Martínez, Jacaranda Ma., “Financiamiento público a partidos políticos”, en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano*, vol. III: Sistema político electoral, México, IEDF, 2007.

⁴ Biezen, Ingrid van, “Financing Political parties and Election Campaigns-Guidelines”, Alemania, Consejo de Europa, 2003, p. 9, disponible en: <https://www.coe.int/t/dghl/>

III. La reforma 2014. El nuevo esquema de sanciones

La reforma electoral de 2014 se enfocó en los temas de contabilidad y fiscalización, intentando con ello resolver varias problemáticas que se presentaron en las elecciones anteriores. En este sentido, uno de los objetivos principales detrás de la reforma era establecer una fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen los partidos políticos, sus candidatos y los candidatos independientes para garantizar su uso adecuado, inhibiendo conductas ilegales.⁵ Para ello, la nueva legislación electoral establece la creación de un sistema de contabilidad en línea a cargo del INE para fiscalizar los gastos de todas las campañas y precampañas (artículos 59 y 60.2, LGPP), otorga al INE la facultad exclusiva de fiscalizar los gastos ordinarios y de campaña de los candidatos y partidos políticos, tanto a nivel nacional como local (artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, LEGIPE), y reduce de manera importante los plazos para presentar y fiscalizar los informes de precampaña y campaña.

Además de establecer la fiscalización oportuna y la vigilancia para prevenir violaciones como el rebase de los topes de campaña y la utilización de fondos ilegales, la nueva legislación electoral impone un esquema de sanciones que va desde la amonestación pública hasta la nulidad de la elección. En ese contexto, cabe señalar que la tendencia de legislar sanciones más estrictas no surgió con la reforma de 2014, ya que la nueva ley electoral esencialmente mantiene el esquema de sanciones establecido por la reforma de 2007-2008, que planteó de forma separada las sanciones aplicables a partidos políticos, agrupaciones políticas, candidatos y precandidatos, candidatos independientes, ciudadanos, concesionarios de radio y televisión, etcétera. Además, el código electoral de 2008 previó sanciones más estrictas que las anteriores, con multas mayores y la interrupción de la transmisión de la propaganda del partido infractor.

monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf, 2003; Öhman, Magnus y Zainulbhai, Hani, *Political Finance Regulation: The Global Experience*. United States: International Foundation for Electoral Systems, 2009, p. 95, disponible en: http://www.eods.eu/library/IFES.Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf

⁵ Véase, entre otros, la Minuta con Proyecto de Decreto que Expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/LEGIPE.pdf>, el Dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto que Expide la Ley General de Partidos Políticos, disponible en: <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/LEGPPP.pdf> y el Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado en torno a la reforma político-electoral, disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5134>.

Sin embargo, se eliminaron dos sanciones que existían en la legislación anterior: la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público y la suspensión del registro del partido infractor.

Tabla 1
Comparativo de la legislación electoral de 1996 y 2008

<i>COFIPE, 1996</i> De las faltas administrativas y de las sanciones Artículo 269.1	<i>COFIPE, 2008</i> De las faltas electorales y su sanción Artículo 354.1, incisos a y c
<i>Partidos políticos</i>	<i>Partidos políticos</i>
— Amonestación pública	— Amonestación pública
— Multa, entre 50 y 5,000 días de salario mínimo	— Multa, hasta 10,000 días de salario mínimo y hasta el monto doble por reincidencia
— Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público	— Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público
— Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público	
— Suspensión de su registro como partido político	
— Cancelación de su registro como partido político	— Cancelación de su registro como partido político
	— Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral
	<i>Candidatos y precandidatos</i>
	— Amonestación pública
	— Multa, hasta 5,000 días de salario mínimo
— Negativa del registro de las candidaturas	— Pérdida del derecho a ser registrado o cancelación del registro

FUENTE: elaboración propia.

Asimismo, las sanciones aplicables a los partidos políticos, candidatos y precandidatos siguen expresándose en términos casi iguales.⁶ Aunque la reforma de 2014 estableció sanciones aplicables a las candidaturas independientes, ya que esta figura se reconoció a nivel federal con la reforma constitucional de 2012, en general, las sanciones previstas son las mismas que para los candidatos postulados por los partidos. Sólo existe una diferencia fundamental entre los candidatos de partido y los independientes, donde estos últimos pueden recibir una sanción no aplicable a los primeros: si en su calidad de aspirantes omiten presentar el informe de los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano o si ya registrados omiten presentar el informe de campaña o reembolsar los recursos públicos no utilizados no podrán participar en las dos elecciones subsecuentes (artículo 456.1, inciso d, LEGIPE).

Tabla 2
*Comparativo de la legislación electoral
 de 2008 y 2014*

<i>COFIPE, 2008</i> De las faltas electorales y su sanción Artículo 354.1, incisos a y c	<i>LEGIPE, 2014</i> De las faltas electorales y su sanción Artículo 456.1, incisos a, c y d
<i>Partidos políticos</i>	<i>Partidos políticos</i>
— Amonestación pública	— Amonestación pública
— Multa, hasta 10,000 días de salario mínimo y hasta el monto doble por reincidencia	— Multa, hasta 10,000 días de salario mínimo y hasta el monto doble por reincidencia
— Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público	— Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público
— Cancelación de su registro como partido político	— Cancelación de su registro como partido político
— Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral	— Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral

⁶ La única diferencia es que el Cofipe señaló que las violaciones de las obligaciones de los partidos políticos nacionales se sancionarían con multa, pero que durante las pre-campañas y campañas electorales se podrían sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas de tiempos en radio y televisión (artículo 354.1, inciso a), fracción V. La LEGIPE no contiene especificación sobre la sanción que corresponde en estos casos.

<i>Candidatos y precandidatos</i>	<i>Candidatos y precandidatos</i>
— Amonestación pública	— Amonestación pública
— Multa, hasta 5,000 días de salario mínimo	— Multa, hasta 5,000 días de salario mínimo
— Pérdida del derecho a ser registrado o cancelación del registro	— Pérdida del derecho a ser registrado o cancelación del registro
	<i>Candidatos independientes</i>
	— Amonestación pública
	— Multa, hasta 5,000 días de salario mínimo
	— Pérdida del derecho a ser registrado o cancelación del registro
	— Pérdida del derecho a ser registrado en las dos elecciones subsecuentes

FUENTE: elaboración propia.

Aunque la ley establece cuáles son las infracciones que se deben sancionar y cómo la autoridad electoral tiene que determinar la sanción aplicable en cada caso, es decir, tiene que individualizar la sanción tomando en cuenta los siguientes criterios (artículo 458.5, LEGIPE):

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y⁷
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

⁷ La ley establece que se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la ley, incurra nuevamente en la misma conducta infractora (LEGIPE, artículo 458.6). Para tal efecto, se toma en cuenta el periodo en el que se cometió la transgresión anterior, la naturaleza de las infracciones y los preceptos infringidos, para evidenciar que el mismo bien jurídico tutelado fue afectado, y que la resolución que emitió la sanción anterior tiene el carácter de firme (Reglamento de Fiscalización, artículo 339).

En la sentencia SUP-RAP-7/2014, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se señala que “para la imposición de la sanción, lo cierto es que se deben considerar las circunstancias particulares así como la gravedad de la falta, para efecto de garantizar una debida fundamentación y motivación”. La misma sentencia destaca que: “en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias”.

En el caso de una infracción cometida por dos o más partidos coaligados, es necesario individualizar la sanción entre ellos para asegurar que cada partido sea sancionado de manera individual atendiendo al principio de proporcionalidad y sus respectivas circunstancias y condiciones. Por este motivo, se divide la sanción total entre los partidos integrantes de la coalición con base en el porcentaje de aportación de cada uno de ellos, como lo señalado en el convenio de coalición (Reglamento de Fiscalización, artículo 340).

El Reglamento de Fiscalización, aprobado por el Consejo General mediante el Acuerdo INE/CG263/2014 el 19 de noviembre de 2014, explica a detalle los procedimientos y trámites relacionados con la fiscalización, pero no establece criterios adicionales para las sanciones. Sin embargo, cabe destacar que existen algunas reglas específicas para las sanciones correspondientes a infracciones determinadas, establecidas por la legislación electoral o por criterios del INE:

- Primero, igual que el Cofipe, la nueva ley electoral establece que en los casos de rebase de los topes de gastos de campaña, de los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes o de los candidatos para sus propias campañas, la sanción correspondiente es una multa equivalente al monto ejercido en exceso, pudiendo ser hasta el doble de dicho monto, en caso de reincidencia (LEGIPE, artículo 456.1, párrafo a).
- Segundo, si un precandidato o un aspirante a una candidatura independiente incumple la obligación de entregar su informe de precampaña o de apoyo ciudadano dentro del plazo establecido será sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado o la cancelación del registro (LEGIPE, artículos 229.3 y 378.1). Sin embargo, para el proceso electoral 2014-2015, el INE estableció que esta sanción solamente procedía en el caso de la omisión al presentar los

- referidos informes, mientras que la presentación extemporánea de informes se sancionó con amonestación pública (INE/CG194/2015, Antecedente XV).
- Tercero, el INE determinó que todas las multas se impondrían en días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) en 2015 (INE/CG194/2015, Antecedente XVI), el cual correspondía a \$70.10.
 - Cuarto, la autoridad electoral señaló que todas las faltas formales se sancionarían con una multa de diez días de salario mínimo cada una (INE/CG194/2015, Antecedente XVI), monto que ascendía a \$701.00.
 - Quinto, el INE estableció que la sanción impuesta por presentar un informe de manera extemporánea (pero sin requerimiento) sería del 5% del tope de gastos de precampaña; que la sanción en el caso de un informe presentado posterior a un requerimiento sería del 10%, y que en el caso de ser omiso a la presentación, la sanción sería del 20% del tope de gastos. Para garantizar la proporcionalidad, ese porcentaje se individualizaría aplicando una regla de tres, en proporción del financiamiento ordinario del partido político sancionado, respecto al financiamiento ordinario del partido que recibió más recursos en esa entidad (INE/CG194/2015, Antecedente XV). Los informes extemporáneos presentados inmediatamente después del vencimiento del plazo se consideraban faltas formales, por lo que se sancionarían con una multa de diez días de salario mínimo cada una.⁸
 - Sexto, cuando un informe se reportara en cero (por no haber realizado gastos), pero como resultado del monitoreo se detectaran gastos, la sanción aplicable sería el 20% del tope de gastos, igual que en el caso de omisión (INE/CG194/2015, Antecedente XV).
 - Séptimo, para sancionar aportaciones en efectivo superiores a los 90 días de salario mínimo, esta conducta se consideró como dolosa y grave especial (INE/CG194/2015, Antecedente XV).
 - Octavo, para el establecimiento de una sanción, es necesario considerar las condiciones socioeconómicas del infractor.

⁸ Aunque esta regla fue aplicada indistintamente por el INE, el Tribunal Electoral determinó que la presentación extemporánea de 35 informes de campaña en el Estado de México por el Movimiento Ciudadano se debió a problemas técnicos del sistema y que no se puso en riesgo la función fiscalizadora y los principios que la rigen, ya que se efectuó de manera inmediata a la conclusión del plazo legalmente establecido. Por lo tanto, la autoridad jurisdiccional ordenó al INE atenuar la sanción impuesta al partido político (véase SUP-RAP-443/2015, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00443-2015.htm>).

Durante el proceso electoral, el INE aprobó un acuerdo en el cual estableció el procedimiento para conocer la capacidad económica de los candidatos de partidos y candidatos independientes. Aunque la Sala Superior del Tribunal Electoral confirmó este acuerdo en su sentencia SUP-RAP-219/2015, el INE determinó con base en la misma no imponer sanciones monetarias a los candidatos independientes por sus infracciones. Por lo tanto, con la excepción de la fiscalización de las precampañas federales y el periodo de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidaturas independientes federales, durante los procesos electorales federales y locales 2014-2015 el INE no sancionó a ningún candidato de partido o candidato independiente con multas.

Finalmente, el cambio realmente importante al esquema de sanciones que introdujo la reforma de 2014 es la creación de dos causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los procesos electorales.⁹ El artículo 41, base VI de la Constitución establece que será causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Además, se estipula que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La misma Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5% (artículo 41, base VI, CPEUM y artículo 78 bis, párrafo 2, LGSMIME).

Como podemos observar, la reforma de 2014 introdujo cambios importantes en las reglas de fiscalización de los partidos y candidatos, creando con ello un sistema complejo y altamente regulado, a través del cual se pretendía controlar en mayor medida el flujo de recursos de los partidos políticos y candidatos, y disuadir a todos los actores de las conductas indeseadas.

IV. Sanciones en las elecciones de 2015 frente a los ejercicios previos

A continuación se realizará una evaluación de la aplicación del nuevo esquema de sanciones como factor clave del funcionamiento del nuevo sis-

⁹ La reforma 2014 introdujo tres nuevas causales de nulidad. Sin embargo, en este artículo solamente se abordan las dos relacionadas con los aspectos financieros de las elecciones, ya que la tercera causal de nulidad consiste en la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, violación no relacionada con la fiscalización.

tema de fiscalización. El análisis consta de dos comparaciones distintas, pero complementarias: una temporal, que contempla la fiscalización de los procesos electorales federales de 2015, 2012 y 2009; y una temática, que compara la fiscalización relacionada con las elecciones de diputados federales, gobernadores y diputados locales en 2015.

Para la comparación temporal cabe destacar que mientras en 2009 y 2015 solamente se eligieron diputados federales, en 2012 también hubo elección de presidente y senadores. Por lo tanto, hubo más irregularidades, lo que implica montos y sanciones mayores en 2012, comparado con 2009 y 2015. Sin embargo, esto no afecta la solidez del siguiente análisis, ya que éste no se enfoca en montos absolutos, sino en la *ratio* entre el monto involucrado y la sanción (por la misma razón no se estimó necesario considerar la inflación, puesto que tampoco es un factor que afecta dicha relación). Además, para poder realizar esta comparación, los datos de 2015 no toman en cuenta los informes de los candidatos independientes, pues esta figura no existía en los procesos anteriores.

En cuanto a los datos de la fiscalización de los procesos electorales federal y locales 2014-2015, los datos incluidos en este trabajo provienen de los documentos oficiales del INE y del TEPJF emitidos y publicados antes del 22 de diciembre de 2015. Por lo tanto, no están reflejadas las modificaciones a los dictámenes consolidados y resoluciones de precampaña y de campaña emitidos o publicados después de esa fecha.

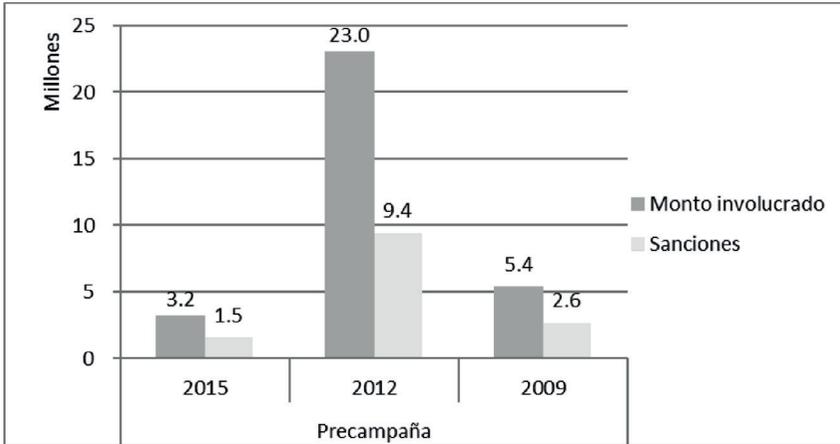
Como ya se mencionó, el esquema de sanciones para las infracciones electorales quedó en términos casi iguales desde la reforma de 2008 y la autoridad electoral federal sigue siendo la autoridad responsable de la fiscalización de los informes de campaña y precampaña federal. Por lo tanto, es válido realizar una comparación temporal para verificar si el INE aplicó sanciones más severas en 2015 que en los dos procesos federales anteriores, de acuerdo con el motivo de la reforma de disuadir la comisión de infracciones.

1. Los informes de precampaña

Una comparación temporal de la fiscalización de los informes de precampaña demuestra una tendencia clara: en los últimos tres procesos electorales federales las irregularidades de precampaña han sido sancionadas con multas correspondientes al 50% de los montos involucrados. Además, cabe destacar que las sanciones de 2015 son las más bajas de los tres procesos bajo análisis, aunque esto deriva de que las irregularidades del

último proceso involucraron montos menores que las de 2012 y 2009, y no de una aplicación de sanciones menos severa.

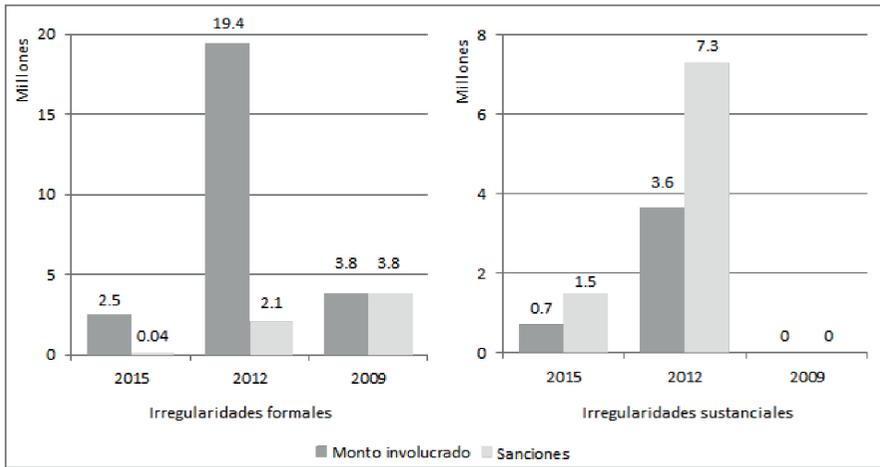
Gráfico 1
Fiscalización de los informes de precampaña, 2009-2015



FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx.

Sin embargo, el INE hizo una distinción clara entre el modo de sancionar las irregularidades formales y sustanciales en el proceso electoral 2014-2015, estableciendo que por irregularidades formales correspondería una multa de diez días de salario mínimo (\$701.00), sin importar el monto involucrado en las mismas, mientras por irregularidades sustanciales procedería individualizar la sanción. Además, en el caso de las irregularidades formales es más complicado establecer el monto involucrado. Considerando lo anterior, resulta interesante analizar por separado la manera de sancionar las irregularidades formales y sustanciales.

Gráfico 2
 Fiscalización de las irregularidades formales y sustanciales, 2009-2015



FUENTE: elaboración propia con base en la resolución del INE, www.ine.mx.

Con base en esta división se puede concluir que la regla de sancionar con el 50% de los montos involucrados no fue respetada. En relación con las irregularidades formales, en 2009 las sanciones impuestas por la autoridad electoral correspondían al 100% del monto involucrado, mientras que en 2012 sólo al 11% y en 2015 al 2%. Sin embargo, es importante precisar que carece de sentido hablar de una relación entre el monto involucrado y la sanción, por lo menos en 2015, ya que el INE estableció que la sanción de irregularidades formales por definición no dependía del monto involucrado.

Por otro lado, en el caso de las irregularidades sustanciales en los últimos procesos electorales la autoridad ha impuesto sanciones correspondientes al doble del monto involucrado. Por lo tanto, el análisis por separado de las irregularidades formales y sustanciales demuestra que las últimas se tienden a sancionar con el doble del monto que el involucrado, siendo esta una tendencia observada en 2015 y en 2012, y que las primeras se sancionan con montos cada vez menores.

Tabla 3
Porcentaje de irregularidades de informes de precampaña 2009-2015

<i>Irregularidades</i>	<i>2015</i>	<i>2012</i>	<i>2009</i>
Informes de precampaña	48%	41%	49%
Irregularidades formales	2%	11%	100%
Irregularidades sustanciales	210%	200%	N/A*
* No fueron detectadas irregularidades sustanciales en 2009			

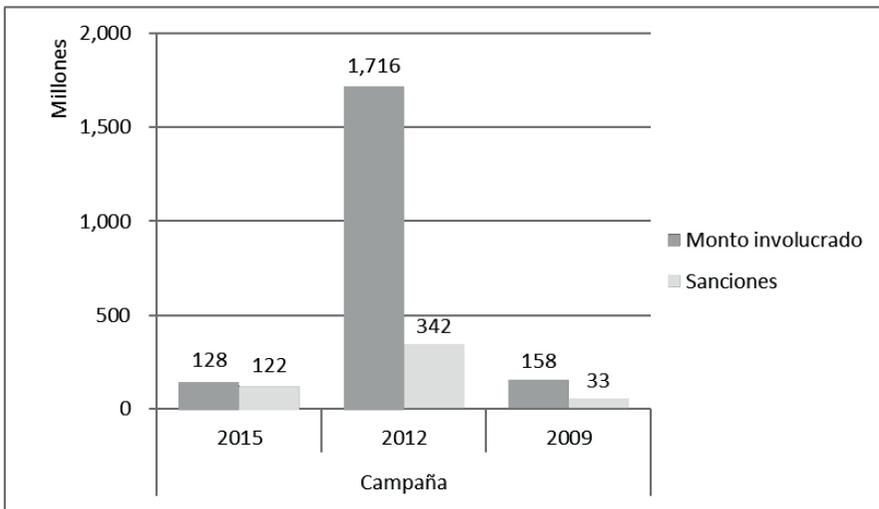
FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx.

2. Los informes de campaña

Un estudio de la totalidad de las irregularidades y sanciones indica que, a partir de la reforma, se dio un incremento importante en los montos de las sanciones por los informes de campaña.

En los dos procesos electorales federales anteriores las multas correspondieron, en proporción, al 20% de los montos involucrados en las irregularidades detectadas, mientras que en 2015 las irregularidades fueron sancionadas con multas que representan casi la misma cantidad que los montos involucrados. Sin embargo, el análisis por separado de las irregularidades formales y sustanciales resulta en una conclusión muy diferente.

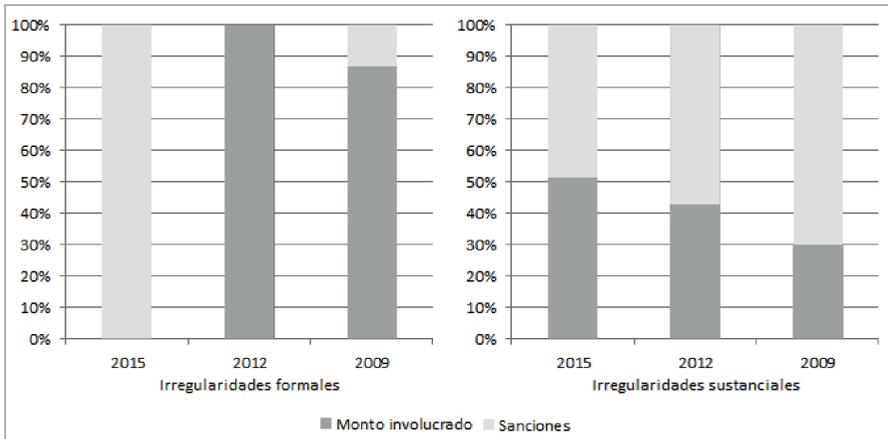
Gráfico 3
Fiscalización de los informes de campaña, 2009-2015



FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx.

En el caso de las irregularidades formales, entre 2009 y 2012 se observa una disminución en la relación entre el monto involucrado y la sanción, hasta llegar a sanciones que no corresponden siquiera al 1% del monto involucrado (el 2015 no es comparable, ya que en este periodo ninguna de las irregularidades formales detectadas fue asociada con un monto). Sin embargo, lo interesante es la relación que ha existido entre los montos involucrados en las irregularidades sustanciales y las sanciones correspondientes. La gráfica de la derecha muestra que en contraste con la primera impresión, en los procesos electorales federales anteriores la autoridad administrativa emitió sanciones más altas y que, de hecho, hay una tendencia de disminución de las sanciones, contraria al objetivo de la reforma. Así, el argumento de que los partidos políticos cometen cada vez sanciones menos graves pierde fuerza porque estos datos se relacionan con irregularidades sustanciales, es decir, irregularidades que por definición son graves.

Gráfico 4
Fiscalización de las irregularidades formales y sustanciales, 2009-2015



FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx.

Entonces, aunque en una primera revisión parecía que el INE impuso sanciones mayores en 2015, comparado con los dos procesos electorales federales anteriores, al analizar la información a partir de las sanciones por el tipo de irregularidades, resultó que la autoridad suele imponer sanciones cada vez más bajas por la comisión de faltas o irregularidades graves.

Tabla 4
Porcentaje de irregularidades de informes de campaña 2009-2015

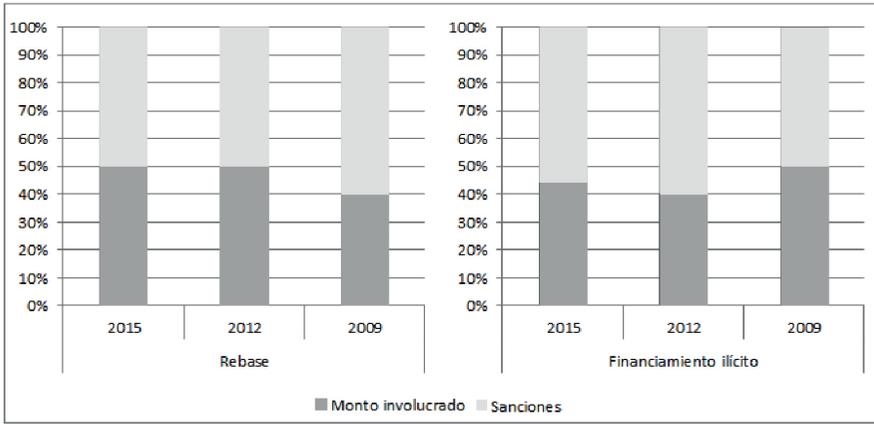
<i>Irregularidades</i>	<i>2015</i>	<i>2012</i>	<i>2009</i>
Informes de campaña	96%	20%	21%
Irregularidades formales	N/A*	0.1%	15%
Irregularidades sustanciales	95%	133%	234%
* No hubo monto involucrado en ninguno de las irregularidades formales detectadas en 2015.			

FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, *www.ine.mx*.

En relación con las sanciones impuestas por las irregularidades de rebase de topes de gastos y de financiamiento ilícito, resulta que, en todos los años electorales investigados, estas sanciones han sido iguales o mayores al monto involucrado. En el caso de rebase de topes de gastos esto es entendible ya que la ley electoral en los tres procesos estudiados ha establecido que la sanción correspondiente es una multa igual a la del monto ejercido en exceso, pudiendo ser hasta del doble, en caso de reincidencia. Esta regla se aplicó en 2015 y 2012, mientras que en 2009 la autoridad electoral, en contra de la ley, imponía sanciones correspondientes al 150% del monto de rebase, argumentando que “por la importancia del bien jurídico tutelado y el daño consecuente sustentan válidamente un aumento mayor” (IFE/CG223/2010).

En materia de financiamiento ilícito, aparte de ser una irregularidad sustancial, no hay regla específica para su sanción. Comparado con el proceso electoral de 2008-2009 han aumentado las sanciones, pero no se notan sanciones más severas en 2015 comparado con 2012.

Gráfico 5
Fiscalización de rebases y financiamiento ilícito, 2009-2015



FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx.

Las diferencias en cómo se han sancionado las irregularidades se resumen en la siguiente tabla, la cual muestra la cantidad total de sanciones como proporción del monto total involucrado. Como ya se mencionó, la sanción por las irregularidades sustanciales de precampaña fue del 200% del monto involucrado. Las irregularidades sustanciales relativas a los informes de campaña solían ser sancionadas de forma más rigurosa antes de la reforma, ya que ahora el INE impone sanciones más bajas. Además, desde 2012, las sanciones relativas a las campañas fueron menos severas que las de las precampañas. Finalmente, la sanción por rebase y financiamiento ilícito equivale al 100% o más del monto involucrado, pero tampoco se nota un incremento en 2015 frente a los ejercicios anteriores.

Tabla 5
Sanciones por tipo de irregularidad 2009-2015

<i>Irregularidades</i>	<i>2015</i>	<i>2012</i>	<i>2009</i>
Precampañas, sustanciales	210%	200%	N/A*
Campañas, sustanciales	95%	133%	234%
Rebase	100%	101%	150%
Financiamiento ilícito	127%	148%	100%
* No fueron detectadas irregularidades sustanciales 2009.			

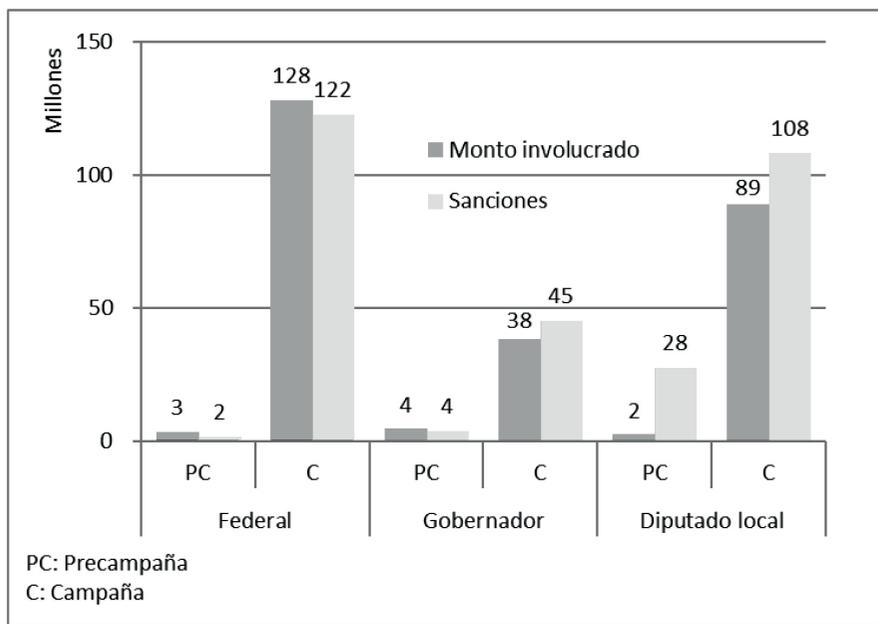
FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx.

V. Sanciones en las elecciones de 2015 a nivel federal y local

Aunque el esquema de sanciones sigue casi igual desde la reforma de 2008, ahora el INE es la única autoridad responsable de la fiscalización de los informes de campaña y precampaña de todas las elecciones, federales y locales, por lo que se podría esperar la aplicación de criterios más claros y consistentes. Para verificar esta hipótesis se realizará una comparación de la fiscalización de las elecciones a diputados federales, gobernadores y diputados locales celebradas en 2015. Esta comparación solamente incluye las irregularidades y sanciones correspondientes a los partidos políticos, ya que la autoridad responsable aplicó distintos criterios en la fiscalización de los candidatos independientes.

Al comparar las sanciones impuestas por motivo de las irregularidades detectadas en las precampañas y campañas de las diversas elecciones realizadas en 2015, resulta que la regla general fue la de sancionar las irregularidades con alrededor del 100% del monto involucrado, pero por alguna razón esta regla no se aplicó en la fiscalización de las elecciones de diputados locales, donde las sanciones rebasan el 100% de los montos involucrados, sobre todo en las precampañas. Para poder analizar este fenómeno más a detalle, se realizó un estudio por separado de las precampañas y campañas. Este análisis incluye sólo las irregularidades sustanciales y sus sanciones, pues la autoridad electoral estableció una sanción genérica para todas las irregularidades formales cometidas en los informes de precampaña y campaña en el proceso electoral 2014-2015.

Gráfico 6
 Fiscalización de los informes de precampaña y campaña en 2015



FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx.

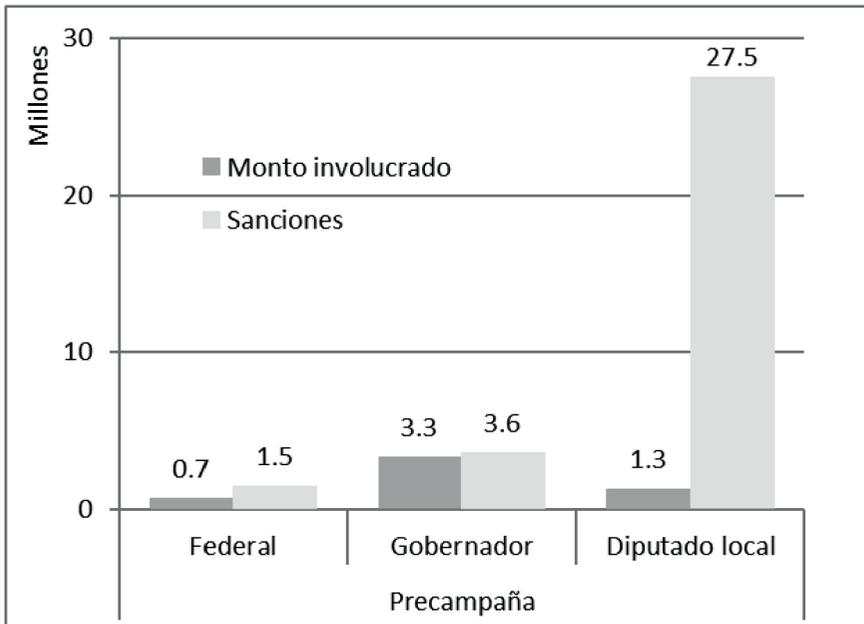
1. Los informes de precampaña

Al parecer no hubo una regla general para la aplicación de sanciones en las precampañas, la única pauta que se pudo observar es que las multas son equivalentes a más del 100% de los montos involucrados. Notablemente, en las elecciones de diputado local, las sanciones exceden el 2,000% de los montos involucrados, lo que parece excesivo. Sin embargo, la explicación podría ser el número alto de informes omisos en estas elecciones (399, comparado con uno de un candidato a gobernador y diez de candidatos a diputados federales); la omisión de presentar un informe de precampaña es una irregularidad sustancial que no involucra ningún monto, pero que recibe una multa alta. Por ejemplo, en la resolución de las precampañas de diputado local en el Distrito Federal, el INE sancionó al Partido de la Revolución Democrática (PRD) por un monto de \$7, 510,982.79 porque el partido “omitió presentar a través del

Sistema de Captura de Formatos y Almacenamiento de la Información de Precampaña 361 formatos «Informe de Precampaña (Plantilla 2)» (INE/CG190/2015, 259 y 439).¹⁰

No obstante, parece improbable que el número de informes omisos explique toda la discrepancia entre las sanciones impuestas en las elecciones federales y de gobernador. Si bien en ambos casos hubo pocos informes omisos, las multas impuestas son muy diferentes: en la elección federal las sanciones corresponden al 200% de los montos involucrados, mientras que en las elecciones de gobernador solamente corresponden al 100%.

Gráfico 7
Fiscalización de los informes de precampaña en 2015



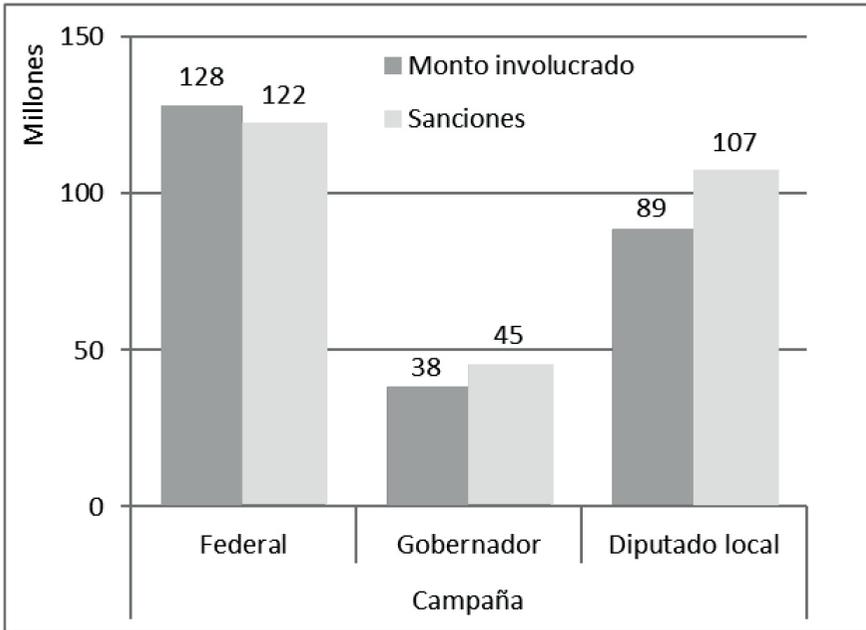
FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx.

¹⁰ Con base en las impugnaciones presentadas en contra de esta sanción, varios informes omisos fueron reclasificados como extemporáneos, por lo que esta sanción terminó siendo \$6, 688,105.27 (INE/CG247/2015 y INE/CG270/2015).

2. Los informes de campaña

Hubo menos discrepancia en las sanciones impuestas derivadas de la fiscalización de las campañas. Sin embargo, aquí tampoco se aprecia una regla general de las sanciones. La menor *ratio* de las sanciones se observa a nivel federal, seguido por las elecciones de gobernadores y con la *ratio* más alta observada en el caso de los diputados locales. Otra vez, las altas sanciones en este último caso podrían ser explicados, al menos parcialmente, por los informes omisos (143, mientras no hubo informes omisos de los candidatos a gobernador o diputado federal).

Gráfico 8
Fiscalización de los informes de campaña en 2015



FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx

Resumiendo, parece que no hay criterios claros y generales para imponer sanciones en los tres tipos de elecciones ni para los montos de las multas relativas a las precampañas y campañas. La única pauta es que las sanciones tienden a corresponder por lo menos al monto total involucrado.

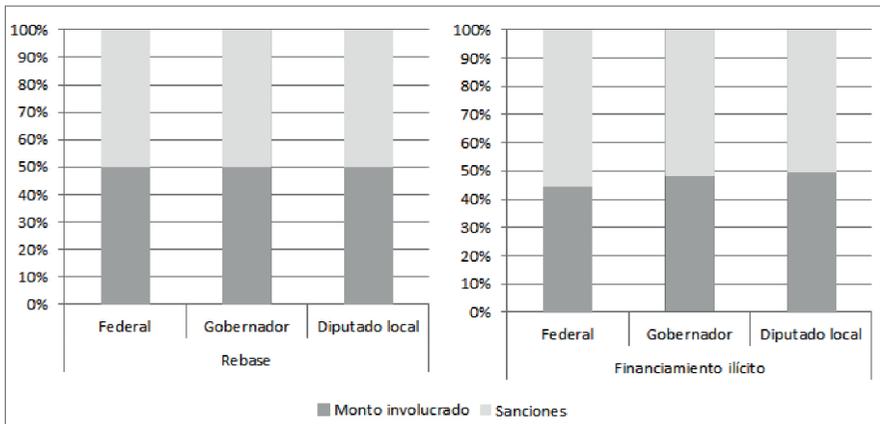
Tabla 6
Sanciones por tipo de informe 2009-2015

<i>Irregularidades</i>	2015	2012	2009
Informes precampaña*	210%	107%	2,061%
Informes campaña*	95%	119%	121%
* Solamente incluye datos de las irregularidades sustanciales detectadas			

FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx

Se pueden identificar más similitudes en las sanciones de los casos de rebase y de financiamiento ilícito: se sancionaron aproximadamente con el 100% de monto involucrado en todas las elecciones. El mayor grado de variación existe a nivel federal y entre los casos de financiamiento ilícito.

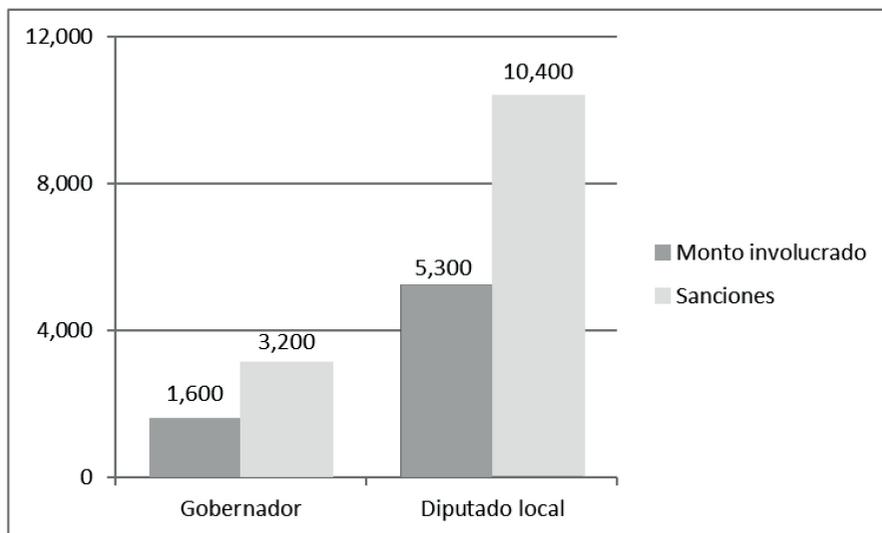
Gráfico 9
Fiscalización de rebases y financiamiento ilícito en 2015



FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx

En relación con los casos de financiamiento público ilícito, los cuales sólo fueron detectados en las elecciones de gobernadores y de diputado local, resulta interesante observar que fueron sancionados con un monto cercano al doble del monto involucrado. Esto parece indicar que el INE considera que la presencia de financiamiento público ilícito es una irregularidad más grave que la presencia de financiamiento ilícito o el rebase de los topes de gastos de campaña.

Gráfico 10
Fiscalización de financiamiento público ilícito en 2015



FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx

Entonces, como se desprende de la tabla 7, no se detecta la existencia de criterios claros y uniformes en la aplicación de sanciones, la única excepción son los casos de rebase de topes, lo cual es de esperarse considerando que en este caso los montos fueron establecidos de manera explícita en la ley electoral. La explicación del número de informes omisos parece ser insuficiente para aclarar esta diferencia de sanciones.

Tabla 7
Sanciones por tipo de irregularidad y cargo de elección

Irregularidades	Federal	Gobernador	Diputado local
Informe precampaña*	210%	107%	2,061%
Informe campaña*	95%	119%	121%
Rebase	100%	100%	100%
Financiamiento ilícito	127%	108%	102%
Financiamiento público ilícito	N/A**	197%	198%
* Solamente incluye datos de las irregularidades sustanciales detectadas.			
** No fueron detectados casos de financiamiento público ilícito a nivel federal.			

FUENTE: elaboración propia con base en las resoluciones del INE, www.ine.mx

VI. Conclusiones

La información recopilada y presentada nos permite evaluar el nivel de cumplimiento del modelo de fiscalización frente al objetivo de establecer un esquema eficaz de sanciones, perseguido por el legislador. Del análisis realizado se desprende que tanto el modelo como la actuación de la autoridad presentaron deficiencias que obstaculizaron el logro del objetivo propuesto.

Podemos advertir que la autoridad sanciona con mayor severidad las irregularidades sustanciales cometidas durante las precampañas que durante las campañas. En general, las irregularidades relativas a las precampañas fueron sancionadas de manera similar en 2012 y 2015, por alrededor de 200%, mientras las relativas a las campañas demuestran una tendencia de disminución durante los últimos tres procesos ya que, en promedio, equivalían al 230% del monto involucrado en 2009, al 130% en 2012 y al 100% en 2015. Esta disminución parece ser contraria al objetivo de la reforma mencionado.

Además, cabe destacar que existen discrepancias en la manera de sancionar las irregularidades relativas a las distintas elecciones celebradas en 2015, aunque las sanciones más altas de las irregularidades de precampaña y de campaña en comparación con los montos involucrados corresponden a las elecciones de diputados locales.

Como podemos observar, el esquema de sanciones no resultó en sanciones más altas ni más uniformes. Esto parece ser resultado de la decisión interna de la autoridad responsable de imponer sanciones menores, pero también es importante destacar posible influencia de la reducción importante en los plazos para realizar la revisión y evaluación de los informes. La falta de tiempo hizo más difícil la revisión y corrección de errores en los procedimientos realizados por el INE. El hecho de que la Sala Superior del TEPJF revocó todos los dictámenes y resoluciones relacionadas con la fiscalización de campañas de este proceso, y que algunas resoluciones pasaron por revisión jurídica en por lo menos dos ocasiones, demuestra que el mecanismo creado por la reforma, especialmente en cuanto a los plazos establecidos, no es funcional (SUP-RAP-277/2015).

Es más, la autoridad responsable no tenía tiempo suficiente para subsanar todos los errores de las resoluciones revocadas, antes de publicar los nuevos dictámenes. Las nuevas resoluciones presentan una cantidad importante de errores tanto menores (inconsistencias de redacción o gramática que no cambian el monto involucrado en una sanción, ni su

sanción), como más graves. Un ejemplo es Guanajuato, donde el Partido del Trabajo (PT) recibió una sanción de \$21,731.00 por haber omitido de presentar veintidós informes, mientras que el Partido Humanista (PH) fue sancionado por un monto de \$434,541.71 por no haber presentado veintiún informes (INE/CG781/2015). En ambos casos, la sanción se calculó multiplicando el 30% del tope de gasto de campaña en el distrito correspondiente a cada informe omiso por el porcentaje del financiamiento público del partido en cuestión respecto del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El PT omitió presentar un informe más y recibió financiamiento público mayor que el PH, por lo que —de acuerdo con las reglas— debería haber recibido una sanción más alta. Al revisar a detalle los cálculos de la autoridad responsable, resulta que la multiplicación mencionada fue realizada de manera incorrecta en el caso del PT, así recibió una sanción de \$21,731.00 cuando el monto correcto hubiera sido \$2,173,100.00. Este tipo de errores se podría evitar al ampliar los plazos para la realización de la fiscalización.

Como podemos ver, los objetivos de la reforma: crear un sistema de fiscalización más efectivo y capaz de disuadir a los actores políticos de cometer irregularidades no se logró. El nuevo procedimiento de fiscalización, debido a su diseño y plazos tan cortos, no permite a la autoridad realizar investigaciones exhaustivas y, por tanto, no mejoró su capacidad de detectar irregularidades graves. La centralización de la función de fiscalización tampoco conllevó a mayor uniformidad de criterios, que se deben, probablemente, a las decisiones de la autoridad responsable, pero también a la dificultad de reaccionar y cumplir de manera cabal con la tarea asignada en tiempos tan breves. De cualquier forma logramos un sistema muy lejano de lo ideal, aún más complejo y más ineficiente que el anterior.

VII. Bibliografía

- APARICIO CASTILLO, Javier y PÉREZ MARTÍNEZ, Jacaranda Ma., “Financiamiento público a partidos políticos, en INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano*, vol. III: Sistema político electoral, México, IEDF, 2007.
- BIEZEN, INGRID van, “Financing Political parties and Election Campaigns- Guidelines”, Alemania, Consejo de Europa, 2003, disponible en: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf, 2003.

GILAS, Karolina Monika y HERNÁNDEZ CRUZ, Cecilia, “La reforma electoral 2014 y su impacto en el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”, ponencia presentada en el XXV Congreso Nacional y V Internacional de Estudios Electorales, San José, Costa Rica, 11 al 14 de noviembre de 2014.

GILAS, Karolina Monika y CHRISTIANSSON, Mikaela Jenny, “La fiscalización a los partidos y candidatos: la reforma fallida”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 16, 2015.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE), IFE/CG223/2010. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFEv2/DS/DSCG/DSSesionesCG/CGresoluciones/2010/Julio/CGextr07julio2010/CGe70710rp3.pdf>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE), INE/CG190/2015. Disponible en: http://www.ife.org.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/04_Abril/CGex201504-15/CGex201504-15_rp_2_10.pdf

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE), INE/CG194/2015. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DS/DSCG/DSSesionesCG/CG-resoluciones/2015/04_Abril/CGex201504-15/CGex201504-15_rp_2_12.pdf

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE), INE/CG247/2015. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DS/DSCG/DSSesionesCG/CG-acuerdos/2015/05_Mayo/CGex201505-06_2a/CGex201505-6_ap_1_1.pdf

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE), INE/CG270/2015. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DS/DSCG/DSSesionesCG/CG-acuerdos/2015/05_Mayo/CGex201505-13-2a/CGex2_201505-13_ap_1_4.pdf

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE), INE/CG298/2015. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DS/DSCG/DSSesionesCG/CG-acuerdos/2015/05_Mayo/CGex201505-20_1a/CGex201505-20_ap_6.pdf

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE), INE/CG781/2015. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DS/DSCG/DSSesionesCG/CGresoluciones/2015/08_Agosto/CGex20150812_02/CGex2_2015081f

JOIGNANT, Alfredo, “La democracia y el dinero: vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos”, *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 1, 2013, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/>

scielo.php?pid=S1665-20372013000100006&script=sci_arttext (fecha de consulta: 7 de octubre de 2014).

ÖHMAN, Magnus y ZAINULBHAI, Hani, *Political Finance Regulation: The Global Experience. United States: International Foundation for Electoral Systems*, 2009, disponible en: http://www.eods.eu/library/IFES.Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf

OROZCO, JOSÉ de Jesús, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en ZOVATTO, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Internacional IDEA, 2008.

ZOVATTO, Daniel, 2007, “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en NOHLEN, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, IIDH, Internacional IDEA, TEPJF, IFE, Universidad de Heidelberg.