



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La fiscalización de los ingresos y gastos de los
partidos políticos en México: el caso de Coahuila en
el proceso electoral 2016-2017.**

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

P R E S E N T A

Santiago Álvarez Gómez

DIRECTOR DE TESIS

Dr. José Woldenberg Karakowsky



Ciudad Universitaria, CDMX, 2019.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A Claudia, mi madre, y a Enrique, mi abuelo, por darme cuanto han estimado valioso; por hacer tuyas mis metas, esta tesis que es tan tuya como mía.

A la Universidad de la Nación, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por su inmensa generosidad. Espero algún día retribuirles siquiera un poco de todo lo que me han dado.

A mi Director de Tesis, Dr. José Woldenberg, por su acuciosa lectura y siempre puntuales observaciones; por sus invaluable enseñanzas, y por la confianza depositada en mí.

Al sínodo de este examen por su tiempo, paciente revisión y enriquecedores comentarios. Debo un agradecimiento especial a la Dra. Jacqueline Peschard por su colaboración en cada momento de consulta y por su valioso apoyo, y a la Dra. Rosa Mirón Lince por brindarme la oportunidad de participar en el Seminario «Los estados en 2018».

A Paulina de la Garza, por su cariño, por su precisa cercanía, por hacer felices mis días; por inspirarme, con su ejemplo, a dar lo mejor de mí en éste y todos mis proyectos.

A Alfredo, mi hermano, y a mis entrañables amigos, en estricto orden de aparición, Eduardo Mena, Alonso Escárcega y Alejandro López por su amistad, regocijo y amparo.

Índice.

I.	Introducción-----	1
1.	La relación entre la política y el dinero en México-----	9
1.1.	Discusión sobre la regulación del dinero en la política-----	9
1.2.	Sistema de Financiamiento Político-----	11
1.3.	El reformismo electoral y la fiscalización-----	12
1.4.	La fiscalización de los recursos que fluyen a la política-----	17
1.4.1.	La equidad en la contienda-----	18
1.4.2.	La transparencia y la rendición de cuentas-----	20
1.5.	El nuevo modelo de fiscalización-----	21
1.5.1.	Registro de operaciones y entrega de informes-----	26
1.5.2.	La fiscalización y la rendición de cuentas-----	28
1.5.3.	La transparencia-----	31
1.6.	Consideraciones finales-----	32
II.	Las contiendas coahuilenses.	
2.	Período de precampañas -----	34
2.1.	Información relevante de la fiscalización-----	36
2.1.1.	Financiamiento público-----	37
2.1.2.	Límites a las aportaciones privadas en precampaña y campaña-----	38
2.1.3.	Tope de gastos en precampaña-----	40
2.2.	Informes de los precandidatos a la candidatura de Gobernador en Coahuila-----	40
2.2.1.	Ingresos reportados-----	43
2.2.2.	Egresos reportados-----	45
2.3.	Dictámenes consolidados-----	47
2.3.1.	Ingresos privados bajo sospecha-----	47
2.3.2.	Registro de operaciones-----	48
2.3.3.	Avisos de contratación-----	51
2.3.4.	Actos de precampaña-----	51
2.3.5.	Gastos no reportados-----	52
2.4.	Sanciones-----	55
2.5.	Procedimientos administrativos sancionadores-----	57
2.6.	Las campañas coahuilenses-----	58
2.6.1.	Información relevante de la fiscalización-----	63
2.6.2.	Tope de gastos en campaña-----	65
2.6.3.	Ingresos reportados-----	67
2.6.4.	Gastos reportados-----	69
2.7.	Dictámenes consolidados-----	71

2.7.1. Principios sustantivos en peligro-----	71
2.7.1.1. Gastos en la opacidad-----	72
2.7.1.2. Cuentas bancarias en la opacidad-----	74
2.7.1.3. Avisos de contratación-----	75
2.7.3.4. Porcentajes de distribución-----	76
2.7.2 Faltas sustanciales-----	76
2.7.2.1. Registro extemporáneo de operaciones-----	77
2.7.2.2. Agenda de eventos-----	80
2.7.2.3. Gastos no reportados-----	83
a. Panorámicos, bardas y pantallas-----	86
b. Producción de spots.-----	89
c. Propaganda en páginas de internet-----	91
d. Inserciones en diarios, revistas y medios impresos-----	93
e. Operativos de campaña.-----	93
f. Gastos ocultos en eventos-----	95
g. Prorrateo prohibido-----	96
2.7.2.4. «Y hay rebase»-----	98
2.8. Sanciones-----	101
2.9. Procedimientos de queja-----	103
2.9.1. Personas fantasma operando a favor de Memo Anaya-----	103
2.9.2. Miguel Riquelme gastó de más-----	105
2.9.3. Entre las promesas de campaña y la promesa de dádivas a cambio del sufragio-----	106
III. Sí hay rebase, no hay rebase.	
3. El conflicto postelectoral-----	108
3.1. Representantes generales y ante mesas directivas de casilla-----	109
3.1.1. Poner en orden el desorden-----	113
3.1.2. ¡Y sí hay más rebase!-----	118
3.2. ¡Y no hay rebase!-----	120
3.2.1. Aportaciones de personas afines a sus ideales-----	121
3.2.2. La edición artesanal-----	121
3.2.3. Cinco spots de televisión-----	122
3.2.4. Descuento (no) prohibido-----	123
3.2.5. Prorrateo (no tan) prohibido-----	124
3.2.6. Facebook-----	128
3.3. «Ni hablar, acatamos»-----	132
3.4. 84 videos: ¡Y sí hay rebase!-----	133
3.5. «Le pese a quien le pese, en Coahuila ya ganamos»-----	138

3.5.1. Riquelme en absoluta indefensión-----	138
3.5.2. Entre lo esencial y lo realmente esencial-----	141
3.6. ¡Y no hay rebase!-----	145
IV. La centralidad del caso Coahuila.	
4.1 Conclusiones, dilemas, tensiones y perspectivas-----	150
4.1.1. La fiscalización y la legitimidad-----	150
4.1.2. La leyenda negra del dinero en las campañas-----	151
4.1.3. Fiscalización omniabarcante-----	154
4.1.4. La fiscalización y la premura-----	155
4.1.5. Régimen de sanciones-----	158
4.1.6. Los topes de gasto y la equidad-----	162
4.1.7. Precampañas inequitativas-----	165
4.2. Entre la rigidez normativa y la naturaleza de la contienda política-----	166
4.2.1. Reporte en tiempo real de operaciones-----	166
4.2.2. Reporte de eventos-----	168
4.2.3. Bardas y espectaculares en intercampañas-----	170
4.3. Si hay rebase, no hay rebase-----	172
4.3.1. Decisiones polémicas-----	172
4.3.2. Entre la exigencia administrativa y la flexibilidad jurisdiccional-----	174
4.3.3. Criterios no homologados-----	177
4.3.4. Los conceptos del gasto y la sobrerregulación-----	179
4.3.5. Solicitudes sin respuesta-----	180
4.4. Postdata-----	182
Fuentes-----	185

La fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos en México: el caso de Coahuila en el proceso electoral 2016-2017.

I. Introducción.

La democracia en Coahuila está de luto, afirmó Guillermo Anaya, otrora candidato de la coalición Alianza Ciudadana por Coahuila, encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN), tras llevarse a cabo la toma de protesta del priísta Miguel Ángel Riquelme como Gobernador del estado (Sánchez, 2017). Largos 173 días habían transcurrido desde el día de la elección, celebrada el día 4 de junio de 2017, cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió las últimas impugnaciones respecto del presunto rebase sobre el tope de gastos en campaña del candidato ganador que, conforme a lo establecido en la Constitución federal (artículo 41, base VI), era determinante para el resultado electoral y, por tanto, suponía la nulidad de los comicios. La presente investigación pretende dar cuenta de ese largo proceso; la fiscalización de los recursos en la elección coahuilense y las sentencias del Tribunal que *ponen las cosas sobre una mejor luz* sobre la alcances de la misma (Aguilar, 2015).

La fiscalización de la financiación política es un asunto central de la democracia. Después de todo, la fiscalización tutela la equidad y la consecuente competitividad del sistema de partidos, condición *sine qua non* de la democracia. La *luz* sobre las finanzas partidistas se presume esencial para que los mecanismos que pretenden regular el papel del dinero en la política funcionen, y los actores rindan cuentas y se les sancione en caso de violaciones a la normatividad. Finalmente, uno de los problemas de las democracias es el dinero, por lo que controlar su toxicidad puede traducirse en una mayor confianza en los actores políticos, en la democracia y sus instituciones (Peschard, 2015, Marván, 2017, Casas y Zovatto, 2015; Zovatto, 2007). Por tanto, cobra relevancia la pregunta, ¿cómo se fiscaliza la política en México?

La Magistrada presidenta de la Sala Superior del TEPJF, Janine Otálora Malassis, en marzo de 2018, refirió que con los criterios que fijó el órgano jurisdiccional en el “caso Coahuila”, ya estaban sentadas las bases para “una buena fiscalización” en los procesos electorales por venir (López, 2018). Allí radica la centralidad del caso; cuando los dictámenes consolidados que suponían la eventual nulidad de la elección fueron impugnados ante el órgano jurisdiccional, éste, en un considerable número de disensos, les dio la razón a los recurrentes. Cabría cuestionar, ¿cuáles fueron los hallazgos y los argumentos detrás de la acumulación de diversos gastos del candidato Miguel Ángel Riquelme que impuso la autoridad administrativa? Pero, sobre todo, ¿qué resolvió el órgano jurisdiccional y qué criterios se establecen de cara al futuro?

El presente estudio tiene como objetivo describir qué sucedió en la elección para renovar la Gubernatura en el estado de Coahuila de Zaragoza, en el proceso electoral 2016-2017, para dar cuenta del proceso fiscalizador, sus hallazgos, virtudes, problemas y las tensiones entre los bienes

jurídicos que pretende tutelar, particularmente entre la equidad y los diferentes tipos de libertad (Thompson, 2002; Lujambio, 2007; Agíss, 2008).

Contexto y problema.

La fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos en México logró posicionarse en la agenda pública en los albores de la década de 1990. Desde la célebre reforma de 1977, al reconocerse la naturaleza dual de los partidos (como asociaciones privadas que cumplen con funciones públicas), se estableció en la ley que las nóveles *entidades de interés público* debían contar con un «mínimo de elementos» para poder realizar las actividades que les son propias. Fue entonces que en México comenzó a financiarse con recursos públicos las funciones partidarias.¹

No obstante, durante dieciséis años los partidos políticos gozaron de una opacidad absoluta respecto de los recursos que recibían y erogaban para el ejercicio de sus actividades. Antes de la reforma político-electoral de 1993, los partidos políticos recibían financiamiento público y caudales de aportaciones privadas fluían por sus cuentas bancarias sin supervisión y prácticamente sin ninguna contención (Agíss, 2008, Woldenberg, 2013).

Durante el proceso de transición a la democracia en México (1977-1997), las necesidades de construir instituciones y procedimientos electorales confiables que permitieran inyectar credibilidad y confianza a las elecciones, así como de operar las modificaciones al sistema electoral para permitir que la creciente pluralidad se viera reflejada en los órganos representativos del Estado, apartaron a un segundo plano el tema del financiamiento y, por ende, el de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos (Córdova, 2011; Woldenberg, 2013).

Era sospecha fundada que, antes y después de 1977, el partido oficial recibía recursos a manos llenas. Producto de la reforma de 1993, tras los limitados esfuerzos por fiscalizar el origen y el destino de los recursos de los partidos políticos, se pudo constatar que el candidato a la Presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), durante las elecciones de 1994, había erogado casi ocho de cada diez pesos facturados por todos los partidos en sus distintas campañas. Fue así que la equidad en la contienda, la edificación de un *piso parejo* para todos los candidatos en disputa, cobró una relevancia antes no vista (Becerra, et. al., 2000; 457-482).

Entonces, reformas sucesivas se abocaron a erigir un modelo mixto de financiamiento que apostó por entregar montos nada despreciables de recursos públicos con los objetivos de establecer condiciones de equidad entre los partidos, inyectar transparencia a los recursos que ejercían, así

¹ Si bien desde 1963 los partidos políticos legalmente registrados, según el artículo 44 bis de la ley electoral, gozaron de la exención de varios impuestos relacionados con sus ingresos privados (rifas, donaciones, publicaciones), fue hasta 1977 cuando se amplió considerablemente el alcance del financiamiento público partidista (subsidios estatales y acceso a medios de comunicación). Cabe mencionar que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales no precisó los mecanismos ni los criterios de asignación en esta materia (Guerrero, 2003).

como fortalecer la autonomía de estos frente a los intereses privados, legales o ilegales, que comúnmente se agazapan tras el velo de sus aportaciones (Agíss, 2008, Peschard, 2015).

Ciertamente, el dinero no es asunto baladí, pues sin fondos no hay partidos y sin partidos no hay democracia. Empero, esto no supone que se omita lo que Morales Manzanares (2012; 13) llamó *la otra cara de la moneda*: la atención que se debe prestar para que la «impúdica exaltación de la moneda», a la que se refirió García Lorca (1981; 370) durante su estancia en Nueva York, no dinamite valores democráticos esenciales.

En consecuencia, se proyecta una relación imprescindible entre el cada vez mayor financiamiento de los partidos políticos, y una regulación y un control superior respecto del origen y el destino de los recursos en manos de los partidos para evitar que sea el dinero quien dicte los destinos de las agendas partidistas.

La fiscalización no es asunto menor, pues sin la capacidad de detectar violaciones a la normatividad que regula la financiación partidista y establecer las sanciones correspondientes, no puede existir una competencia democrática equitativa y transparente, que rinda cuentas, y que se traduzca en una mayor confianza en la democracia y sus instituciones.

A partir de la reforma político-electoral de 2014, se estableció en la Constitución (artículo 41, base VI) que será causal de nulidad de la elección el rebase del límite máximo de gastos en campaña en un 5 por ciento del monto total autorizado, mismo que deberá acreditarse de manera objetiva y ser determinante; es decir, según lo establece el mismo ordenamiento, cuando la diferencia entre los dos candidatos más votados sea menor al cinco por ciento de la votación válida emitida.

La calificación de la elección, entonces, depende también de la inspección y verificación de los ingresos y gastos que reportan los sujetos obligados, por lo que sin una fiscalización eficaz —y eficiente, debido al corto plazo para concluir la labor fiscalizadora—, no puede brindarse certeza a una elección ni, por lo tanto, construirse una legitimidad de origen incontestable para que el candidato que hubiera gozado de mayores simpatías pueda desplegar su proyecto de gobierno.

La reforma político-electoral de 2014 representó un parteaguas en lo relativo a las labores fiscalizadoras que debía desempeñar el recién creado Instituto Nacional Electoral (INE). El Consejo General, a través de la Comisión de Fiscalización —integrada por cinco Consejeros—, cuyos trabajos serán apoyados por la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), con nuevas atribuciones a nivel local, se encargarían ahora de una labor, por decir lo menos, mayúscula: fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales, y de los precandidatos y candidatos, incluidos los independientes, a cargos de elección popular federal y local (Cristalinas, 2017, Hernández y Gilas, 2014).

Los cambios legales y las nuevas herramientas informáticas puestas a su disposición tienen como fin último fortalecer las labores fiscalizadoras del INE para prevenir y sancionar el dispendio, así como el ejercicio ilícito de recursos, por parte de partidos y candidatos, en las

contendidas electorales. El enfoque de estos cambios, derivados de la reforma de 2014, pretendió homogeneizar la fiscalización y que el INE se erigiera como la única autoridad encargada de vigilar los ingresos y gastos de los partidos políticos (Murayama, 2018)

En materia de fiscalización, como bien señaló José Woldenberg (2003), las normas están determinadas por los objetivos que se persiguen, pues no hay recetas mágicas capaces de armonizar de una vez y para siempre la relación entre la política y el dinero. En este sentido, será objeto de la investigación evaluar el actual modelo de fiscalización en México, a la luz del “caso Coahuila” y de los propósitos que procuraba la reforma político-electoral de 2014.

Estrategia metodológica.

La estrategia metodológica seguida para conocer cómo operó la fiscalización en el ámbito local, se basó en la revisión de los informes de ingresos y gastos (de precampaña y de campaña), los dictámenes consolidados que dieron cuenta de las violaciones a la normatividad, las versiones estenográficas en las que el Consejo General del INE discutió y aprobó dichas resoluciones; y, finalmente, las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional. A lo largo y ancho del conflicto postelectoral, se han rescatado algunas notas periodísticas que dan cuenta de las dimensiones que alcanzó este conflicto; y, (quizá) de su impacto sobre la fama pública de las autoridades administrativa y jurisdiccional electorales y, en última instancia, sobre la legitimidad del gobernador electo.

De los resultados, se buscan conocer los avances en esta materia originados por la reforma político-electoral de 2014, pero también lo que ha supuesto para la autoridad administrativa nacional que ejerce el monopolio sobre la labor fiscalizadora en el ámbito local, en convivencia con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), quienes conservan atribuciones íntimamente relacionadas con el financiamiento, como es el establecimiento de los topes de gastos en los procesos electorales.

Elegí la elección para renovar al Titular del Poder Ejecutivo local por tratarse de un puesto de elección popular con mayores implicaciones políticas, una alta exposición mediática y, asumo, en donde la *fiscalización más robusta que haya realizado el INE desde 2014*, que presumía entonces el otrora consejero presidente de la Comisión de Fiscalización, Enrique Andrade, puede evaluarse con mayor profundidad (Juárez, 2017).

Además, esta elección fue sumamente competida, pues la diferencia entre el primer y el segundo lugar no superó el cinco por ciento de la votación válida emitida, particularidad que ubicó el proceso fiscalizador en un primer plano, pues se cumplía el requisito para declarar la nulidad de la elección en caso de violaciones graves a la normatividad que regula la financiación política. En México, cabe decirlo, las elecciones más expuestas al riesgo de nulidad son aquellas que se deciden por márgenes estrechos.

Quizá la razón más significativa se encuentre en el conflicto postelectoral acaecido en el estado producto de la dificultad de fiscalizar los gastos en campaña. El consejero Ciro Murayama denunciaba entonces que habían detectado y documentado un 51 por ciento de gasto no reportado en las elecciones para renovar las Gubernaturas en los estados de México, Nayarit y Coahuila, durante el proceso electoral local de 2017. Es decir, por cada cien pesos que los candidatos a gobernador declararon haber gastado, el INE identificó, en promedio, otros 51 que se trataron de ocultar (Gutiérrez, 2017)

El caso Coahuila fue, sin duda, el más emblemático. La resolución del conflicto llegó 173 días después del día de la elección y a siete de que tomara posesión el nuevo Gobernador de la entidad, según lo establecía la Constitución del estado de Coahuila de Zaragoza. El Consejo General del INE, en repetidas ocasiones, dictaminó que el candidato de la coalición «Por un Coahuila Seguro», encabezada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), había rebasado el tope de gastos en campaña, pero enfrentó serios problemas para que la acreditación de diversos gastos no reportados se sostuviera ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, en su caso, proceder a anular la elección. El cuadro que se muestra a continuación ilustra esta historia de forma sintética.

INE/CG/313/2017	INE/CG447/2017	SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017	INE/CG501/2017	SUP-RAP-719/2017 y SUP-RAP-687/2017
7.91%	10.52%	1.61%	9.21%	No hay rebase.

Elaboración propia con base en las determinaciones citadas.

El declarado ganador, Miguel Ángel Riquelme, fue desconocido por todos los partidos de oposición por proceder de una elección *indubitablemente fraudulenta*, se acusó parcialidad en las sentencias del TEPJF y el nuevo Gobernador (legal) comenzó su gobierno cuesta arriba.

Se trató, ciertamente, de una historia que estuvo presente en los medios de comunicación mientras las autoridades administrativa y jurisdiccional determinaban lo conducente respecto a las irregularidades contables y omisiones al no reportar gastos por diversos conceptos tales como, entre otros, gastos de propaganda en internet y redes sociales (Facebook Irlanda), gastos en representación general y ante mesas directivas de casilla, y gastos en producción y post-producción de 84 videos, que el candidato declarado ganador no reportó en sus informes de campaña y que pusieron en tela de juicio la legalidad de su triunfo en las urnas.

Considero que lo sucedido la elección celebrada en Coahuila no ha sido englobado en un estudio que aborde a profundidad el caso ni que haya merecido la atención como un asunto que pesa sobre lo que Casas y Zovatto (2015; 12-14) intitularon «la pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político», misma que guarda estrecha relación con la pérdida de confianza ciudadana hacia los partidos políticos y, por extensión, a la democracia.

La presente investigación estará dividida en cuatro capítulos. En el primero se presenta una valoración general de la relación entre la política y el dinero, así como sobre la evolución de la financiación política y la fiscalización de los recursos partidistas en México, enfatizando la importancia de la labor fiscalizadora —y los bienes jurídicos que tutela—, a la luz de los objetivos de la reforma político electoral de 2014. El segundo capítulo revisará la fiscalización del proceso electoral para renovar la Gubernatura en Coahuila, las precampañas y campañas de los candidatos del PRI, el PAN y Morena, por tratarse de los tres candidatos que más votos obtuvieron (87.29% de la votación válida efectiva).²

Se justifica la exclusión de los abanderados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Mary Telma Guajardo, y del Partido del Trabajo (PT), José Ángel Pérez Hernández, así como de los dos candidatos que obtuvieron su candidatura por la vía independiente, Javier Guerrero García y Luis Horacio Salinas, por dos razones fundamentales; porque se trató de candidatos que no figuraron en la contienda electoral (ni en el conflicto post-electoral). De hecho, los votos nulos (1.77%) superaron la votación obtenida por Guajardo, Hernández y Salinas. En segundo lugar, la fiscalización de los independientes; es decir, el proceso de recolección de cédulas que correspondieran al 1.5 por ciento de la lista nominal del estado, período que abarcó 39 días y que debió financiarse exclusivamente con financiamiento privado (620,226 pesos como máximo) da cuenta de un proceso, por demás, distinto. Su exclusión, finalmente, no impacta significativamente sobre la evaluación del proceso de fiscalización que llevó a cabo la autoridad electoral en el proceso electoral local.

El tercer capítulo expondrá en qué consistieron los rebases al tope de gastos en campaña por parte del candidato Miguel Ángel Riquelme Solís, abanderado de la Coalición «Por un Coahuila Seguro», el papel que desempeñaron los distintos actores, cuáles fueron las resoluciones finales de la autoridad administrativa respecto de los gastos no reportados por parte del candidato y las sentencias del Tribunal Electoral que finalmente sostuvieron su victoria.

Con base en lo anterior, en el cuarto y último capítulo, podrá evaluarse el proceso fiscalizador emprendido en dicha entidad y la eficacia de la fiscalización que ejerció el INE, así como señalar las deficiencias y problemas que desembocaron en un conflicto postelectoral que se extendió durante meses en detrimento de la certeza que debe regir la cosa electoral. Éste es un esfuerzo por trascender el complejo universo de la normatividad para rastrear cómo funciona el enrevesado modelo fiscalizador mexicano y comprender así lo que realmente sucedió en la elección coahuilense y qué criterios se establecen de cara al futuro. Lejos de los acercamientos

² El precandidato del PRI, Miguel Ángel Riquelme, fue seleccionado para encabezar la coalición parcial «Por un Coahuila Seguro» conformada por los Partidos Verde Ecologista de México, (PVEM), Nueva Alianza (PANAL), Socialdemócrata Independiente (PSI), Joven (PJ), de la Revolución Coahuilense (PRC) y Campesino Popular (PCP) El aspirante del PAN, por su parte, encabezó la coalición total «Alianza Ciudadana por Coahuila», constituida con los Partidos Unidad Democrática de Coahuila (UDC), Primero Coahuila (PPC) y Encuentro Social (PES). El precandidato de Morena, Armando Guadiana, fue seleccionado para competir únicamente bajo las siglas de su partido.

ingenuos, esta investigación se circunscribe en la discusión de la relación entre el dinero y la política, un asunto que debe ser permanentemente revisado para conjurar la posibilidad de que el dinero termine por desvirtuar el sistema democrático en su conjunto.

Hallazgos.

Los resultados de esta investigación demuestran que la elección coahuilense fue una competencia equitativa en donde prevaleció el financiamiento público (99%). La distribución proporcional de los recursos (directos e indirectos) permitió a las fuerzas políticas luchar, competitivamente, por el voto de la gente. En la relación del caso, ha podido advertirse el establecimiento de un marco normativo que pretende controlar cada aspecto de la contienda política, misma *densidad normativa* que ha impuesto un sinnúmero de obligaciones a los sujetos obligados a la hora de reportar y comprobar operaciones, y que ha sobrecargado de funciones a la autoridad administrativa nacional. La impronta de un sistema jurídico punitivo que se presumió necesario para implantar una nueva cultura político-jurídica, y asegurar el doble imperativo de garantizar condiciones de equidad y de asegurar una mayor fiscalización y transparencia de los recursos que fluyen a la política (Lujambio, 2007; Ulloa, 2004; Agíss, 2008).

En cuanto a las irregularidades cometidas, destaca una coincidencia sustantiva entre las tres fuerzas políticas. La omisión de comprobar y/o reportar gastos, así como el reporte extemporáneo de operaciones y eventos concentraron la mayoría de las sanciones impuestas por la autoridad. En estos dos últimos casos, se advierte la tensión entre la fiscalización “expedita” o “en tiempo real” que pretende asegurar la equidad a través del ejercicio de distintos mecanismos de fiscalización (visitas de verificación, por ejemplo), y la libertad política de realizar una campaña electoral eficaz (Guerrero, 2003).

Ante un tope de gastos en campaña mínimo (19.2 millones de pesos), el presunto rebase de éste dio cuenta del abultamiento o sofisticación del principio de equidad, así como de la frivolidad del uso del medio de impugnación. Las sentencias del órgano jurisdiccional reflejan que en los órganos electorales hay coincidencias, pero también diferencias; finalmente, son órganos plurales y colectivos, en donde se ponderan criterios, principios y valores democráticos. Los gastos revocados (o modificados) fueron porque la autoridad administrativa nacional no observó las formalidades del debido proceso (garantías de audiencia y emplazamiento), así como por deficiencias en sus investigaciones y determinaciones, ambas situaciones directamente relacionadas con los cortos tiempos con que cuenta la autoridad para fiscalizar.

Los criterios establecidos, ciertamente, subrayan el rigor que debe caracterizar la labor fiscalizadora, así como el incremento de los estándares de acreditación, por parte de la autoridad; y, por parte de los actores políticos, el establecimiento de estándares de comprobación, por así decirlo, más sencillos. La tensión inescapable, cabe decirlo, entre la fiscalización que se circunscribe fundamentalmente a lo que reportan los actores y la fiscalización *omniabarcante* que pretende ir más allá con el propósito de comprobar su veracidad.

Esta investigación demuestra, en principio, que la fiscalización en México funciona. Es posible que en los dictámenes no esté toda la verdad, pero (cierto es) hay mucha más verdad de la que reportan los sujetos obligados. Lejos de quienes asumen la leyenda negra del dinero en las campañas y de quienes dan por sentada la futilidad de la labor fiscalizadora para contener las peores prácticas en materia de financiación política, este texto parte de la premisa de que el desencanto democrático está relacionado con el financiamiento político, por lo que las regulaciones en esta materia entrañan una importancia inestimable (Zovatto, 2007). No se omiten, cabe decirlo, los retos por venir para la fiscalización política en México. Finalmente, éste es un tema difícil de resolver normativamente de una vez y para siempre.

1. La relación entre la política y dinero en México.

1.1. *Discusión sobre la regulación del dinero en la política.*

Es una verdad ineluctable que no hay democracia sin partidos políticos. Y habría que agregar otra cuestión no menos sustantiva: no hay partidos políticos sin dinero. Una democracia que presuma de partidos fuertes, precandidatos y candidatos que puedan divulgar eficazmente diagnósticos, proyectos, propuestas y mensajes, y que puedan competir *vis-à-vis* en condiciones de equidad, supone un costo obligado que deberá ser cubierto por los contribuyentes, por privados, por un modelo que los involucre a ambos o, peor aún, por poderes fácticos, legales o ilegales, que ambicionen incidir sobre las decisiones y actos de los partidos políticos para su propio provecho.

Los partidos políticos, reza el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), numeral I, segundo párrafo, tienen como fin último,

[...]Promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público.

Diamond y Gunther (2001; XIV) sostienen que los partidos políticos desarrollan seis funciones fundamentales; a saber,

a) reclutar y postular candidatos para cargos de elección; b) movilizar al electorado, en apoyo de candidatos, y promover la participación política; c) estructurar las opciones entre grupos de candidatos en competencia; d) representar diferentes grupos sociales, simbólicamente o directamente, promoviendo ciertos intereses; e) agregar intereses alrededor de posiciones políticas; f) integrar a los ciudadanos al Estado y, en particular, a su sistema político.

No sorprende, pues, por qué el funcionamiento de cualquier régimen democrático representativo precisa de partidos políticos. No hay democracia sin partidos, se repite la consigna, pues tales funciones no pueden cubrirse de manera continua y sistemática sin organizaciones robustas y estructuradas para tales propósitos.

Los partidos políticos son integrados por ciudadanos y ejercen funciones sociales y políticas asaz significativas que impactan a la sociedad en su conjunto, pues en su *código genético* está la conformación de los poderes públicos; por otro lado, su integración y agregación es resultado de la suma de voluntades individuales, libres y soberanas, en el ejercicio de dos derechos fundamentales: la libre expresión y la libre asociación (Peschard, 2015; 19-21).

En consecuencia, adquiere su sentido la conceptualización promulgada en el artículo 41 de la Constitución federal: «los partidos políticos son entidades de interés público», pues tal definición armoniza con la naturaleza pública y privada inherente a ellos. Por tanto, con el objetivo de que los partidos políticos *realicen las actividades que les son propias*, su financiamiento; es

decir, «la política de ingresos y egresos de los partidos, tanto para sus actividades electorales como permanentes», se advierte esencial (Zovatto, 2003; 12).

El asunto del financiamiento de los partidos políticos comenzó a adquirir relevancia con la universalización del sufragio, cuando los recursos privados dejaron de ser suficientes para llevar a cabo una campaña y ganar un puesto de elección popular. Desde entonces cambió la lógica de operación de los partidos, de hacer campaña y financiarla, así como la manera de conseguir el apoyo ciudadano.³ Como consecuencia, el financiamiento y la fiscalización se convirtieron en los aspectos centrales de las regulaciones del funcionamiento de los partidos políticos (Linz, 2007; 295-301; Joignant, 2013; Peschard, 2015; 31-32).

En la mayoría de los países democráticos, el financiamiento de los partidos políticos es total o parcialmente público como la vía para lograr condiciones más equitativas de competencia y pluralidad de partidos en la contienda electoral, zanjar (o disminuir) la tentación malsana de los poderosos y sus intereses quienes advierten en su dinero la posibilidad de influir sobre el desempeño de las funciones partidarias, y fomentar la transparencia en el ejercicio de los recursos en manos de los partidos políticos, así como la sujeción de estos a los órganos de control y fiscalización del Estado. La intención es evitar que la competencia por el voto sea rehén de los agentes del mercado o, peor aún, de grupos de interés que operen al margen de la ley (Peschard, 2015; 42; Zovatto, 2007; 754; Woldenberg, 2002).

Dentro de las desventajas de este modelo, Gullan Gidlund (1991; 26) sostenía que el financiamiento público «liberaba a las fuerzas partidarias de la humillante tarea de pedir dinero», pero reconocía que el financiamiento estatal asilaba el riesgo de que los partidos se sometieran a una relación insana de dependencia hacia las arcas públicas, provocando así un distanciamiento entre el aparato partidista y sus bases de apoyo ciudadano. Entre las voces disidentes, se advierten también la limitación del ejercicio de la libertad de expresión de los entes imposibilitados (o condicionados) para financiar a los partidos con quienes comparten intereses, así como la percepción de un gasto excesivo para el financiamiento por parte de la ciudadanía (Hernández y Gilas, 2014; Aparicio y Pérez-Martínez, 2007).

En el caso mexicano, la introducción del financiamiento público, tras la reforma de 1977, encierra otra particularidad. Jesús Reyes Heróles, otrora secretario de Gobernación, lo decía sin ambages;

«[...]el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, es

³ Daniel Zovatto (2006) señalaba otras cuestiones, aún vigentes, que explicaban la tendencia al aumento del gasto de los partidos; a saber, a) el crecimiento de la población; b) la inversión en contenidos en medios de comunicación masivos; y, c) el nuevo modo de hacer campaña *a la estadounidense*, en donde la mercadotecnia electoral, los asesores de imagen y los especialistas en producción desempeñaban un papel crucial.

base firme del desarrollo, del imperio de libertades y de la posibilidad del progreso social» (Woldenberg, 2013; 18).

Los partidos políticos, se reconocía entonces, desempeñan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, como asociaciones privadas que ejecutan funciones públicas, por lo que era obligación del Estado asegurar que estos dispusieran de los medios necesarios para su funcionamiento ordinario y electoral, pero, sobre todo, para su cabal institucionalización y consolidación democráticas.

1.2. Sistema de Financiamiento Político.

Casas y Zovatto (2015; 1-6), para resumir la discusión anterior, proyectan una metáfora: «el financiamiento político: entre la leche materna y el veneno». Se asume, y con razón, que la utilización de recursos económicos para la competencia democrática es inexcusable; empero, si el dinero es vital o, dicho en sus términos, es *la leche materna de la política*, no debe obviarse que éste debe ser regulado para, por lo menos, lograr controlar sus «elementos importantes de toxicidad, si no han de destruir el organismo democrático».

El Sistema de Financiamiento Político (SFP) no alude únicamente al vislumbramiento del método ideal que defina el origen de los recursos de los partidos políticos, si sería público, privado o mixto, sino que involucra otras cuestiones cuya puntual reglamentación resulta clave para solventar de mejor manera tres aspectos fundamentales: la autonomía de los partidos políticos frente a las agendas de terceros, la transparencia de todos los recursos financieros en sus manos, y la aplicación de las normas correspondientes y la sujeción de los actores políticos a éstas.

Casas y Zovatto (2015; 14) definen este Sistema como,

«[...]el conjunto de normas que regula el indispensable flujo de recursos económicos hacia el sistema político y desde este último; a su vez, es el marco normativo dentro del cual los partidos y candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro de la cual las personas físicas y jurídicas —tanto públicas como privadas— pueden financiar estas actividades. Asimismo, el SFP define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de este marco normativo».

En resumen, el Sistema remite a un conjunto de normas y procedimientos cuya combinación regula el papel del dinero en la actividad democrática, encasillados en cinco categorías.

1. Regulaciones sobre fuentes de financiamiento; límites y restricciones a la financiación privada.
2. Financiamiento estatal; subvenciones estatales.
3. Regulaciones sobre el gasto electoral; establecimiento de topes de gastos en campaña.

4. Regulaciones tendientes a la transparencia financiera; fiscalización e instrumentos de vigilancia y control sobre los recursos partidistas.
5. Régimen sancionatorio; sanciones económicas, administrativas y penales.

José Woldenberg escribía que este asunto tendió a adquirir *vida propia* en toda latitud al ser un tema abierto, difícil de resolver de manera definitiva normativamente (Woldenberg; 2003; 29). Cada sistema combina los elementos de regulación del financiamiento político de manera muy diversa, de acuerdo con sus urgencias coyunturales, los rasgos de su cultura política, las características del entorno institucional preexistente, así como los intereses políticos de quienes elaboran las normas. «No hay soluciones regulatorias obvias ni mucho menos únicas a los retos planteados por el papel del dinero en la política» (Casas y Zovatto, 2015; 36-37).

El devenir mexicano en materia de financiamiento de los partidos políticos sufrió un vertiginoso cambio durante el proceso de transición a la democracia y, aun después de la alternancia, nuevas reformas legales transformaron radicalmente su diseño. La *mecánica del cambio político* o «el proceso compuesto por múltiples elementos, los cuales, en su mutua interacción, desatan una dinámica expansiva y autorreforzante» (Becerra, et.al, 2000; 33) se abocó a edificar un piso parejo para la competencia electoral que habrían de modificar fundamentalmente los mecanismos y montos del financiamiento a los partidos políticos, así como los mecanismos de control y fiscalización sobre los mismos. Una reforma traía consigo efectos no deseados o señalaba deficiencias que habrían de considerarse en enmiendas futuras. Un tema con *vida propia* objeto de una discusión sin fin, se advertía: México es ejemplo.

1.3. *El reformismo electoral y la fiscalización.*

México experimentó once reformas electorales entre 1977 y 2014. Ocho fueron de amplio alcance e implicaron cambios constitucionales y legales: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014. El reformismo en materia electoral fue reflejo de un proceso de cambio político que se centró alrededor de las reglas electorales para alcanzar el pluralismo —y la alternancia—; una suerte de ensayo de prueba y error en el que los partidos se ajustaron a las reglas del juego según el contexto político, su conveniencia y sus resultados (Merino, 2003; 7-9; Ugalde, 2017; 15).

Además del pluralismo, el reformismo electoral, a lo largo del tiempo, ha buscado otros objetivos; la inclusión de grupos proscritos (1977), como la vía para serenar el *México convulso* a través de la incorporación de distintas fuerzas a la vida institucional que representaran la pluralidad de un país que no se reconocía bajo la unanimidad del partido oficial (Woldenberg, 2013; 21-25), así como la representación proporcional para dar voz a las minorías en el Congreso (1986, 1996).

La certeza y transparencia en la organización de los procesos electorales para zanjar prácticas fraudulentas, tras la controvertida elección de Carlos Salinas de Gortari (1988), dio lugar a la reforma de 1990, que profesionalizó la organización electoral mediante la creación de un

Instituto Federal Electoral (IFE) con un mandato claro: capacitar funcionarios, instalar casillas, computar y difundir resultados electorales, elaborar y actualizar el padrón electoral, así como dar prerrogativas a los partidos políticos y fiscalizar su uso —lo recibido por los partidos se justificaba anualmente ante el IFE— (Instituto Belisario Domínguez, 2017; Ugalde, 2017; 16).

El tercer objetivo fue sentar condiciones parejas de competencia; el aplanamiento de un terreno que otorgaba, por decir lo menos, ventajas al partido oficial. Aunque la reforma de 1977 estableció en la ley aspectos del financiamiento público y se otorgaron a los partidos exenciones fiscales, así como prerrogativas como franquicias postales y telegráficas, y acceso a medios de comunicación durante campañas electorales, su reglamentación era opaca y permitía enorme discrecionalidad en su aplicación —se operaba desde la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Federal Electoral— (Woldenberg, 2007; 108).

Fue con las reformas de 1986, 1990 y 1993 que se introdujeron gradualmente factores para estimar los montos de financiamiento público y privado. El paso más decisivo ocurrió con la reforma de 1996, cuando se introdujo un modelo de financiamiento eminentemente público que entregó cuantiosos recursos para todos los partidos políticos. Fue entonces que en México se optó por imponer mayores restricciones a la financiación privada, sobreponiendo casi en su totalidad, el financiamiento estatal (Hernández y Gilas, 2014).

Es quizá la implementación de esta reforma la piedra angular de la transición a la democracia en México (1977-1997) que alcanzó su punto más alto con la alternancia partidista y la llegada a Los Pinos del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox. Por lo menos, cabe decirlo, «sin el financiamiento público, la pluralidad en el Congreso de la Unión, la alternancia en la Presidencia de la República y la reñida competencia en la mayoría de las entidades no serían posibles» (Rivera y Martínez, 2018).

De la mano de la supremacía del financiamiento público, se establecieron dos medidas para contener la inequidad; por un lado, desde 1993 se establecieron topes de gasto de campaña; y, por el otro, se definieron restricciones al financiamiento privado para cortarle el paso al ingreso a la contienda política de recursos provenientes de fuentes que pudieran representar un desvío ilegal de recursos para favorecer a un partido o a un candidato (poderes públicos), injerencias externas en asuntos nacionales (extranjeros —y aun mexicanos que residan fuera de las fronteras—), aportaciones que vulneren el principio que da fundamento al estado laico (ministros de culto y asociaciones religiosas o sectas) y aquellas que pudiesen dar lugar al tráfico de influencias (empresas mercantiles) (Córdova y Murayama, 2006; 28-29).

Se prohibieron las aportaciones anónimas, salvo las que fueran obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública (antes, hasta el 10% del financiamiento podría ser anónimo), y se acotaron significativamente los límites de aportaciones privadas de personas físicas y morales.

En perspectiva histórica, hacia 1993 la regulación de la finanzas de los partidos se limitó a definir las modalidades del financiamiento público sin referirse al privado (Agíss, 2008). La legislación mexicana en materia de fiscalización se comenzó a implementar en el país de manera reactiva a los efectos no deseados e, inclusive, las deficiencias inherentes al modelo de financiamiento político.

La otra cara de la moneda a la que se refería Morales Manzanares (2012), encuentra su origen en la reforma de 1993, pero sobretudo, en las razones que obligaron su diseño y posterior implementación. Castillo (s/a) sostiene que la irritación de amplios sectores de la sociedad mexicana por el excesivo gasto de las campañas electorales de los candidatos a gobernadores del PRI durante los años 1992 y 1993, así como el escándalo que supuso la constatación de presuntas donaciones millonarias que fluían hacia las arcas del partido oficial —y que no constituían una falta administrativa ni mucho menos un delito (Woldenberg, 2013; 80)— obligaron a recoger en la nueva legislación temas que no se habían discutido y que eran fundamentales para construir condiciones de competencia equitativas y, por tanto, una relación (más o menos) armoniosa entre la política y el dinero.

Otras normas para fomentar la equidad incluyen aspectos relacionados con los medios de comunicación. Desde 1994, el IFE comenzó a fomentar la cobertura imparcial de las campañas mediante acuerdos no vinculantes, pero que dieron paso a una cobertura más pareja de todas las fuerzas políticas. En 1977, se introdujo un esquema de financiamiento público indirecto mediante el otorgamiento de tiempos en radio y televisión que el IFE ponía a disposición de los partidos políticos, a través de los tiempos del Estado, mismo que se amplió en 1996.⁴ Otra medida, establecida en 2007, para fomentar la equidad fue acabar con el llamado “mercado de medios”, a través el otorgamiento de tiempo-aire gratuito para que los partidos difundieran su propaganda, y la prohibición de que adquieran pautas de forma directa (se elevó, asimismo, a rango constitucional, la prohibición a terceros para comprar tiempos en esos espacios). Ahora el IFE, a través del Comité de Radio y Televisión, era la autoridad encargada de administrarlos y distribuirlos (Sánchez y Vives, 2017; 34-35).

El cuarto objetivo del reformismo electoral fue lograr la imparcialidad de las autoridades electorales. En 1994, se les quitó el voto a los representantes de los partidos en el Consejo General del IFE y se nombró a seis consejeros ciudadanos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Fue hasta 1996, cuando el Instituto adquirió su plena autonomía: la presidencia dejó de

⁴ Tres modalidades fueron implementadas para el usufructo partidario: programas permanentes (15 minutos al mes por partido en cada estación de radio y TV), especiales (un programa de debate mensual), y complementarios (10,000 spots de 20 segundos en radio y 400 en TV que eran adquiridos por el IFE durante las campañas electorales presidenciales). Adicionalmente, los partidos podían adquirirlos libremente con sus propios recursos, siempre respetando los topes de gastos de campaña. Sólo había una restricción: por ley, terceras personas no podían comprar publicidad a favor o en contra de algún candidato o partido (Córdova, 2011; 355-356).

ser ocupada por el secretario de Gobernación y su lugar fue ocupado por un consejero presidente, electo por la misma vía, al igual que los otros ocho consejeros electorales (Ugalde, 2017; 18).

Por último, otro objetivo del *gradualismo* fue garantizar la legalidad de los procesos electorales. Para este propósito se creó un sistema de justicia electoral que encuentra sus orígenes en 1986 con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, luego el Tribunal Federal Electoral en 1990, y finalmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 1996, con un sistema de medios de impugnación que le ha otorgado la última palabra para dirimir controversias entre partidos, entre partidos y autoridades, y entre militantes y órganos directivos partidarios (Ugalde, 2017; 19; Woldenberg, 2013).

En mayor o menor medida, las reformas electorales en México han sido implementadas para resolver conflictos políticos; es decir, a partir de la necesidad de atender aquellos aspectos que cuestionaron el comportamiento de los actores políticos y el funcionamiento del sistema electoral. En México, durante las últimas décadas, ante cada crisis postelectoral llegaba una reforma (Hernández y Gilas, 2014; Zamitiz, 2017).

El presunto fraude electoral (1988), el piso disparate (1994), el apoyo de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y su sindicato al partido oficial «Pemexgate», y de financiamiento paralelo «Amigos de Fox» a la campaña del Presidente electo (2000); las causales de nulidad, el conteo de votos y la «guerra sucia» (2006), dieron pie a un proceso gradual, uno en el que «reformas negociadas buscaron mejorar las condiciones anteriores del orden político-institucional» (Zamitiz, 2017).

Las regulaciones tendientes a la transparencia financiera; es decir, la normatividad que obliga a partidos y candidatos a reportar a las autoridades el origen y el destino de sus recursos, así como las reglas que definen si esa información es auditada y, en su momento, si es publicada (Casas y Zovatto, 2015), fue un asunto secundario que logró posicionarse en la agenda pública una vez que la inequidad en la contienda electoral fue puesta en evidencia durante las elecciones federales de 1994 (Becerra, et. al., 2000; 296-307). Desde entonces, con el debate puesto sobre la mesa, la supremacía del origen público de los recursos de los partidos (1996), encontró, a contracorriente, el fortalecimiento paulatino de las capacidades de la autoridad para controlar el dinero en la política, su toxicidad, y su extraordinaria capacidad para menoscabar los principios fundamentales democráticos.

La forma y las facultades con las que la autoridad audita el origen, empleo y destino de los recursos de los partidos políticos ha sido una de las tareas electorales que más ha cambiado. En México, se ha transitado de tener ausencias legales sustantivas en materia de revisión de ingresos y gastos de los partidos, a contar con una regulación con mecanismos sofisticados para la revisión y vigilancia de los recursos que fluyen a la política. Baste referir los avances alcanzados entre 1977 y 2007.

Reforma electoral	Provisiones de fiscalización
1977	No hay.
1986	Lo recibido se reporta anualmente ante la CFE.
1990	Se entrega al Instituto un informe anual de ingresos —públicos y privados— y de gastos.
1993	Los partidos presentarán informes ante una comisión de consejeros que designará el Consejo General del IFE sobre el origen y el destino de sus recursos anuales y de campaña.
1996	<p>La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, recibirá informes anuales y de campaña. La Comisión de constituye como una estructura especializada, de carácter permanente, con mayores —y nuevos— mecanismos de control; a saber,</p> <ol style="list-style-type: none"> Establecer, mediante reglamentos y lineamientos, las directrices a las que debían sujetarse los partidos en la presentación de sus informes. Vigilar, en todo momento, que los partidos cumplieran con las reglas de financiación (antes sólo se reaccionaba a los informes presentados por los partidos). Solicitar informes detallados a los partidos. Ordenar auditorías y visitas de verificación. La posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o sospecha fundada de alguna violación a la normatividad. Resolver quejas presentadas por los partidos contra sus pares.
2007	Se crea la Unidad de Fiscalización de Recursos de Partidos Políticos, órgano técnico con autonomía de gestión, dependiente del Consejo General del IFE, cuyo titular sería designado por las dos terceras partes de dicho órgano a propuesta de su presidente. La Unidad sería la encargada de realizar los procedimientos de fiscalización ordinaria —revisión de informes anuales, trimestrales, de precampaña y campaña—, así como de conducir las investigaciones de presuntos hechos ilícitos en la materia, pudiendo sortear los secretos bancario, fiduciario y fiscal —con rango constitucional—, e instruir los procedimientos sancionatorios correspondientes, cuyos dictámenes y resoluciones debían aprobarse por el Consejo General.

Elaborado con información de Córdova y Murayama (2006); Córdova (2011); Instituto Belisario Domínguez (2017); Woldenberg (2013).

La reforma político electoral de 2014 ha sido el último eslabón de la cadena. En el contexto de la elección presidencial de 2012, la fiscalización deficiente de los recursos de los partidos respecto, entre otros, a la representación general y de casilla y al prorrateo (la fiscalización “abreviada” de la elección presidencial concluyó definitivamente cinco años después —hasta septiembre de 2017—); el incumplimiento de las normas electorales por parte de todos los actores (todos los partidos, excepto Nueva Alianza, rebasaron los topes de gastos en campaña autorizados); el caso «Banco MONEX» y la presunta compra del voto «tarjetas Soriana» (2012), abrieron una nueva discusión a propósito de la viabilidad de las reglas del juego vigentes, especialmente respecto al modelo de fiscalización (Hernández y Gilas, 2014; Zamitiz, 2017; Cristalinas, 2017; 222).

La nueva ingeniería normativa, «una más de la larga y tortuosa cadena en la materia» (Woldenberg, 2014; 16) intentó contrarrestar las fallas del sistema que se mostraron en el contexto de la elección presidencial de 2012, así como zanjar la presunta intervención de los poderes públicos locales en las elecciones. Si bien el marco normativo incidió en diversos ámbitos, esta investigación centrará sus esfuerzos en el nuevo modelo de fiscalización.

1.4. *La fiscalización de los recursos que fluyen a la política.*

En la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-46/2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación indicó;

«la fiscalización es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia y se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia o de seguimiento de una actividad determinada a efecto de establecer que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas para tal efecto[...]. La actividad fiscalizadora tiene por objeto comprobar la situación jurídica y financiera de los sujetos, con el fin de verificar su exacto cumplimiento de sus obligaciones y deberes para proceder, en su caso, a su regularización, así como la imposición de la sanción correspondiente».

En este contexto, lo que los órganos electorales deben hacer no es “fiscalizar” el origen y el destino de los recursos que fluyen a la política, sino el cumplimiento de las normas en relación con el origen y el destino de sus recursos (Lujambio, 2007). En la arena electoral, Daniel Márquez (2009; 309) sostiene que la fiscalización no se detiene en una simple revisión contable de los ingresos y los gastos a través de técnicas de revisión o auditoría. Requiere, además, que se considere la veracidad de las operaciones, su razonabilidad y, por supuesto, el respeto a las leyes que regulan.

La función fiscalizadora, por tanto, se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control y de investigación. Sus objetivos principales son los de asegurar la transparencia, la equidad y la legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines (Agíss, 2008; 12). Lo que se busca, en síntesis, es que no sea el dinero el factor que domine la contienda electoral, pues «si su utilización no es regulada, o es mal regulada, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticos» (Casas y Zovatto, 2015; 2).

La normatividad en materia de fiscalización tutela un conjunto muy amplio de bienes jurídicos de muy distinta jerarquía; desde los principios rectores de la función comicial, hasta las más modestas disposiciones sobre asientos contables (Agíss, 2008; 16). Esta “densidad normativa”, así como la combinación específica de los bienes jurídicos fundamentales que pretenda tutelar, determinan la suficiencia o insuficiencia de las atribuciones de los órganos electorales para fiscalizar (Lujambio, 2007). La selección y materialización de los principios rectores, su ponderación y peso específico, en principio, dependen en gran medida del contexto.

Pedro Salazar (2007; 42) sostiene que los principios constitucionales fundamentales constituyen los «presupuestos que hacen posible a la democracia; además de que se establecen como un vínculo preventivo que se autoimpone a la comunidad para autoprotgerse y no perder el rumbo». Es así que los principios rectores en materia electoral responden a la adopción y adaptación a su realidad y sus necesidades; es decir, conforme a las características y el contexto de cada país. Las soluciones, por tanto, son particulares, pues no hay recetas mágicas universales. En este contexto, cobra su sentido lo expuesto por Casas y Zovatto (2015; 36);

«La decisión de proteger, más o menos, la privacidad de los ciudadanos al hacer donaciones políticas, o de intervenir, más o menos, en el ámbito interno de los partidos políticos, o de privilegiar, más o menos, la libertad de expresión frente a la equidad electoral, evidentemente cambiará la prioridad otorgada a diferentes temas y, en última instancia, el talante de la reforma adoptada».

La fiscalización de los recursos partidistas, se ha dicho, tiene como objetivos primarios salvaguardar la equidad, la transparencia y la legalidad —velar por el cumplimiento de las normas en relación con el origen y destino de sus recursos— (Agíss, 2008; Lujambio, 2007). En particular, la construcción del sistema electoral mexicano consideró indispensable crear condiciones materiales que garantizaran la competencia entre partidos. La impronta del sistema de partido hegemónico vigente durante setenta años, así como «la relación simbiótica entre el partido oficial y el gobierno» (Marván, 2017; 250), hicieron mella y posicionaron el asunto de la equidad en el centro de la *mecánica del cambio político*.

Pescharde y Astorga (2012; 20), por otro lado, sugieren que la exigencia de transparencia está relacionada con la reiterada desconfianza ciudadana en los partidos y en las élites políticas, misma que entraña la necesidad de transparencia como la vía para legitimar a los partidos y a las instituciones democráticas.

No sorprende, pues, por qué en la legislación electoral se han establecido una serie de disposiciones para procurar responder al “doble imperativo” de asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros partidistas, y garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral (Agíss, 2008; 12).

1.4.1. *La equidad en la contienda.*

El principio de equidad en la competencia electoral es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos en los que el acceso al poder se organiza a través de una competición cruzada por la “autenticidad” (claridad sobre las reglas e incertidumbre sobre el ganador —posibilidad de alternancia—), en la que dos o más fuerzas políticas buscan obtener el voto de los electores (Sartori, 2012; Delgado del Rincón, 2016).

En la arena electoral, no se habla propiamente de igualdad porque construir un sistema competitivo exige tratar de manera desigual a los desiguales; «es imposible que todos influyan por igual al electorado. Se considera que las normas de un sistema político no deben ni robustecer a los partidos fuertes ni poner obstáculos jurídicos y materiales que impidan a los débiles incrementar sus posibilidades de triunfo» (Marván, 2017; 251).

En este sentido, la equidad implica que el Estado garantice “la libertad de acceso”; es decir, condiciones mínimas para la competencia: trato igual frente a la ley, acceso a la justicia electoral y exigencias idénticas en el cumplimiento de las normas (principio de certeza),⁵ pero condiciones diferenciadas a los diferentes; «la equidad busca asegurar que las fuerzas políticas estén situadas en una línea de salida equiparable y sean tratadas, a lo largo de la contienda electoral, de manera equitativa» (Delgado del Rincón, 2016; 315; Marván, 2017; 252). Lorenzo Córdova, para ilustrar lo anterior, proyecta una metáfora; cuando hablamos de una competencia de atletismo de 400 metros en la que se da vuelta a un óvalo, los puntos de partida, para garantizar una “igualdad en las condiciones de arranque”, están diferenciados. Unos están más adelante que otros, pero al final todos recorren la misma distancia (INE, 2017-f).

Delgado del Rincón (2016), citando a Sánchez Muñoz, advierte que la equidad tiene una dimensión negativa y otra positiva. La primera pretende establecer prohibiciones a los competidores para que no obtengan ventajas indebidas como consecuencia de las posibles situaciones de dominio (políticas, sociales y económicas) en las que pudieran encontrarse. En este sentido, la limitación legal de los períodos electorales, el establecimiento de topes de gasto, así como las restricciones a la libertad —incluso de terceros— sobre determinadas actividades (financiación privada, contratación de espacios en medios de comunicación, publicidad institucional en períodos electorales) pretenden evitar el ejercicio de influencias abusivas sobre el electorado.

La dimensión positiva, por el contrario, determina un conjunto de normas para que los competidores puedan acceder a una serie de prerrogativas atendiendo criterios equitativos y proporcionales, como pueden ser el financiamiento público y la cesión de espacios gratuitos en medios de comunicación; distribuido, en México, 30% de manera igualitaria y 70% conforme a la votación obtenida en la elección inmediata anterior (Delgado del Rincón, 2016; 4).

En el sistema electoral mexicano, la Constitución federal establece las garantías que debe procurar el Estado para asegurar la equidad en los procesos electorales (artículos 41, fracción II; y, 116, fracción IV). Si bien éste no es uno de los principios rectores de la autoridad administrativa electoral, el monopolio que ejerce sobre la fiscalización de los recursos que se inyectan a la

⁵ El principio de certeza en materia electoral consiste en que, al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, así como las reglas a las cuales las autoridades electorales están sujetas (Woldenberg, 2014; 17).

política, pretende asegurar, entre otros, la equidad, un bien jurídico sustancial que es condición *sine qua non* de la competencia democrática bajo un razonamiento básico; «sin equidad se acabaría por minar la competencia; es decir, la democracia» (Marván, 2017; 251).

Si el dinero es el principal distorsionador de la competencia electoral, la preeminencia del financiamiento público directo (e indirecto), con reglas claras para su cálculo y distribución, así como las restricciones y limitaciones a la financiación privada, han creado condiciones de equidad —en su partida—, que permiten tener un sistema de partidos competitivo. La fiscalización de los actores, durante los procesos electorales, busca que el piso no se desequilibre al punto de que la competencia se lleve a cabo en función de mayores o menores recursos que pudieran convertir los procesos electorales en meros ritos con ganadores y perdedores anticipados. Aunque, cabe decirlo, señalan Casas y Zovatto (2015; 7-8);

[Es] necio sostener que la posesión de recursos económicos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, [pero] es obvio que sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Una distribución de recursos groseramente desigual puede crear una apariencia de inequidad capaz de afectar la legitimidad de los procesos electorales.

Mucho se ha escrito sobre la ampliación o abultamiento del principio de equidad; es decir, cómo mayores mecanismos para garantizar este principio han impuesto mayores restricciones o limitaciones a la libertad (particularmente, a la libertad de expresión). La equidad se ha vuelto una de las demandas más importantes en el ámbito electoral y sobre ella giran las discusiones, pero también las disputas electorales (Marván, 2017; INE, 2017-f). A este punto regresaremos más adelante.

1.4.2. *La transparencia y la rendición de cuentas.*

Peschard y Astorga (2012; 16-17) sostienen que es necesaria la sujeción de los partidos a ciertos lineamientos en materia de transparencia por dos razones fundamentales; porque los partidos se benefician de recursos públicos directos e indirectos; y, porque, aun tratándose de recursos de origen privado, es necesario garantizar que los partidos se constituyan en auténticas representaciones políticas de la ciudadanía (y no de poderes fácticos, legales o ilegales, que pretendan apropiarse de los espacios públicos).

Las reglas en materia de transparencia implican la divulgación de información clave sobre la vida interna de los institutos políticos y, por tanto, un cierto nivel de control estatal sobre ellos que refleja la noción de que, antes que asociaciones privadas, son entidades cuasi-públicas. Por ello, se presume, los partidos políticos están obligados a rendir cuentas; es decir, informar (y justificar) sobre el origen, destino y aplicación de los recursos a su disposición y, en su momento, sufrir el castigo correspondiente en caso de “mala conducta” (Casas y Zovatto, 2015; 32; Schedler, 2015; 11-18).

Los sujetos obligados, entonces, informan (y comprueban) ante la autoridad sus operaciones y ésta realiza un conjunto de tareas para vigilar que los recursos económicos de las organizaciones político-electorales provengan y se utilicen conforme a lo establecido en la normatividad. La publicación de la información relativa a las finanzas de los partidos y candidatos, en este sentido, es una condición necesaria para que los mecanismos que pretenden regular el papel del dinero en la política, como los topes de gasto o los límites y restricciones a las aportaciones privadas, tengan éxito y puedan disuadirse malas prácticas mediante la imposición de sanciones (Peschard, 2015; 31-35).

Por otro lado, toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos, y recae (también) en la autoridad administrativa electoral la previsión de los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de las operaciones contables de los sujetos obligados.⁶ La publicación de la información relativa a sus finanzas y a la sujeción de los actores al marco normativo, pretende involucrar a la ciudadanía, promover el escrutinio de las instancias públicas y fomentar el voto informado (INE, 2015). La transparencia *instrumental* ventila prácticas perniciosas, ejerce presión sobre los partidos al obligarlos a rendir cuentas, y “norma el criterio de los electores” de cara a la emisión de su voto. Finalmente, la buena (o mala) fama pública de los partidos repercute en su votación y, por ende, en sus finanzas (Peschard, 2015; Agíss, 2008).

Una de las mayores dolencias del modelo de financiamiento ha sido, definitivamente, los mecanismos de fiscalización. Como se verá más adelante, la ingeniería político electoral de 2014 se ubica en la llamada cuarta generación de reformas electorales caracterizada, entre otros aspectos, por el objetivo central de preservar el principio de equidad en la contienda. De algún modo, esto explica la relevancia que adquirió el asunto de la fiscalización, mediante la creación de una autoridad administrativa nacional que coordina y garantiza los mismos parámetros de aplicación a las leyes, a fin de estandarizar las condiciones de la competencia electoral en todas las elecciones y de impulsar una democracia más transparente e imparcial en todo el país (Hernández y Gilas, 2014; Aguirre, 2016; 29; Compendio de Legislación Nacional Electoral, 2014; XXXIX).

1.5. *El nuevo modelo de fiscalización.*

El financiamiento de los partidos en México es predominantemente público (1996) y así se mantiene con la reforma político-electoral de 2014. Los partidos políticos registrados reciben recursos públicos directos —dinero de los contribuyentes— para actividades ordinarias, electorales y específicas que el Instituto Nacional Electoral (INE), a nivel federal, y los Organismos Públicos

⁶ Cabe decir que la transparencia no sólo atraviesa la publicación de información relativa a las finanzas partidistas, sino que supone «poner las cosas bajo una mejor luz» (Aguilar, 2015; 29) sobre distintas esferas de la vida partidaria (frente a sus militantes y, eventualmente, simpatizantes y votantes en general), como pueden ser decisiones o líneas de acción política, mecanismos y procedimientos para la integración de los órganos internos, la designación de cuadros dirigentes y de candidatos a cargos de elección popular. Quiérase o no, afirman Peschard y Astorga (2012; 18-19), las decisiones partidarias tienen efectos sobre el resto de los partidos y la sociedad en su conjunto.

Locales en materia Electoral (OPLES), a nivel local, distribuyen 30% de manera igualitaria y 70% conforme a la votación obtenida en la elección inmediata anterior (art. 41, base II; y art. 116, fracción IV, de la CPEUM). La fórmula utiliza como variables el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, multiplicado por el 65% de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) —antes salario mínimo diario vigente para el otrora Distrito Federal—.

Cabe mencionar que los partidos también se benefician de recursos públicos indirectos (entre otros, exenciones tributarias, franquicias postales y telegráficas, acceso gratuito a espacios en medios de comunicación —éste distribuido bajo la misma fórmula 70-30—). Para acceder a estas prerrogativas, los partidos deben cumplir ciertos requisitos y, para refrendarlo, obtener por lo menos el 3% de la votación válida emitida (art. 41, base I), por lo que los partidos que no despierten mayores simpatías entre el electorado perderán su registro y, consecuentemente, el acceso a éstas (ayer era el 2 y antier el 1.5 por ciento).⁷

El financiamiento privado está permitido, siempre y cuando provenga de personas físicas plenamente identificadas y respete los límites de aportaciones individuales y colectivos (Murayama, 2018). La reforma político electoral establece que las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, no pueden superar el 10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior (elección a la Gubernatura, en el caso de los estados). Las aportaciones de militantes, por su parte, no pueden exceder el 2% del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias en el año de que se trate (art. 52, numeral 2, incisos a) y b), de la LGPP).

Se mantienen las prohibiciones a la financiación política establecidas desde 1993, así como a las aportaciones anónimas. Ahora los partidos deben expedir recibos foliados en los que se consigne el nombre completo, domicilio, clave de elector y Registro Federal del Contribuyente (RFC) del aportante; asimismo, los partidos deben entregar una relación mensual de los nombres de sus aportantes, así como las cuentas de origen del recurso que deberán estar a su nombre (art. 56, numerales 1 y 5, de la LGPP). A partir de la reforma, las aportaciones en especie deberán acreditarse con un contrato entre el partido y el aportante, en el cual se precise el valor de los bienes o servicios, el monto y la factura que lo soporte.⁸

⁷ Se ha escrito sobre el paulatino “efecto reductor” sobre el sistema de partidos en México, pues se razona que mientras más alto sea el umbral, mayor será la dificultad para que los partidos, sobre todo los “pequeños”, logren cumplir esta condición. Otrosí, la reforma mantuvo los mismos requisitos para el registro de los partidos: presentar documentos básicos (estatutos, declaración de principios y programa); el 0.26% de afiliados en relación con el padrón, los cuales deberán comparecer en por lo menos 20 asambleas estatales con 3,000 miembros o en 200 asambleas distritales con 300 militantes cada una. Para el registro de los partidos locales, se fija también una afiliación mínima de 0.26% en relación con el padrón respectivo (Hernández y Gilas, 2014; Woldenberg, 2014; 18-20).

⁸ A partir de estas disposiciones normativas puede advertirse, en nombre de la equidad, la limitación de la libertad de los aportantes para financiar a las fuerzas políticas con las que comparten intereses. La privacidad de quienes inyectan recursos a la política no tiene lugar y se les impone una absoluta transparencia. Esto, a partir del reconocimiento de la importancia de estar mejor informados al momento de ejercer el derecho al voto (Peschard, 2015).

La reforma político electoral de 2014 creó tres nuevos ordenamientos; la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE). La nueva normatividad es de carácter general porque establece las directrices que deberán adaptarse, en materia electoral, en las legislaciones locales. El anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) sólo establecía normas federales; y, las legislaturas estatales, las propias.

El establecimiento de un nuevo marco normativo definió un sistema nacional de elecciones en el que coexisten una autoridad nacional y treinta y dos autoridades locales. Bajo el argumento de que los gobernadores eran los causantes de la inequidad en las elecciones, el Partido Acción Nacional, en 2013 —secundado, después, por el PRD—, propuso centralizar la organización de los comicios para garantizar elecciones libres y equitativas. Fue entonces que se creó un nuevo organismo electoral *híbrido* que, en palabras de sus detractores, planteó el avasallamiento de las instituciones locales, la cancelación del federalismo electoral, una excesiva concentración de decisiones en una sola instancia y una sobrecarga de atribuciones que no necesariamente podría revertir las deficiencias de los procesos electorales (Zamitiz, 2017). El diseño normativo centralizó la función electoral, y le otorgó a la autoridad administrativa nacional la facultad de atracción de elecciones locales, así como el nombramiento (y remoción) de los consejeros electorales locales (Woldenberg, 2014; 16-17)

Se creó el Instituto Nacional Electoral (INE) que asumió funciones antes encomendadas a los institutos electorales estatales, ahora bautizados como Organismos Públicos Locales en materia Electoral (OPLES). A continuación se presenta la redistribución de competencias emanada de la nueva ingeniería normativa.

INE (comicios federales)	INE (comicios federales y locales)	OPLES
<ul style="list-style-type: none"> ● Administrar y distribuir las prerrogativas de candidatos y partidos políticos. ● Preparación de la jornada electoral. ● Impresión de documentos y producción de materiales electorales. ● Escrutinios y cómputos. ● Declaración de validez y entrega de constancias en elecciones de diputados y senadores. ● Cómputo de la elección presidencial. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Capacitación electoral. ● Geografía electoral y redistribución. ● Padrón y lista de electores. ● Ubicación de casillas y designación de funcionarios de mesas directivas. ● Lineamientos en materia de resultados preliminares; encuestas; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; educación cívica. ● <u>Fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y candidatos.</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>Administrar y distribuir las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.</u> ● <u>Establecimiento de topes de gastos.</u> ● Preparación de la jornada electoral. ● Escrutinios y cómputos. ● Declaración de validez y otorgamiento de constancias en elecciones locales. ● Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo. ● Resultados preliminares, encuestas o sondeos; observación electoral y conteos rápidos, conforme a los lineamientos del INE.

Fuente: Woldenberg, 2014; Ugalde, 2014. El énfasis es de quien escribe estas líneas.

Como puede advertirse, los OPLES conservan atribuciones directamente vinculadas con el financiamiento, como es el caso de su cálculo y distribución —conforme a los lineamientos generales—, así como la definición de los topes de gasto en los procesos electorales. El INE, con competencias en la esfera local, asume la fiscalización de los ingresos y gastos partidistas, por medio de la Comisión de Fiscalización —integrada por cinco consejeros electorales—, con el auxilio de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).⁹

La lógica de esta disposición se advierte en la exposición de motivos de la reforma constitucional;

Esta modificación atiende a la premisa de que de esta manera la responsabilidad de un tema tan delicado [fiscalización, cuyos resultados pueden ser causal de nulidad] no se diluye; quienes adoptan las decisiones al respecto pueden ser claramente identificados [consejeros electorales], lo que les obliga a asumir los costos de sus errores y omisiones. Además, permite que [el Consejo General del INE] se involucre en todas las etapas del proceso y no se limite a pronunciarse sobre el dictamen consolidado que se le presente [por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas (2007)]. La Comisión de Fiscalización interviene desde la elaboración del reglamento correspondiente y de los lineamientos que los OPLES están obligados a observar, hasta la revisión de los resultados de los informes de los partidos y de las auditorías que se apliquen (Cristalinas, 2017; 231).

⁹ El Consejo General del Instituto Nacional Electoral es integrado ahora por diez consejeros electorales y un consejero presidente; antes, se ha dicho, eran nueve: 8 consejeros y un consejero presidente (Woldenberg, 2014; 16).

La labor fiscalizadora, en síntesis, inicia con el registro de operaciones, continúa con la fiscalización, le sigue la rendición de cuentas (y la consecuente imposición de sanciones) y concluye con la transparencia. Para que el INE cumpla con esta función, la regulación contempló la implementación de un sistema informático de contabilidad en línea [Sistema Integral de Fiscalización (SIF)] que permite registrar y comprobar adecuadamente las operaciones de ingresos y gastos, presentar todos los informes (anuales, trimestrales, de precampaña y de campaña) y facilitar su fiscalización y la generación de información pública —en virtud de las obligaciones de transparencia— (Cristalinas, 2017; 226-227). A partir de la reforma de 2014, el procedimiento de fiscalización se desarrolla en paralelo a los procesos electorales; es decir, la fiscalización es concomitante en las precampañas y campañas, y se concluye antes de la calificación de la elección. Esto, evidentemente, ha reducido significativamente los tiempos con que la autoridad cuenta para fiscalizar los recursos que fluyen a la política.

La reforma tuvo como objetivo dotar de celeridad a los procesos de fiscalización para obtener información sobre posibles rebases sobre los toques de gasto, o financiamiento ilegal, antes de la declaratoria de validez de la elección o la fecha de toma de posesión de los representantes populares electos. Con ello, los mecanismos establecidos pretendieron construir un sistema en el cual las posibles infracciones se conozcan de manera oportuna y evitar así que quienes lleguen al poder lo hagan violando la ley; particularmente, en detrimento de la equidad que debe regir la contienda electoral (Hernández y Gilas, 2014). La otra cara, advertía José Woldenberg (2014; 18), es que al añadir causales de anulación se multipliquen los incentivos para impugnar la elección por parte de los perdedores.

El artículo 41, base IV de la Constitución federal establece que será causal de nulidad de la elección el rebase sobre el tope de gasto de campaña en un 5% sobre el monto autorizado, mismo que deberá acreditarse de manera objetiva y ser determinante para el resultado electoral. La misma Constitución señala que se considerará como tal cuando la diferencia entre el primer y segundo lugares sea menor al 5% de la votación válida emitida.

La causal de nulidad, cabe decirlo, no opera en automático; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinará su validez, en caso de que el dictamen consolidado sea impugnado; y, de acreditarse, declarará la nulidad de los comicios. En este caso, se convocará a una elección extraordinaria en la que no podrá participar el candidato sancionado, pero el partido que lo postuló conservaría el derecho de participar en la elección (art. 41, base VI, de la CPEUM). De este modo, puede advertirse una preocupación central de la reforma, consistente en fortalecer las condiciones equitativas para la competencia.

1.5.1. Registro de operaciones y entrega de informes.

Los partidos políticos, y candidatos, están obligados a reportar el origen y monto de sus ingresos, así como su destino y aplicación, a través del Sistema Integral de Fiscalización, en tiempo real; es decir, en un plazo máximo de 72 horas. La fiscalización en línea supone que se capture cada una de las pólizas contables (de ingresos o gastos), junto con su respectiva documentación soporte —incluye, asimismo, la posibilidad de carga por lotes o carga masiva—, así como el registro directo a los sujetos beneficiados —prorratio— (Cristalinas, 2017; 226).¹⁰

La reforma estableció nuevos criterios para el prorratio de los gastos en campaña. Para cortar el paso a la simulación que permitía diluir el costo de las campañas cuando participaban dos o más candidatos de un mismo partido en un evento proselitista, se establecieron más restricciones (art. 83, numeral 2, incisos a-k, de la LGPP).¹¹ Particularmente, referiría aquella relativa a la prohibición de prorratio un gasto entre candidatos postulados por una coalición parcial (o flexible) y candidatos postulados, individualmente, por los partidos que la conforman.

La fiscalización “en tiempo real” entraña el registro contable en el SIF de las operaciones de ingresos (cuando se reciben) y egresos (cuando ocurren), y hasta tres días posteriores.¹² La Ley, asimismo, introduce un registro de contratos que celebren los partidos —avisos de contratación—, mismo que, durante las precampañas y campañas, deberán presentarse máximo 3 días posteriores a su suscripción. Por otro lado, los aspirantes y candidatos están obligados a presentar su agenda de eventos y recorridos, el primer día hábil de cada semana, con 7 días de antelación.

Los partidos políticos tienen la obligación de presentar informes de gastos ordinarios, de precampaña y de campaña. Los informes de precampaña se presentan por los partidos políticos para cada uno de los aspirantes a candidatos a cargo de elección popular registrados, a más tardar dentro de los diez días al de la conclusión de dicho período. Cabe mencionar que la propaganda que permanezca en la vía pública una vez concluido dicho período o, en su caso, una vez que el partido postule a su candidato, será considerada como gastos de campaña y deberá ser reportada en los informes correspondientes (art. 79, numeral 1, inciso a), fracción V, de la LGPP). Síntoma, cabe decirlo, de la sobrerregulación y de la dependencia de los actores políticos frente a proveedores y prestadores de bienes y servicios.

Los informes de campaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada una de las campañas en el proceso electoral respectivo, por períodos de treinta días, contados a partir de

¹⁰ El prorratio es, en estricto sentido, la distribución proporcional de un gasto entre los candidatos beneficiarios del mismo. La proporcionalidad se calcula conforme los topes de gastos en campaña de cada uno de ellos.

¹¹ Por ejemplo, en 2012, el PRI pudo asignar a su candidato presidencial sólo el 1% del 50% del gasto en mucho eventos en donde participó con otros candidatos del mismo partido, pues el Reglamento de Fiscalización del otrora Instituto Federal Electoral permitía a los partidos distribuir la mitad de los costos de sus eventos entre los candidatos beneficiados como mejor conviniera a sus intereses (Ugalde, 2014).

¹² Conforme a lo establecido en el Reglamento de Fiscalización, se considera el momento más antiguo; sea éste la firma del contrato o la recepción del bien o servicio adquirido.

que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregarse a la UTF dentro de los tres días posteriores a la conclusión de dicho período.

Destacan las obligaciones que se imponen a los sujetos obligados concernientes al reporte de sus operaciones en tiempo real, así como al registro de sus eventos y celebración de contratos. La libertad de realizar una campaña eficaz encuentra, a contracorriente, la obligación de planear, programar, presupuestar, ejecutar y controlar todos los recursos empleados, así como los eventos que celebre el aspirante o candidato (Guerrero, 2003; Cristalinas, 2017).

El artículo 56 de la La Ley General de Partidos Políticos, establece las modalidades del financiamiento privado; a saber,

- a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie que realicen los militantes de los partidos políticos;
- b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero y en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y
- c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos de forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

El art. 76, numeral 1) la citada Ley, por su parte, enumera los gastos que se consideran como gastos de campaña; a saber,

- a) Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otras similares.
- b) Gastos operativos de campaña: engloban los sueldos y salarios de personal eventual (incluidos los representantes generales y ante mesas directivas de casilla),¹³ arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
- c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y medios impresos. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y similares, tendientes a la obtención del voto.
- d) Gastos de producción de mensajes para radio y televisión. Incluyen los realizados para el pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes a este propósito.

¹³ Los partidos políticos, coaliciones y candidatos tienen el derecho de seleccionar y registrar ante el INE a sus representantes ante mesas directivas y de casilla el día de la jornada electoral. Los gastos relacionados con su labor son considerados como gastos de campaña y deberán reportarse. Los Capacitadores Asistentes Electorales (CAES), en cada una de las casillas bajo su supervisión, identifican a los representantes y asientan dicha información en el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE). La labor de la representación no será considerada como una aportación en especie cuando sea gratuita, voluntaria y desinteresada, según se verifique en el Comprobante de Representación General o de Casilla (CRGC), reportado en el SIF.

- e) Gastos de publicidad en internet. Tienen como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción.

A partir de la reforma político-electoral de 2014, como se anticipó, el INE se convirtió en la única autoridad nacional fiscalizadora de las finanzas de partidos, candidatos y campañas por lo que debe, de manera expedita, revisar (en *tiempo récord*) un gran volumen de informes. Éste, advertía José Woldenberg (2014; 19), era el mayor desafío de la autoridad administrativa electoral.

1.5.2. La fiscalización y la rendición de cuentas.

El número de artículos legales que regulan la organización de elecciones y la vida interna de los partidos políticos creció de 394 en el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a 590, distribuidos en las Leyes Generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales (Ugalde, 2014).

La (sobrerregulada) densidad normativa, bajo el tamiz de lo referido por Alonso Lujambio (2007), ha recargado de funciones a la autoridad electoral. En función de la labor fiscalizadora, el INE, entre otras, realiza las siguientes actividades;

1. Utilización de sistemas para el apoyo de la fiscalización:
 - a) Registro Nacional de Proveedores (RNP). Permite que registren sus datos las personas físicas y morales que vendan, enajenen, arrienden o proporcionen bienes o servicios de manera onerosa a los actores políticos. El registro se refrenda cada año.
 - b) Sistema Integral de Fiscalización (SIF). El objetivo del Sistema es contar con una aplicación informática basada en criterios estandarizados para capturar, clasificar, valorar y registrar los ingresos y gastos relativos a las campañas federales y locales en los procesos electorales; administra fuentes de información; genera repositorios de información, documentos y datos explotables por la autoridad.
 - c) Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI). El objetivo es contar con un sistema que contribuya a la detección de anuncios espectaculares ubicados en la vía pública y facilitar la búsqueda de información en medios impresos de circulación nacional y local, respecto de toda publicidad y propaganda, para compulsarla contra lo reportado por los sujetos obligados.

2. Revisión de gabinete.

La autoridad electoral tiene acceso irrestricto a toda la información contenida en los registros contables de los partidos políticos (art. 60, numeral 2, de la LGPP). En la revisión de las operaciones de ingresos y gastos, se verifican atributos de ocurrencia, integridad, exactitud, corte de operaciones, clasificación y existencia del registro y documentación comprobatoria de operaciones.

3. Procedimientos de indagación:

- a) Visitas de verificación a eventos, recorridos y casas de campaña. De la agenda que se registra en el SIF, personal de la Unidad se presenta en los eventos para identificar y

recolectar evidencias de gasto que habrán de incluirse en un acta con valor probatorio que habrá de compulsarse contra lo que reportaron los sujetos obligados.

- b) Monitoreo en páginas de internet. Da cuenta de eventos y recorridos públicos, y de la producción de videos no reportados; asimismo, sirve como constancia de la adquisición de servicios en redes sociales, tales como Facebook, Twitter y YouTube.
- c) Confirmación de operaciones con proveedores y prestadores de servicios. La Unidad requiere información a personas físicas y morales, públicas o privadas, relativa a las operaciones celebradas con los sujetos obligados, para que confirmen o rectifiquen las operaciones registradas por estos.
- d) Confirmación de operaciones con instancias externas. El Consejo General no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, por lo cual, puede requerir a las autoridades, particularmente al Servicio de Administración Tributaria (SAT), a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), información complementaria a la obtenida en el proceso de fiscalización y ejercer las facultades de investigación de los procedimientos administrativos sancionadores.

Fuente: Cristalinas (2017); LGPP (2017).

En caso de hallar omisiones o irregularidades, la autoridad le notificará al sujeto obligado para que éste pueda ejercer su garantía de audiencia y, en su caso, subsanar (o no) la observación. Entonces la UTF emitirá un dictamen consolidado de carácter contable, así como el proyecto de resolución respectivo, mismo que se someterá a consideración de la Comisión de Fiscalización. Todos los informes deben contener el resultado y la conclusión de la revisión, la mención de errores u omisiones que hubiesen encontrado, así como señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que alegaron los sujetos obligados.¹⁴

La Comisión, a su vez, deberá aprobar los proyectos y, una vez ratificados, deberán presentarse ante el Consejo General para que éste determine lo conducente respecto a las observaciones e irregularidades cometidas, de conformidad con la LGPP, la LGIPE y el Reglamento de Fiscalización (RF) vigente al momento en que sucedieron los hechos.

El Consejo General, entonces, procede a calificar las faltas bajo los criterios siguientes:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión).
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar.
- c) Comisión intencional o culposa de la falta.
- d) La trascendencia de las normas transgredidas.
- e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

¹⁴ El dictamen consolidado es el documento que contiene el resultado de las observaciones realizadas en el marco de la revisión de los informes, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron con las conductas realizadas por los sujetos obligados y, en su caso, las aclaraciones presentadas para atender cada una de ellas en el ejercicio de su garantía de audiencia (INE, 2017).

- g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).¹⁵

Consecuentemente, considerando las particularidades anteriormente descritas, el Consejo General evalúa la capacidad económica del infractor, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, determina si la falta representó una afectación directa a los bienes sustantivos regidos por la normatividad en esta materia (o simplemente su “puesta en peligro”), y procede a la elección de la sanción que corresponda de acuerdo a los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la LGIPE, mismo que, a letra, señala,

[...]

- a) Respecto de los partidos políticos:
- I. Con amonestación pública;
 - II. Con multa de hasta diez mil Unidades de Medida y Actualización (UMA),¹⁶ según la gravedad de la falta[...] En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de los anterior;
 - III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
 - IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita[...], y
 - V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Adicionalmente, la autoridad electoral está obligada a detallar la irregularidad cometida y los preceptos legales aplicables en cada caso particular. Lo anterior, con el fin último de que «sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir, en su caso, la decisión de la autoridad, permitiéndole una real y auténtica defensa».¹⁷

Si bien los partidos políticos, como sujetos obligados, son responsables de la entrega oportuna de los informes de ingresos y gastos, así como, en última instancia, de las irregularidades cometidas, el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II, de la LGPP, refiere que «los candidatos y precandidatos son *responsables solidarios* del cumplimiento de los informes de campaña y

¹⁵ Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-05/2010, la Sala Superior determinó el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral.

¹⁶ La reforma constitucional de enero de 2016 estableció que todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales y locales, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización, misma que es calculada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹⁷ En la sentencia SUP-JRC-181/2010, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que «las autoridades, en estricto apego al referido mandamiento constitucional [artículo 16], siempre deben exponer con claridad y precisión las razones que les llevan a tomar sus determinaciones».

precampaña. Para tales efectos, se analizan de manera separada las infracciones en que incurran». El Régimen de Responsabilidad Solidaria, emanado de la Reforma político electoral de 2014, se sostiene bajo la lógica de que el incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello (Aguirre, 2016).

Cabe mencionar que la autoridad electoral deberá también desahogar los procedimientos administrativos sancionadores, sean de oficio o motivados por quejas que los partidos políticos (o candidatos) presenten contra sus partes por violaciones a la normatividad en materia de financiación política. Conforme a lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia Electoral, estos deberán resolverse a más tardar el día en que se aprueben los dictámenes consolidados.¹⁸

A la revisión de los informes de ingresos y gastos de los sujetos obligados por parte de la autoridad electoral, que puede imponer multas y sanciones en caso de hallar irregularidades, le siguen dos procesos principales constitutivos del proceso fiscalizador mexicano; a) la decisión de los partidos sobre qué determinaciones impugnar ante la autoridad jurisdiccional; y, b) la resolución del propio TEPJF sobre las cuestiones impugnadas —sea que las confirme, revoque o modifique— (Díaz, 2017). Todas las determinaciones de la autoridad administrativa electoral pueden ser impugnadas ante el TEPJF, órgano que resuelve en única instancia, en forma definitiva e inatacable.

1.5.3. *La transparencia.*

López-Ayllón (2016; 25-33) refiere que la reforma en materia de transparencia (2014), incluyó en la lista de sujetos obligados a los partidos políticos, órganos autónomos, fideicomisos, sindicatos, y toda persona física o moral que recibiera recursos públicos. Se establecieron obligaciones sustantivas de todos los sujetos obligados para documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, para preservar los documentos en archivos administrativos actualizados —y publicarlos a través de medios electrónicos—, y para publicar indicadores que permitieran rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

En este sentido, el INE publica, a detalle, la información registrada por los aspirantes, precandidatos, candidatos, incluidos los independientes, durante los procesos electorales. La autoridad, cabe decirlo, no sólo publicita los informes tal y como fueron presentados, sino que también explota los repositorios de información, documentos y datos, y expone los registros del origen y destino de los recursos utilizados durante los procesos electorales por cada actor político, así como el registro de sus agendas de eventos y contratos celebrados. La autoridad electoral,

¹⁸ Para el desahogo oportuno de las quejas, éstas deberán presentarse al menos quince días antes de la aprobación de los dictámenes consolidados. Si se presentan después, entonces serán objeto de una sustanciación ordinaria.

además, permite comparar dos candidaturas para los cargos existentes en determinado proceso y dar cuenta de sus respectivos comportamientos. Se trata, diría Eduardo Bohórquez (2016; 135) de asegurar (y lograr) un “uso estratégico” de los incommensurables flujos de datos e información que indefectiblemente emanan de los procesos electorales.¹⁹

El principio de máxima publicidad permite a la ciudadanía y a los medios de comunicación acceder a la información sobre ingresos y gastos de los sujetos obligados conforme los procesos electorales siguen su curso, lo que aumenta las posibilidades de que las irregularidades salgan a la luz pública. Por supuesto, en la otra cara de la moneda, las reglas de transparencia de la información financiera suponen la invasión a la privacidad de las personas cuyos nombres y montos donados son publicitados (Peschard, 2015; Hernández y Gilas, 2014).

Cabría mencionar que el INE pone a disposición de la ciudadanía la información relativa a las finanzas de los institutos políticos, sistematizada y de manera gráfica, para que sea accesible a todo público. Así, no sólo se trata de difundir documentos ininteligibles, sino de asegurar que ésta sea un medio para exigir responsabilidades, “normar el criterio de los electores” (voto informado) y fomentar el escrutinio de las instituciones que se benefician de recursos públicos.

1.6. *Consideraciones finales.*

De acuerdo con Eduardo Guerrero (2003; 28), en el debate en torno a la fiscalización del financiamiento a partidos y campañas, se discuten una gran variedad de asuntos: qué debe fiscalizarse, quién debe ser fiscalizado, cómo debe regularse, y qué es lo que debe (o quiere) combatirse.

En términos generales, como ha podido constatarse, el procedimiento de fiscalización es el conjunto de actos en los que participan los órganos del Instituto Nacional Electoral, particularmente la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General; los sujetos obligados (partidos políticos nacionales y locales, coaliciones, precandidatos, aspirantes a candidatos independientes y candidatos), y los sujetos indirectamente responsables (proveedores de bienes y servicios con los que contratan los sujetos obligados), cuyo fin es generar certeza respecto del origen, uso y destino de los recursos que se ejercen para lograr la renovación de los depositarios del poder público a nivel federal, local y municipal (INE, 2015).

El sistema de fiscalización mexicano fiscaliza ingresos (públicos y privados) y gastos. Se establecen restricciones y límites a las aportaciones privadas, y se fijan topes de gastos cuyo rebase, dependiendo el período, puede suponer la cancelación del registro de un aspirante como

¹⁹ La reforma, se ha dicho, precisó y amplió las obligaciones en materia de transparencia y otorgó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con plena autonomía constitucional, la tutela del ejercicio de este derecho. Todos los ciudadanos pueden solicitar información a los partidos políticos —y a las autoridades electorales— y, en caso de incumplimiento, se podrá recurrir al Instituto para hacer valer el derecho de acceso a la información.

candidato o la anulación de una elección, sanciones que no permiten ser graduadas, pues simplemente se aplican o no (Aguirre, 2016).

Según Dennis Thompson (2002; 108), lo que está en juego en el debate sobre el dinero y elecciones es un conflicto entre diferentes tipos de libertad. En este caso, pueden advertirse, entre otros, la preeminencia de la equidad por encima de la libertad para inyectar dinero a la política, así como la primacía de la absoluta transparencia sobre la privacidad de quienes contribuyen a una campaña política.

Como se anticipó, esta investigación constituye un esfuerzo por escapar de la densa normatividad y asir la complejidad inherente a la fiscalización de los recursos que fluyen a la política. Cuestiones que han escapado de esta nota introductoria, serán abordadas a profundidad en la relación del “Caso Coahuila”. El detalle sobre el proceso fiscalizador ha sido exhaustivo y permeado, en principio, por la sobrerregulación de la normatividad en materia de financiación política.

II. Las contiendas coahuilenses.

2. Período de precampañas.

La reforma político-electoral de 2014 incluyó el período de precampaña como una etapa para que los partidos políticos definieran, mediante contiendas internas, a los respectivos candidatos que contendrían por un cargo público de elección popular. Las precampañas, en estricto sentido, configuran una lucha interna, democrática y equitativa, entre militantes o simpatizantes del mismo partido político para determinar al candidato más fuerte; es decir, al aspirante con mejores y mayores probabilidades de vencer a las otras fuerzas políticas.

Si bien cada partido político es responsable de la organización de los procesos de selección de sus candidatos, éste deberá notificar a la autoridad administrativa local, dentro de las 72 horas siguientes a su aprobación, la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente, los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno, los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia, la fecha de la celebración de la asamblea electoral estatal, distrital o municipal o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna (artículo 169, numeral 1, Código Electoral del Estado de Coahuila, CEEC).

Huelga decir que los aspirantes podrán impugnar, ante el órgano de justicia partidaria o su equivalente, los reglamentos y convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos; los acuerdos y resoluciones que adopten; y, en general, los actos que realicen los órganos directivos, o sus integrantes, cuando se desprenda una violación a las normas que rijan los procesos de selección de candidatos (artículo 169, numeral 5, CEEC).

Los medios de impugnación internos que se interpongan con motivo de los resultados de los procesos de selección interna de candidatos y que confirmen o modifiquen su desenlace o, en su defecto, declaren la nulidad del proceso, podrán ser recurridos ante el Tribunal Electoral, una vez agotados los procedimientos internos de justicia partidaria (artículo 169, numeral 6, CEEC).

Se trata, en efecto, de un ejercicio democrático partidario en el que sus militantes y simpatizantes pugnan por ser postulados como candidatos, conforme a las reglas y procedimientos establecidos por el propio partido político, pero bajo la tutela de las autoridades administrativa y jurisdiccional con el propósito de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental de todos los aspirantes a ser postulados a un cargo de elección popular, y para velar por el adecuado desarrollo (y resultado) de la contienda interna.

Los partidos políticos que celebraron procesos internos para seleccionar a quienes contendrían por la Gubernatura en el estado de Coahuila, según reza el artículo 79 de la LGPP, «deberán presentar informes de precampaña para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular [...] especificando el origen y monto de los ingresos, así como de los gastos realizados, a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas». Si se omitiese su entrega, aun cuando hubiera obtenido la mayoría de votos en la

consulta interna o en la asamblea respectiva, el aspirante no podrá ser registrado como candidato (artículo 173, numeral 3, CEEC).

Una vez presentados ante la autoridad electoral, reza el artículo 80 de la misma Ley, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) contará con quince días para la revisión de los informes de precampaña. En caso de encontrar errores u omisiones, la Unidad comunicará al partido político para que, en el término de siete días contados a partir de la notificación, éste presente las aclaraciones y modificaciones que considere pertinentes. La autoridad electoral ejerce a plenitud sus facultades de revisión, comprobación e investigación con el objetivo de constatar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las diversas obligaciones que en materia de financiamiento y gasto se les imponen.

Toda vez que concluya el plazo, la UTF contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, mismo que se someterá a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión, a su vez, contará con seis días para aprobar los proyectos y, una vez ratificados, deberán presentarse ante el Consejo General en un plazo de 72 horas.

El Consejo General del INE, por su parte, contará con un plazo de seis días improrrogables para valorar el Dictamen y determinar lo conducente respecto a las observaciones e irregularidades cometidas durante las precampañas, de conformidad con la las Leyes Generales y el Reglamento de Fiscalización vigente al momento en que sucedieron los hechos.

Si un aspirante rebasase el tope de gastos en precampaña establecido por el Organismo Público Local Electoral (OPLE), éste será sancionado con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hubiera obtenido. En el último supuesto, el partido político conservaría el derecho de sustituir al precandidato infractor *solidario* (artículo 173, numeral 4, CEEC).

Conforme a lo establecido en las Leyes Generales y en el Código Electoral del Estado de Coahuila, el Consejo General del Instituto local acordó el Calendario del Proceso Electoral Ordinario 2016-2017, mismo que, por tratarse de una elección en la que habrían de elegirse al próximo Gobernador de la entidad, a los 25 diputados del Congreso local y a los presidentes municipales de los 38 Ayuntamientos que conforman su territorio, dispuso que el período de precampaña iniciaría ochenta días después del inicio del Proceso y no podría extenderse más de cuarenta días (artículo 169, numeral 1, inciso a).

Etapas del proceso electoral local, Coahuila 2016-2017.						
Período de precampaña	Entrega de los informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta de Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Aprobación del Consejo General.
20 de enero al 28 de febrero de 2017.	10 de marzo de 2017.	25 de marzo de 2017.	1º de abril de 2017.	11 de abril de 2017.	17 de abril de 2017.	26 de abril de 2017.

(IEC, 2016).

Ciertamente, al estar vinculados los resultados de la fiscalización con la aprobación de las candidaturas, los tiempos para dirigir y concluir la fiscalización de los ingresos y gastos de los precandidatos resultan ser muy breves (45 días). La autoridad electoral, con miras a brindar certeza al proceso de precampañas, y a los candidatos que de ella emanen, tan sólo en el estado de Coahuila de Zaragoza, tuvo como mandato revisar los informes de precampaña de 280 precandidatos y aspirantes; los cuales, durante los cuarenta días de proselitismo, reportaron 1,016 pólizas de ingresos y gastos.

2.1. Información relevante de la fiscalización.

Los partidos políticos no cuentan propiamente con un financiamiento público destinado a la realización de sus procesos internos para la designación de sus candidatos; empero, del artículo 41 de la Constitución federal, se advierte que los partidos políticos nacionales y locales pueden contar con financiamiento para el desarrollo de sus fines, para lo cual podrán recibir aportaciones privadas, ya sea de sus aspirantes o candidatos (autofinanciamiento), y de sus militantes y simpatizantes, así como contar con financiamiento público, el cual tiene dos vertientes: una, para la realización de sus actividades permanentes u ordinarias, y otra, para las acciones que realizan tendientes a la obtención del voto, como gastos en campaña. De la propia normatividad, se advierten dos máximas; el financiamiento público que se otorgue a los institutos políticos durante la precampaña prevalecerá respecto del privado, y las erogaciones que se realicen para presentarse ante la militancia y los simpatizantes del partido político deberán respetar el límite establecido por la autoridad electoral local.

2.1.1. *Financiamiento público.*

En lo relativo al financiamiento público para la obtención del voto en el año de la elección en que se renueven los poderes Ejecutivo, Legislativo y los Ayuntamientos, según reza el artículo 58 del Código Electoral del Estado de Coahuila (CEEC), inciso b),

[...] a cada partido se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al ochenta por ciento (80%) del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes que le correspondan en ese año.

El citado artículo 58, inciso a), refiere que el monto para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes,

[...] se determina multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral estatal, a la fecha de corte de septiembre de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente en el Estado (UMA). El total se distribuirá 30% de manera igualitaria y 70% según el porcentaje de la votación estatal emitida que hubiese obtenido cada partido, con representación en el Congreso Estatal, en la elección local inmediata anterior de diputados.

Con corte al día 30 de septiembre de 2016, el número de ciudadanos inscritos en el padrón coahuilense fue de 2,026,548 potenciales electores. El valor diario de la UMA en el mismo año, según determinó el INEGI, fue de 73.04 pesos. El 65 por ciento, por tanto, se estima en 47.476 pesos. En tal virtud, el Instituto Electoral calculó en \$96,212,392.85 el financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes para el mismo año (IEC, 2016-b).

Ciudadanos empadronados (corte septiembre, 2016).	Valor UMA, 2016.	65% del valor diario de la UMA.	Financiamiento público ordinario.
2,026,548	\$73.04	\$47.476	\$96,212,392.85

Fuente: Elaboración propia con datos del IEC, 2016-b.

Por tratarse de una elección en que habrían de renovarse el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los 38 ayuntamientos del Estado de Coahuila, el monto del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades partidistas tendientes a la obtención del voto equivaldría al 80% del monto establecido para la financiación de sus actividades ordinarias. En este sentido, el Instituto electoral local estimó en \$76,969,914.28 M.N., la suma total a otorgarse a los partidos políticos para el proceso electoral ordinario de 2016-2017 en la entidad.

Financiamiento público a partidos políticos para gastos ordinarios y de campaña del proceso electoral 2016-2017, Coahuila de Zaragoza.

Partido político.	Financiamiento público para actividades ordinarias	Financiamiento público para gastos en campaña.
Acción Nacional	\$19,908,925.66	\$15,927,140.53
Revolucionario Institucional	\$28,426,054.22	\$22,740,843.38
De la Revolución Democrática	\$1,924,247.86	\$1,539,398.29
Verde Ecologista de México	\$7,275,978.25	\$5,820,782.60
Unidad Democrática Coahuila	\$8,043,056.55	\$6,434,445.24
Nueva Alianza	\$6,787,946.31	\$5,430,357.05
Socialdemócrata Independiente	\$6,639,723.07	\$5,311,778.45
Primero Coahuila	\$7,585,221.65	\$6,068,177.32
Joven	\$1,924,247.86	\$1,539,398.29
De la Revolución Coahuilense	\$1,924,247.86	\$1,539,398.29
Campesino Popular	\$1,924,247.86	\$1,539,398.29
Morena	\$1,924,247.86	\$1,539,398.29
Encuentro Social	\$1,924,247.86	\$1,539,398.29
Total	\$96,212,392.85	\$76,969,914.28

Nota: A los Partidos de la Revolución Democrática, Joven, de la Revolución Coahuilense y Campesino Popular, por no tener representación en el Congreso Local, y a los Partidos Morena y Encuentro Social, por haber obtenido su registro con fecha posterior a la última elección local (2014), se les asignó el dos por ciento del financiamiento ordinario total para sus actividades ordinarias, y el ochenta por ciento de ese monto para el desarrollo de sus actividades tendientes a la obtención del voto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 51, numeral 2, inciso a), de la LGPP.

Fuente: IEC, 2016b.

2.1.2. Límites a las aportaciones privadas en precampaña y campaña.

El financiamiento de carácter privado está permitido siempre y cuando provenga de personas físicas, debidamente identificadas, y respete los límites de aportaciones individuales y colectivas. En lo concerniente a los límites a las contribuciones privadas, el artículo 60, numeral 1,

incisos a), b) y d) del Código Electoral del estado, establece que el financiamiento privado se ajustará a los límites anuales sucesivos,

- a) Para las aportaciones de militantes, será el dos por ciento de financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año que se trate.
 - b) Para las aportaciones de candidatos y simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección de Gobernador inmediata anterior.
- [...]
- c) Para las aportaciones de simpatizantes y militantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección de Gobernador inmediata anterior.

Por tanto, con base en la legislación local en la materia, para el proceso electoral de 2016-2017, los límites a las aportaciones privadas, durante las precampañas y las campañas, son los que se muestran a continuación;

1. Aportaciones de militantes:

Monto de financiamiento público para actividades ordinarias.	Límite anual de aportaciones de militantes. (2%)
\$96,212,392.85	\$1,924,247.86

2. Aportaciones de candidatos y simpatizantes durante los procesos electorales:

Tope de gastos en campaña para la elección de Gobernador 2011.	Límite anual de aportaciones de candidatos y simpatizantes durante los procesos electorales (10%)
\$6,202,267.51	\$620,226.75

3. Límite individual anual de aportaciones de simpatizantes y militantes:

Tope de gastos en campaña para la elección de Gobernador 2011.	Límite individual anual de aportaciones de candidatos y simpatizantes durante los procesos electorales (5%)
\$6,202,267.51	\$31,011.34

Fuente: Elaboración propia con datos del IEC, 2016b.

Durante el proceso electoral coahuilense, con el propósito de generar condiciones de independencia de los partidos políticos (y candidatos) frente a grupos de poder (legales e ilegales), el límite máximo individual alcanzó los \$31,011.34, mientras que el colectivo se ubicó en \$620,226.75. Dinero público preponderante, con fórmulas preestablecidas para su cálculo y posterior distribución, por un lado, y financiamiento privado transparente y acotado, por el otro,

son “las dos grandes divisas” del modelo mexicano de ingresos para el sistema de partidos (Murayama, 2018).

2.1.3. *Tope de gastos en precampaña.*

El tope de gastos de precampaña para la elección de Gobernador, acorde con lo preceptuado en el artículo 173, numeral 1, del CEEC,

1. [...] será equivalente al quince por ciento del establecido para las campañas, según la elección de que se trate.

A partir de la cantidad de \$19,242,578.57 M.N., que correspondió al tope de gastos en campaña para el proceso electoral 2016-2017, el IEC estableció el monto de \$2,886,371.78 como el máximo que los aspirantes a sus respectivas candidaturas podrían erogar durante la precampaña (IEC, 2016c). Si consideramos que, con corte a septiembre de 2016, el número de ciudadanos empadronados en el estado fue de 2,026,548, Coahuila de Zaragoza alcanzó un tope relativo de 1.42 pesos por elector, durante el período referido.

Elección.	Tope de gasto en campaña.	Tope de gasto en precampaña (15%)	Tope relativo por elector
Gobernador	\$19,242,478.57	\$2,886,371.78	1.42 pesos

Elaboración propia con datos del IEC, 2016c.

2.2. *Informes de los precandidatos a la candidatura de Gobernador en Coahuila de Zaragoza.*

En Coahuila, como en ningún otro estado de la República, ostentan su registro como partido político local o nacional, un total de dieciséis fuerzas políticas. Empero, sólo los Partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), celebraron procesos internos para seleccionar a los candidatos que, bajo sus siglas o coaligados con otras fuerzas políticas, contenderían por la Gubernatura del estado. En todos los casos, fueron dos militantes quienes compitieron por la candidatura de sus respectivos institutos políticos.

Durante los cuarenta días que duró el período de la precampaña, los aspirantes se dirigieron a los afiliados o simpatizantes del partido político, en cuyo proceso interno participaron, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a la Gubernatura. En

este contexto, todos los partidos políticos mencionados presentaron observaciones e irregularidades en el desarrollo de sus precampañas para seleccionar a sus respectivos candidatos.²⁰

En el cuadro de las precampañas, se examinarán los informes de precampañas, período único, etapas «normal» y «corrección», presentados por los aspirantes del PAN, PRI, y Morena que finalmente obtuvieron la candidatura, por dos razones fundamentales; porque los aspirantes finalmente ungidos fueron responsables solidarios de dieciséis de las veinte multas impuestas por irregularidades cometidas durante el período referido; y, porque las diferencias entre los finalmente abanderados y los que se quedaron en el camino fueron, por decir lo menos, notables. Baste señalar la diferencia que existió en los ingresos reportados:

Partido	Aspirante	Ingresos	Porcentaje
PAN	José Guillermo Anaya *	\$842,560.00	98.13%
	Roberto Carlos López	\$16,000.00	1.87%
Total		\$858,560.00	100%
PRI	Miguel Riquelme Solís *	\$1,444,451.61	86.64%
	Jesús Berino Granados	\$224,500.00	13.36%
Total		\$1,668,951.61	100%
Morena	Armando Guadiana Tijerina *	\$1,776,628.81	88.86%
	Raúl Yeverino García	\$222,724.83	11.14%
Total		\$1,999,353.64	100%

Nota: Se marca con * a los precandidatos finalmente ungidos. Elaboración propia con datos de la UTF, 2017-b-c-d-e-f.

Cabría puntualizar que casi la totalidad de los recursos que ingresaron los precandidatos provinieron de las cuentas concentradoras estatales y nacionales de sus respectivos partidos políticos; Anaya Llamas (97.7%), Riquelme Solís (100%) y Guadiana Tijerina (97.6%). El financiamiento público otorgado a las fuerzas políticas sufragó las aspiraciones de sus precandidatos con asimetrías notables, pues, como puede apreciarse, el dinero no fue repartido entre sus aspirantes de manera equitativa. Lo anterior da cuenta de las condiciones de la competencia que prevalecieron en la búsqueda de la candidatura. Los partidos PRI, PAN y Morena

²⁰ Los entes sujetos de fiscalización que presentaron observaciones e irregularidades en las precampañas para Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, fueron PAN, PRI, PRD, Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza (NA), Partido Joven (PJ) y Morena.

no proveyeron un piso parejo a sus aspirantes, por lo que no resultaría absurdo proclamar que se trató de precandidatos, si no (casi) únicos, sí favorecidos por la parcialidad de sus agrupaciones.²¹

Puede considerarse que, en este caso, la apariencia de competencia respondió a la intención de sortear las prohibiciones a la libertad de expresión, dictadas por la normatividad y sostenidas por el TEPJF, en lo relativo a las precandidaturas únicas (Delgado del Rincón, 2016; Marván, 2017). Conforme a lo establecido en el CEEC, de existir un solo precandidato registrado, éste no podrá realizar actos de precampaña, en ninguna modalidad y bajo ningún concepto. Además, si bien los partidos políticos conservarían sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, bajo este supuesto, el instituto político sólo podría difundir mensajes genéricos en los que no podrá hacer mención, en forma alguna, al precandidato único (artículo 169, numeral 1, inciso f).

²¹ El caso de la aspirante del PRD fue prácticamente el mismo; si bien los ingresos de Mary Telma Guajardo provinieron exclusivamente de aportaciones privadas, el precandidato contrincante, José de la Cruz, simplemente no compitió: no reportó ingresos ni gastos.

2.2.1. Ingresos reportados.

En los informes relativos al período de precampañas, los tres aspirantes postulados por los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, y Movimiento de Regeneración Nacional, reportaron ingresos por un monto total que ascendió a \$4,063,640.42 (cuatro millones sesentaitrés mil seiscientos cuarenta pesos 42/100 M.N.), mismos que se clasifican a continuación:

Concepto	Ingresos			Suma
	PAN	PRI	Morena	
1. Aportaciones del precandidato.	\$0.00	\$0.00	\$19,701.07	\$19,701.07
2. Aportaciones de militantes.	\$18,560.00	\$0.00	\$0.00	\$18,560.00
3. Aportaciones de simpatizantes.	\$0.00	\$0.00	\$22,214.63	\$22,214.63
4. Auto-financiamiento	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
5. Rendimientos bancarios.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
6. Otros ingresos.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
7. Transferencias de recursos locales	\$824,000.00	\$1,444,451.61	\$432,448.00	\$2,700,899.61
8. Transferencias de precandidatos RP locales.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
9. Transferencias de recursos federales.	\$0.00	\$0.00	\$1,302,265.11	\$1,302,265.11
10. Transferencias de precandidatos RP federales.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Total de ingresos	\$842,560.00	\$1,444,451.61	\$1,776,628.81	\$4,063,640.42

Elaboración propia con datos de la UTF, 2017-b-c

Sobresale la cuantía de financiamiento público que ingresaron los aspirantes y el hecho de que las aportaciones privadas que recibieron fueron marginales. Tan sólo el 1.48 por ciento del total de sus ingresos provinieron de fuentes privadas permitidas por la normatividad. Las cuentas concentradoras de los partidos políticos PAN, PRI y Morena aportaron a sus aspirantes, en

promedio, el 98.52 por ciento de los recursos que ejercieron —el cien por ciento, incluso, en el caso del aspirante del PRI—.

Según lo reportado por los precandidatos, sus aspiraciones no fueron financiadas con aportaciones privadas en efectivo. El aspirante José Guillermo Anaya reportó haber recibido sólo una aportación, en especie, de la militante María Esther Hernández Ventura, por la producción y edición de cuatro spots, dos para radio y dos para TV, valuados en \$18,560.00.

Armando Guadiana Tijerina, por su parte, reportó haber contribuido a su propia precampaña, en especie, por dos vías: como aspirante aportó \$19,701.07; y, en calidad de simpatizante, realizó sólo una aportación valuada en \$4,654.16. Asimismo, declaró haber recibido quince aportaciones, también en especie, por un monto total de \$17,560.47, por parte del simpatizante Carlos Arturo Ramos Martínez. Una revisión a las cifras muestra que no se rebasaron los límites fijados, individuales y colectivos, para las aportaciones de entes privados.

2.2.2. Egresos reportados.

En lo concerniente a los egresos, los tres aspirantes a contender por la Gobernatura reportaron gastos por \$3,996,078.49 (tres millones novecientos noventa y seis mil setenta y ocho pesos 49/100 M.N.), clasificados a continuación.

Concepto	Egresos			Suma
	PAN	PRI	Morena	
1. Propaganda.	\$12,829.60	\$325,926.71	\$552,837.07	\$891,593.38
2. Propaganda utilitaria.	\$0.00	\$5,999.98	\$19,488.00	\$25,487.98
3. Operativos de la campaña.	\$81,476.80	\$249,837.53	\$22,214.63	\$353,528.96
4. Propaganda exhibida en salas de cine.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
5. Propaganda exhibida en páginas de internet.	\$65,250.00	\$100,000.00	\$0.00	\$165,250.00
6. Propaganda en diarios, revistas y medios impresos.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
7. Producción de mensajes en radio y TV.	\$37,120.00	\$60,000.00	\$115,081.66	\$212,201.66
8. Propaganda en vía pública.	\$634,368.85	\$646,534.65	\$1,067,007.45	\$2,347,910.95
9. Financieros.	\$89.32	\$16.24	\$0.00	\$105.56
Total de gastos	\$831,134.57	\$1,388,315.11	\$1,776,628.81	\$3,996,078.49

Elaboración propia con datos de la UTF, 2017-b-c.

Una revisión parcial a los egresos reportados muestra que el 79.20 por ciento del monto total fue erogado en el desarrollo de dos procesos internos para la selección de candidatos. Los gastos del aspirante Guadiana Tijerina ascendieron al 44.45 por ciento del total, mismos que

correspondieron exactamente con sus ingresos reportados; los del precandidato del PRI, por otra parte, alcanzaron el 34.75 por ciento. Sobresale que ningún aspirante alcanzó el tope de gastos en precampaña establecido por el IEC (\$2,886,371.78); Armando Guadiana, aspirante de Morena, fue quien más se aproximó al límite establecido en precampaña (61.55%), seguido por Miguel Ángel Riquelme (48.10%), y José Guillermo Anaya (28.80%). Los aspirantes reportaron haber gastado, en promedio, apenas el 46.15 por ciento del máximo permitido por la autoridad.

Las cifras, igualmente, permiten identificar en qué rubros los aspirantes comprometieron la mayor parte de sus respectivos presupuestos. Destaca que los gastos por concepto de «propaganda en vía pública» representaron el 58.75 por ciento del total erogado (José Guillermo Anaya, inclusive, destinó casi ocho de cada diez pesos disponibles en este rubro). El gasto reportado respondió a la contratación de espectaculares en la vía pública (96.02%) y a la impresión y exhibición de mantas iguales o mayores a los 12 metros (3.98%).

Por otro lado, los egresos por concepto de «propaganda», correspondientes al 22.31 por ciento del gasto efectuado, se concentraron en microperforados (18.50%), volantes (15.24%), y pinta de bardas (15.14%). Los gastos en «propaganda utilitaria», el 0.63% del total, se invirtieron en chalecos *priístas* (76.45%) y banderas *morenistas* (23.55%). Los «operativos de la campaña», el 8.84 por ciento del total, por su parte, se focalizaron en gastos de transporte terrestre (25.12%) y gasolina (10.98%), así como en la celebración de eventos políticos (61.84%).

Los aspirantes a ocupar el Palacio Rosa de Coahuila apostaron por realizar precampañas tradicionales en las que primó la propaganda emplazada en las principales avenidas y calles del estado. Los aspirantes no invirtieron en propaganda exhibida en salas de cine ni en medios impresos; además, la propaganda exhibida en internet representó tan sólo el 4.13 por ciento del monto total erogado, siendo el precandidato de Morena el único que no contrató espacios para posicionarse ante los internautas.

Por último, los egresos reportados por la producción de mensajes para radio y televisión representaron el 5.31 por ciento del monto total erogado; los spots para radio centralizaron el 55.39 por ciento del gasto, mientras que los destinados a transmitirse por televisión concentraron el egreso restante (44.61%).

Si atendiéramos únicamente a lo dicho por los partidos políticos, podríamos concluir que los precandidatos hicieron un uso adecuado, conforme a la Ley, de los recursos a su disposición. Empero, una cosa es lo reportado por los aspirantes y otra muy distinta las cuentas que resultan después de que son fiscalizados por la autoridad electoral. «Las elecciones no son el jardín del Edén» (Córdova y Murayama, 2006; 09); en efecto, las facultades de revisión, comprobación e investigación desplegadas por la UTF encontraron múltiples irregularidades que, finalmente, fueron sancionadas por el Consejo General del INE.

2.3. *Dictámenes consolidados.*

De las conclusiones sancionatorias reflejadas en los dictámenes consolidados, la autoridad electoral dictaminó las irregularidades en que incurrieron los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Movimiento de Regeneración Nacional —y sus precandidatos *solidarios*—; en total, durante el período de precampaña, estos fueron sancionados por dieciséis violaciones a la normatividad: José Guillermo Anaya fue responsable de tres infracciones; Miguel Ángel Riquelme Solís de cuatro; y, Armando Guadiana Tijerina de las nueve restantes.

Sobresale que de las dieciséis infracciones probadas, once vulneraron principios sustantivos (principios rectores de la función comicial), tutelados por la legislación en materia de fiscalización electoral; tales como la certeza, la transparencia y la rendición de cuentas, y la legalidad. Las cinco inobservancias restantes fueron motivadas por violar las disposiciones sobre los asientos contables que deben registrarse ante el SIF (avisos de contratación y agenda de eventos, facturas y contratos privados), en detrimento del *adecuado control en la rendición de cuentas*. A continuación se da cuenta de ellas.

2.3.1. *Ingresos privados bajo sospecha.*

Durante el período de precampañas, los candidatos Armando Guadiana y Guillermo Anaya fueron sancionados por violar distintas obligaciones respecto del origen, monto, destino y aplicación de las aportaciones de índole privada que recibieron para sufragar sus respectivas aspiraciones.

En las observaciones a los ingresos privados reportados por el precandidato Armando Guadiana, la UTF observó doce pólizas que carecían del recibo de aportación, el control de folios con la totalidad de los requisitos establecidos en la normatividad, así como los contratos celebrados entre el sujeto obligado y el aportante. Valiéndose de su garantía de audiencia, el sujeto obligado afirmó haber presentado la documentación faltante; empero, la UTF observó que no se presentaron cinco contratos de donación celebrados entre el aportante y el sujeto obligado, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 107, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización. Por otro lado, se comprobó que, en una póliza, el importe registrado contablemente no coincidía con el monto reflejado en el recibo, situación que incumplía con el artículo 107, numerales 1 y 3, del Reglamento. Asimismo, la UTF consideró “insatisfactoria” la respuesta del partido, pues en siete contratos celebrados entre el sujeto obligado y el aportante, se indicó que las aportaciones serían utilizadas exclusivamente para el período de campaña, violando lo referido en el artículo 107, numeral 1, del Reglamento.

Por último, de la revisión a la documentación presentada por Morena, se observó la omisión de presentar la documentación que comprobara los ingresos en especie reportados, finalmente erogados en propaganda, por un monto de \$5,307.82, lo cual no permitió identificar al aportante ni constatar el valor real de la aportación (UTF, 2017-i).

Guillermo Anaya, por su parte, reportó sólo una aportación, en especie, por parte de una militante de Acción Nacional. A través del monitoreo en radio y televisión, la UTF verificó los audios y videos registrados ante el Comité de Radio y Televisión del INE, correspondientes al período de precampaña del Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, con el fin de compulsar la información monitoreada contra los gastos reportados y registrados por concepto de producción de mensajes de radio y televisión por el aspirante en su informe de precampaña «normal».²²

De la revisión de las pautas, la UTF ubicaron cuatro promocionales de los cuales no se reportaron gastos de producción. Tras notificarle al sujeto obligado la observación, éste ejerció su garantía de audiencia y manifestó que «en el caso de los spots de radio con nomenclatura RA00122-17, RA00123-17 y de los spots de televisión con nomenclatura RV00104-17 y RV00105-17 estos fueron donados en especie por la militante María Esther Hernández Ventura, los cuales fueron registrados en póliza de ingreso número 1 de corrección» (UTF, 2017-g; 17).

Si bien la observación quedó atendida, la factura por concepto de producción de dos spots de radio y dos spots de TV por \$18,560.00, donados por la ciudadana militante, fue emitida a nombre de ésta y no del partido político, violando lo establecido en el artículo 138, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización. Cabría mencionar que la militante Hernández Ventura, al no estar obligada por la normatividad electoral, contrató los servicios de Héctor Hernández Gutiérrez, proveedor cuyo registro no se localizó en el Registro Nacional de Proveedores (RNP).

2.3.2. Registro de operaciones.

El nuevo modelo de fiscalización inaugurado por la Reforma político-electoral de 2014, estableció las reglas de temporalidad conforme a las cuales debían registrarse contablemente, en tiempo real; es decir, desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, la totalidad de los ingresos que reciban y los egresos que efectúen los sujetos obligados para la consecución de sus fines.

La finalidad de esta norma es que la autoridad conozca de manera oportuna la totalidad de las operaciones realizadas por los sujetos obligados y cuente con la documentación comprobatoria correspondiente, a efecto de que se optimice el proceso fiscalizador y se aseguren los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas. En la revisión de gabinete de los datos de la plataforma del SIF, se constató que, en el período de precampaña, los aspirantes del PRI y Morena, Miguel Ángel Riquelme y Armando Guadiana, no cumplieron con el registro y comprobación de ingresos y gastos en tiempo real.

²² Se consideran gastos en precampaña los erogados para la producción de mensajes en radio y TV: el pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes a dicho objetivo, según lo establecido en el artículo 243, numeral 2, inciso d), de la LGIPE.

El precandidato del PRI fue responsable de 72 registros extemporáneos por un monto de \$2,150,228.00, equivalentes al 75.90% de la totalidad de los ingresos y gastos reportados por Riquelme Solís a la autoridad electoral.²³ Las operaciones del aspirante priísta reportadas fuera de tiempo oscilaron entre los tres y los seis días. Ejerciendo su garantía de audiencia, el Partido Revolucionario Institucional manifestó no encontrarse “extemporáneo” en la presentación de la información. Por la relevancia de su interpretación, a continuación se transcriben, a letra, el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento, y el razonamiento esgrimido por el PRI.

Artículo 38, numerales 1 y 5,

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

[...]

5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

El Partido, entonces, argumentó lo siguiente,

Tomando en cuenta lo establecido en el artículo 235 del Reglamento:

[...]

Medios y plazos de presentación para partidos y coaliciones

1. Los sujetos obligados deberán generar mediante el Sistema de Contabilidad en Línea, los informes siguientes:
 - a) Los partidos: informes trimestrales dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre correspondiente; anuales, dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión del ejercicio de su reporte; de precampaña, dentro de los diez días posteriores a la conclusión de la misma; y de campaña, por periodos de treinta días contados a partir del inicio de la misma. Estos informes se presentarán dentro de los tres días siguientes a la conclusión de cada período»

Se considera que este partido no se encuentra extemporáneo en la presentación de la información, dado se lleva a cabo (sic) dentro de los plazos establecidos por la autoridad correspondiente a los 30 días posteriores al inicio de campaña, período que de acuerdo a lo establecido en la NIF A2, se considera como convencional dentro de un período contable que es equivalente a un ciclo normal de operaciones de una entidad; que para el caso de un partido político en este momento corresponde a los 60 días de campaña, con cortes de 30 días posteriores al inicio de la misma.

Ahora bien, la NIF A 2, postulado básico devengación contable, cita realizados: Realización se refiere al momento en el que se materializa el cobro a el pago de la partida en cuestión, lo cual normalmente sucede al

²³ El aspirante contrincante, Jesús Berino Granados, fue responsable de sólo dos registros extemporáneos en los que se devengaron nueve mil pesos.

recibir o pagar en efectivo su equivalente, o bien, al intercambiar dicha partida por derechos u obligaciones[...] Dado lo anterior, el momento de la devengación contable de una partida no coincide necesariamente con su momento de realización.²⁴

Asimismo, cabe señalar que una transacción se reconoce contablemente cuando en un acuerdo de voluntades se adquiere un derecho por una de las partes involucradas, independientemente de cuando se realicen. [...]En síntesis, el concepto de REALIZACIÓN manejado por el Reglamento de Fiscalización es subjetivo, toda vez que a consideración de quien lo aplique le será la definición que este tenga.

Por lo anterior y tomando en cuenta, que tanto nuestros contratos como nuestras facturas se formalizan antes del período de corte, se considera que este partido no incurre en extemporaneidad de ningún tipo, ya que mi operación jurídica no se considera concluida por ninguna de las dos partes, dado que no se encuentra concluido el período convencional establecido por la autoridad para la realización y formalización de nuestras operaciones; dígase contratos y facturas» (UTF, 2017-h; 33-35).

En resumen, el PRI arguye que su período contable correspondía a los sesenta días de campaña, con cortes de treinta días, sin cabalmente justificar por qué. Además, afirma que el concepto «realización» presente en el artículo 38, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, es ambiguo, pues existen al menos dos interpretaciones del mismo concepto.

Por su parte, el aspirante de Morena efectuó 57 registros fuera de tiempo por un monto que ascendió a \$1,874,189.64, mismo que correspondió al 52.74% de los recursos que percibió y erogó durante la precampaña.²⁵ En promedio, transcurrieron 28 días entre el día en se efectuó la operación y el día en que fue reportada. En este caso, el partido político Morena no ejerció su garantía de audiencia; una vez notificado, éste no presentó documentación ni aclaración alguna.

Una revisión parcial a los registros de operaciones de los sujetos obligados, muestra que la mayor parte de los movimientos que se informaron a la autoridad se concentraron una semana antes de la conclusión del período de precampaña. El caso del aspirante del PRI fue prototípico: las 72 pólizas extemporáneas registradas por Riquelme Solís coinciden en la fecha de operación: el 28 de febrero de 2017, día en que concluyó formalmente el período de precampaña. Dicho de otro modo, el 75.90% de la totalidad de sus ingresos y gastos fueron reportados el último día de precampaña.

Si la temporalidad que caracterizó el reporte de sus operaciones fuera cierta, podría concluirse, entonces, que durante los primeros días de precampaña se efectuaron muy pocas y que éstas sufrieron una escalada exponencial una semana antes del final del período. Esto no es sólo inverosímil, sino que, además, sugiere que los aspirantes no informaron, en tiempo real, lo que realmente sucedía en sus respectivas precampañas. Para muestra un botón, entre los días 25 de

²⁴ Para conocer más sobre los postulados básicos de la Norma de Información Financiera A2 (NIF A2), léase «Norma de Información Financiera A2», pp. 27-49, disponible en: http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1165/1165_u5_a2.pdf

²⁵ El aspirante Mario Yeverino García fue autor de ocho registros extemporáneos en los que se erogaron 245,344.83 pesos.

febrero y 10 de marzo, tres días antes de concluir el período referido y entregar sus informes de precampaña, todos los aspirantes a contender por la Gubernatura reportaron el 58.07 por ciento de la totalidad de las operaciones efectuadas durante toda la precampaña: 266 de las 458 operaciones realizadas.

2.3.3. Avisos de contratación.

Los partidos políticos, por disposición legal, tienen la obligación de presentar la información de los contratos que celebren con sus proveedores, previo a la entrega de los bienes o la prestación de servicios, durante los procesos electorales, en un plazo máximo de tres días posteriores a la suscripción de los contratos. En este sentido, los sujetos obligados deberán presentar aviso de contratación de todo tipo de propaganda, incluyendo la utilitaria y la publicidad, así como espectáculos, cantantes y grupos musicales, sin importar el monto de la contratación; y, cuando el monto contratado supere las 1,500 UMA en bienes y servicios contratados.

En el período referido, los aspirantes Guillermo Anaya y Miguel Riquelme omitieron presentar avisos de contratación por concepto de propaganda en vía pública, propaganda exhibida en páginas de internet y gastos en producción de propaganda en radio y televisión, por un monto total de \$967,517.58. Destaca que Miguel Ángel Riquelme Solís no presentó ningún aviso de contratación ante la autoridad electoral, mientras que José Guillermo Anaya Llamas presentó sólo siete de trece en tiempo y forma; el 53.84 por ciento. En promedio, transcurrieron poco más de 41 días entre la fecha en que se firmaron los seis contratos extemporáneos y el día en que el sujeto obligado dio aviso a la autoridad sobre estos (UTF, 2017h-i).

2.3.4. Actos de precampaña.

El aspirante de Morena, Armando Guadiana Tijerina, fue el único que omitió reportar, con al menos siete días de antelación, la agenda de eventos con la información relativa a la fecha y el lugar de realización de los actos de precampaña que celebraría, mismos que, además, registró de forma extemporánea en el SIF.

De los nueve eventos que celebró durante el período referido, nueve fueron reportados fuera de tiempo. Mientras que los eventos tuvieron lugar entre los días 20 de enero y 26 de febrero, estos fueron reportados hasta los días 9 y 10 de marzo, horas antes de entregar su informe a la autoridad electoral. El sujeto obligado refirió que, «pese a manifestarse por la rendición de cuentas, la logística y disponibilidad de los lugares públicos o privados a los cuales nuestros candidatos quisieran presentarse cambian desafortunadamente la planeación previamente programada (sic)» (UTF, 2017-i; 3).

Es pertinente señalar que la presentación de la agenda de eventos, así como su reporte oportuno en el Sistema, posibilitan que la autoridad electoral despliegue cabalmente sus atribuciones fiscalizadoras, pues si la autoridad electoral no tiene conocimiento de los eventos

planificados, ésta no podrá ejercer sus funciones de verificación *in situ* que le permitan compulsar los gastos reportados contra la evidencia empírica recabada en cada uno de los eventos.

2.3.5. Gastos no reportados.

Los tres aspirantes que se sometieron a un proceso interno de selección de candidatos para competir por la Gubernatura del estado, omitieron reportar gastos por concepto de propaganda emplazada en la vía pública. De hecho, el cien por ciento de los egresos no reportados correspondieron a este rubro. Con base en el Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEMI), la Comisión de Fiscalización, a través de la UTF, llevó a cabo el monitoreo en panorámicos y propaganda localizados en las avenidas y calles del estado. Del análisis efectuado, se observó publicidad que no fue reportada en los informes de los aspirantes valuada en \$121,554.00 (ciento veintiún mil quinientos cincuentaicuatro pesos 00/100 M.N.).

El Partido Acción Nacional y su precandidato *solidario*, omitieron reportar gastos realizados por concepto de dos panorámicos; el Partido Revolucionario Institucional, por su parte, no reportó seis espectaculares y un muro alusivos a su aspirante; y, por último, el precandidato del partido Morena omitió reportar un espectacular cuya inversión no fue identificada en su contabilidad.

Ejerciendo su garantía de audiencia, en todos los casos, los partidos políticos infractores afirmaron que la propaganda señalada, junto con la documentación soporte respectiva —contratos, facturas, comprobantes de pago, relaciones detalladas y muestras— habían sido debidamente registrados en el Sistema Integral de Fiscalización. Sin embargo, del análisis y cotejo de las pólizas registradas efectuado por la UTF, no se encontraron elementos que vincularan el gasto supuestamente reportado con la propaganda observada.

En consecuencia, la Unidad procedió a cuantificar los egresos no reportados, de acuerdo con la metodología establecida en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.²⁶ De la matriz de precios presentada en el Dictamen consolidado, se determinó que las facturas presentadas por los proveedores «Creativos Publicidad Visual S.A. de C.V.» (panorámicos) y «Net Power S.A. de C.V.» (muros), eran las que más se aproximaban en términos de unidad de medida, ubicación y demás características, por lo que se tomaron como base para la determinación de los costos. A continuación se muestra la valuación de la publicidad no reportada;

²⁶ Grosso modo, el procedimiento es el siguiente: 1) La UTF revisa la información referida en los registros contables presentados a través del SIF por los partidos políticos en el período de precampaña; 2) En los registros contables se buscan aquellos con características similares; 3) Una vez identificados, se procede a identificar el valor más alto con el fin de calcular el costo de la propaganda cuyos gastos no fueron reportados.

Publicidad no reportada

Precandidato	Tipo de anuncio	Unidades	Costo unitario	Importe total	Importe registrado	Importe del gasto no reportado
José Guillero Anaya Llamas	Panorámico	2	\$13,456.00	\$26,912.00	\$0.00	\$26,912.00
					Total	\$26,912.00
Miguel Riquelme Solís	Panorámico	6	\$13,456.00	\$80,736.00	\$0.00	\$80,736.00
	Muro	1	\$450.00	\$450.00	\$0.00	\$450.00
					Total	\$81,186.00
Armando Guadiana Tijerina	Panorámico	1	\$13,456.00	\$13,456.00	\$0.00	\$13,456.00
					Total	\$13,456.00
					Suma	\$121,554.00

Elaboración propia con datos de la UTF, 2017g-h-i.

La UTF actualizó la violación, por parte de los tres sujetos obligados, a lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I, de la LGPP, y 127 del Reglamento de Fiscalización, relativos a la obligación inexcusable de registrar los gastos ejercidos durante el período de precampañas. Estos, conforme a lo establecido en la normatividad, se sumaron a sus respectivos gastos en precampaña.

La labor fiscalizadora efectuada por la autoridad electoral, a través del monitoreo en propaganda emplazada en la vía pública, permitió identificar recursos que no fueron debidamente reportados por parte de los sujetos obligados. Si bien estos no impactaron significativamente sobre el tope de gastos en precampaña de los aspirantes, sí dieron cuenta de una regularidad: los informes presentados arrojaron una cantidad menor al gasto realmente ejercido.

Gastos

Partido político	Gasto reportado	Gasto no reportado	% gasto no reportado/ reportado	Aproximación real al tope de gastos en precampaña
PAN	\$831,134.57	\$26,912.00	3.23%	29.72%
PRI	\$1,388,315.11	\$81,186.00	5.84%	50.91%
Morena	\$1,776,628.81	\$13,456.00	0.75%	62.02%
Total:	\$3,996,078.49	\$121,554.00	3.04%	47.55%

Elaboración propia con datos de la UTF, 2017g-h-i.

Una revisión parcial a las cifras muestra que los gastos ocultos de los precandidatos a la Gubernatura fueron mínimos. Sin embargo, cabe mencionar que los gastos de los sujetos obligados, después del proceso de fiscalización, no se igualaron con los ingresos reportados (en el proceso de revisión de los informes de precampaña, la UTF no encontró indicios de ingresos no reportados por parte de los precandidatos). Al final, los aspirantes José Anaya, Miguel Riquelme y Armando Guadiana presentaron saldos negativos, entre sus ingresos y gastos, por un monto que, en total, ascendió a -53,992.07 pesos.

Partido político	Ingresos reportados	Gastos totales	Saldo final
PAN	\$842,560.00	\$858,046.57	-\$15,486.57
PRI	\$1,444,451.61	\$1,469,501.11	-\$25,049.50
Morena	\$1,776,628.81	\$1,790,084.81	-\$13,456.00
Total:	\$4,063,640.42	\$4,117,632.49	-\$53,992.07

Elaboración propia con datos de la UTF, 2017g-h-i.

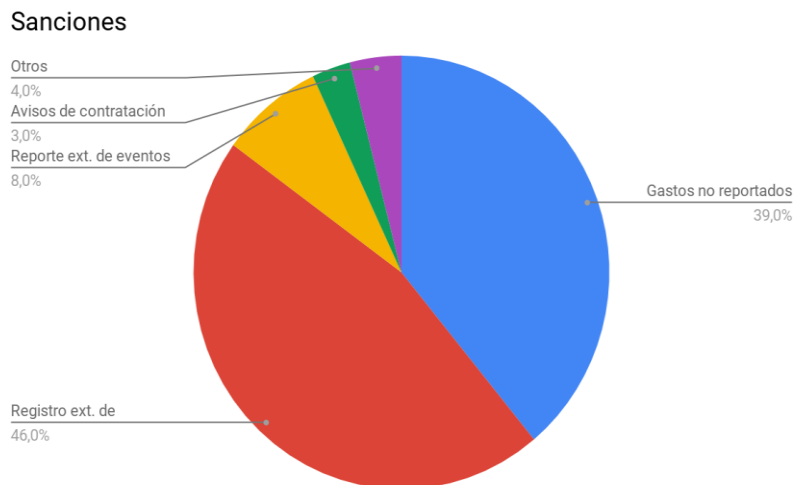
El desbalance en las cuentas finales de los sujetos obligados bien podría explicarse por la sobrevaluación que realiza la UTF en el cálculo de los gastos no reportados. Al utilizar el precio más alto de la matriz de precios, pudo haberse impactado un monto significativamente mayor al realmente erogado por los candidatos a la Gubernatura. Únicamente el aspirante Armando Guadiana quedaría excluido de este supuesto, pues sus ingresos y gastos reportados a la autoridad electoral, en una primera instancia, se igualaron. Esto podría sugerir la actualización de otra hipótesis; la Unidad Técnica comprobó un espectacular cuya forma de financiamiento es

desconocido; es decir, aduciendo que la autoridad electoral no encontró indicios de ingresos no reportados, el origen de los recursos que sufragaron la propaganda detectada, que no se localizó en su contabilidad, permanece como una incógnita.

2.4. Sanciones.

De los tres informes remitidos a la autoridad electoral aquí desglosados —seis, si contamos los informes «corregidos»—, la totalidad fueron entregados en tiempo. En total, los partidos políticos fueron sancionados económicamente con un monto que ascendió a \$465,714.38 (cuatrocientos sesentaicinco mil setecientos catorce pesos 69/100 M.N.).

Del total de sanciones derivadas de la fiscalización de las precampañas celebradas en Coahuila para seleccionar a los candidatos a Gobernador, \$215,101.67 (doscientos quince mil ciento un pesos 67/100 M.N.) correspondieron al registro extemporáneo de operaciones; \$182,231.00 (ciento ochenta y dos mil doscientos treintaiún pesos 00/100 M.N.) a gastos no reportados; \$33,970.50 (treintaitrés mil novecientos setenta pesos 50/100 M.N.) al reporte extemporáneo de eventos; y, \$15,986.39 (quince mil novecientos ochentaiséis pesos 39/100 M.N.) fueron impuestos por la omisión de presentar avisos de contratación. El resto (\$18,424.82) coincide con otras faltas, como el registro extemporáneo de avisos de contratación y de la agenda de eventos, la no comprobación de ingresos en especie, y la presentación de irregularidades en las facturas y contratos de donación.



El Partido Revolucionario Institucional, como sujeto obligado, fue multado con \$295,026.79 (doscientos noventaicinco mil veintiséis pesos 79/100 M.N.) por irregularidades cometidas durante el proceso electoral local ordinario 2016-2017 para seleccionar a los candidatos que contendrían por la totalidad de puestos de elección popular en disputa. El precandidato

solidario Miguel Ángel Riquelme fue corresponsable del 83.28 por ciento del total, un monto que ascendió a \$245,726.79 (doscientos cuarentaicinco mil setecientos veintiséis pesos 79/100 M.N.).

José Guillermo Anaya Llamas, por su parte, fue responsable solidario del 100 por ciento de las sanciones impuestas al Partido Acción Nacional en el proceso electoral, período de precampañas, por un monto que ascendió a \$46,690.90 (cuarentaiséis mil seiscientos noventa pesos 90/100 M.N.).

El precandidato del partido Morena, Armando Guadiana Tijerina, por último, fue responsable solidario del 68.99 por ciento del total de multas económicas impuestas al sujeto obligado (\$251,188.93). El aspirante cometió irregularidades que supusieron una sanción económica por \$173,296.69 (ciento setentaitrés mil doscientos noventa y seis pesos 69/100 M.N.).

En total, los tres partidos políticos fueron sancionados por un monto de \$592,906.62 (quinientos noventa y seis mil novecientos seis pesos 62/100 M.N.). Destaca, ciertamente, que las multas impuestas por irregularidades cometidas durante las precampañas de Riquelme Solís, Anaya Llamas, y Guadiana Tijerina representaron el 78.54 por ciento del monto total. Es más, la cifra general de sanciones en el proceso electoral local ordinario, período de precampañas, se ubicó en \$923,646.85 (novecientos veintitrés mil seiscientos cuarentaiséis pesos 85/100 M.N.). Las sanciones impuestas por las irregularidades cometidas en las tres precampañas mencionadas representaron el 50.42 por ciento del total. Dicho de otro modo, cinco de cada diez pesos de las multas impuestas por el Consejo General a la totalidad de los partidos que celebraron procesos internos para seleccionar candidatos en Coahuila, son responsabilidad solidaria de tan sólo tres precandidatos a la Gubernatura del Estado.

La fiscalización efectuada por la UTF permitió dar cuenta de las conductas violatorias en que incurrieron los aspirantes a contender por la Gubernatura. La auditoría efectuada al registro de operaciones (la revisión de gabinete), fue responsable, en mayor o menor medida, del total de las infracciones comprobadas. Empero, ejerciendo sus facultades de comprobación e investigación, mediante el cruce con actividades de monitoreo en propaganda en la vía pública y en spots de radio y televisión, la UTF dio cuenta de cuatro infracciones (tres por gastos no reportados). El monitoreo en páginas de internet y redes sociales, permitió dar cuenta de los eventos no reportados en tiempo por el aspirante del partido Morena.²⁷

²⁷ Sería pertinente mencionar que, en el período de precampañas, la autoridad electoral comprobó, en una sola ocasión, una conducta violatoria a través del ejercicio de sus facultades de investigación (cruce de información con terceros); motivado por irregularidades en la presentación de sus conciliaciones bancarias, le solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) información sobre una cuenta bancaria cuyo titular era la precandidata del PRD, Mary Telma Guajardo Villarreal, y en donde se realizaron depósitos por parte de personas no identificadas.

2.5. Procedimientos administrativos sancionadores.

En el período de precampañas, el Instituto Nacional Electoral, motivado por las denuncias del partido político Morena, inició dos procedimientos administrativos sancionadores instaurados contra los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional para determinar un posible rebase al tope de gastos en precampaña de sus respectivos precandidatos, José Guillermo Anaya Llamas y Miguel Ángel Riquelme Solís.²⁸

El fondo de las denuncias consistió en determinar si los partidos políticos acusados omitieron reportar propaganda que permanecía la vía pública habiendo concluido el período de precampaña (dos espectaculares en el caso del aspirante del PAN y dieciocho y una barda en el caso de Riquelme Solís), y si derivado de dichos gastos, se rebasó el tope de gastos en precampaña establecido por el IEC, situación que supondría la imposibilidad de ser registrados como candidatos a la Gubernatura.²⁹

Con el objetivo de acreditar la existencia de la propaganda denunciada, se procedió a verificar en el SIF la constancia de los anuncios manifestados, así como solicitar la intervención de la Oficialía Electoral del Instituto Nacional Electoral y de la Oficialía del IEC, a efecto de corroborar la existencia de la propaganda en las direcciones referidas por el quejoso.

Toda vez concluidas las diligencias, el Consejo General declaró infundados los Procedimientos instaurados contra los partidos políticos acusados, por un posible rebase al tope de gastos en precampañas. La publicidad denunciada no fue localizada por la autoridad. Sólo hubo una excepción; la información proporcionada por la Oficialía del IEC, levantada los días 9 y 10 de marzo bajo el Acta Circunstanciada número de folio 098, constató la exhibición de tres espectaculares y una pinta de barda que contenían propaganda alusiva a la precampaña de Riquelme Solís fuera del período permitido (período de precampañas).³⁰

Considerando que el Acta Circunstanciada levantada por la Oficialía del IEC constituye una prueba documental pública con valor probatorio pleno, se actualizó el supuesto normativo

²⁸ Los procedimientos administrativos identificados como INE/Q-COF-UTF/38/2017/COAH e INE/Q-COF-UTF/39/2017/COAH, instaurados contra los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional —y sus otrora precandidatos Anaya Llamas y Riquelme Solís—, respectivamente.

²⁹ El partido político Morena aportó imágenes correspondientes a los espectaculares alusivos a los precandidatos, así como discos compactos con videos de los panorámicos identificados que daban cuenta de la fecha y el lugar en que habían sido identificados. En los términos de los artículos 17, numeral 1, y 19, numeral 2, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, las pruebas proporcionadas por el quejoso carecen de valor probatorio. Únicamente las pruebas documentales públicas y las inspecciones oculares realizadas por la autoridad tienen valor probatorio pleno, según lo establece el artículo 21, numeral 2, del mismo Reglamento.

³⁰ Léase la relación suscrita por el funcionario Lic. Guillermo Gabriel Nájera Hernández, Oficial Electoral del IEC, en *Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del Procedimiento en materia de fiscalización, instaurado en contra del Partido Revolucionario Institucional y su otrora precandidato al cargo de Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, el C. Miguel Ángel Riquelme Solís, identificado como INE/Q-COF-UTF/39/2017/COAH*, disponible en: <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92391/CGex201704-26-rp-2-2.pdf?sequence=1&isAllowed=yibídem>, pp. 20-23.

previsto en el artículo 79, inciso a), fracción V, de la Ley General de Partidos Políticos, por lo que el Consejo General del INE ordenó a la UTF dar seguimiento a estos en el marco de la revisión de Informes de campaña de Miguel Ángel Riquelme.³¹

Una revisión al proceso fiscalizador revela la inmensa labor realizada por la autoridad electoral, así como las cuantiosas obligaciones que se les imponen a los sujetos obligados en materia de ingresos y gastos. Si bien el proceso no fue “el jardín del Edén”, si atendemos el número y la relativa gravedad de las infracciones cometidas, podríamos concluir que los aspirantes se sujetaron, en mayor o menor medida, al marco normativo. Los tres aspirantes, como se anticipó, habrían de alcanzar la candidatura de sus respectivos institutos políticos.

2.6. *Las campañas coahuilenses.*

Concluidos los procesos internos para perfilar a uno de sus militantes o simpatizantes para contender por la Gubernatura del estado, el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila aprobó todas las candidaturas a Gobernador en sesión solemne celebrada el día 1º de abril de 2017. El Partido Acción Nacional formalizó su alianza con los Partidos Unidad Democrática de Coahuila (UDC), Primero Coahuila (PPC) y Encuentro Social (PES). En el Convenio de Coalición «Alianza Ciudadana por Coahuila», presentado el día 20 de enero de 2017 ante la Oficialía de Partes del IEC, las cuatro fuerzas políticas celebraron la constitución de una coalición total, una en la que los partidos coaligados postularían a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma, según reza el artículo 88, numeral 2, de la LGPP (IEC, 2017d).

El Partido Revolucionario Institucional, por su parte, oficializó la propia con los Partidos Verde Ecologista de México, (PVEM), Nueva Alianza (PANAL), Socialdemócrata Independiente (SIPPC), Joven (PJ), de la Revolución Coahuilense (PRC) y Campesino Popular (PCP). En su caso, se optó por la conformación de una coalición parcial en la que postularían, bajo una misma plataforma, un candidato a la Gubernatura, quince de veinticinco diputados de mayoría, y 37 de los 38 candidatos a los Ayuntamientos (más del cincuenta por ciento de los cargos, según lo establece la normatividad). El Convenio de Coalición «Por un Coahuila Seguro» fue presentado el día 20 de diciembre de 2016 ante el IEC (2017e).

Las condiciones de la competencia que prevalecieron en los procesos internos partidistas para la selección de sus respectivos candidatos, arrojaron procesos de resultado anticipado. El Comité Ejecutivo Nacional del PAN anunció la designación de José Guillermo Anaya Llamas por ser “el más competitivo” para encabezar la Coalición «Alianza Ciudadana por Coahuila». (López, 2017). Miguel Ángel Riquelme Solís, con una votación del 92 por ciento, fue ungido, entonces,

³¹ Mismo que, a letra, señala: «Toda propaganda que sea colocada en el período en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes».

como el abanderado de la Coalición «Por un Coahuila Seguro» (Notimex, 2017); y, el partido político Morena, celebró la postulación de Armando Guadiana Tijerina para contender únicamente bajo sus siglas (Gudiño, 2017).

A continuación se revisará la fiscalización del proceso electoral para renovar la Gubernatura coahuilense, período de campaña, de los candidatos de las coaliciones «Alianza ciudadana por Coahuila» y «Por un Coahuila Seguro», y del candidato del instituto político Morena. El período de campaña celebrado en Coahuila no fue ajeno a la realidad democrática del país. Desterradas ya las elecciones de resultado anticipado, y aun cuando el PRI —y sus antecesores Partido Nacional Revolucionario (PNR) y Partido de la Revolución Mexicana (PRM)—, gobernaban la entidad desde 1929, se avizoraba una elección competida, según los datos arrojados por las primeras encuestas en la entidad.

En Coahuila confluyeron la oferta de propuestas de políticas públicas y programas de gobierno, y la demanda de votos y apoyos a favor de los candidatos. El financiamiento público de las actividades de los candidatos proveyó un piso parejo que facilitaría la competencia entre los candidatos (Ver cuadro 1). La distribución de los spots de radio y televisión que recibieron a través de los tiempos del Estado permitió que la información que habrían de recibir los ciudadanos fuera equilibrada y representativa de las opciones que habrían de encontrar en la boleta electoral, en soledad, el día 4 de junio de 2017.

Cuadro 1. Financiamiento público de los candidatos Anaya, Riquelme y Guadiana.³²

Partidos integrante de la Coalición Por un Coahuila Seguro		Financiamiento público para campaña	GOBERNADOR	%
Partido Revolucionario Institucional	PRI	\$ 22,740,843.38	\$7,731,886.75	34%
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	5,820,782.60	\$1,746,234.78	30%
Partido Nueva Alianza	PNA	5,430,357.05	\$1,792,017.83	33%
Partido Socialdemócrata Independiente	SI	5,311,778.45	\$1,752,886.89	33%
Partido Joven	PJ	1,539,398.29	\$508,001.44	33%
Partido	PRC	1,539,398.29	\$508,001.44	33%
Partido Campesino Popular	PCP	1,539,398.29	\$508,001.44	33%
SUBTOTALES			\$14,547,030.55	
Partidos integrantes de la Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila.		Financiamiento público para campaña	GOBERNADOR	%
Partido Acción Nacional	PAN	\$15,927,140.53	\$14,971,512.10	94%
Unión Democrática de Coahuila	UDC	\$6,434,445.24	\$128,688.90	2%
Partido Primero Coahuila	PPC	\$6,068,177.32	\$121,363.55	2%
Partido Encuentro Social	PES	\$1,539,398.29	\$30,787.97	2%
SUBTOTALES			\$15,252,352.52	
Partido político		Financiamiento público para campaña	GOBERNADOR	%
Movimiento de Regeneración Nacional	Morena	\$,1539,398.29	-	-

Elaboración propia con base en la información presente en los Convenios de Coalición “Alianza Ciudadana por Coahuila” y “Por un Coahuila Seguro” (IEC, 2017b-d-e).

³² No obra información sobre cómo se distribuyó el financiamiento público del partido a la campaña de Guadiana Tijerina., pues éste omitió informar a la autoridad electoral sobre el porcentaje de distribución del financiamiento público para cada una de las campañas, así como su distribución por tipo de campaña. Igualmente, durante la campaña, omitió presentar el papel de trabajo mediante el cual pudiera identificarse la distribución del gasto a las campañas beneficiadas.

En definitiva, la elección en Coahuila se caracterizó por una alta polarización; las percepciones sobre el sobreendeudamiento estatal y sobre presuntos actos de corrupción, que involucraban directamente a ex gobernadores priístas, estuvieron en el centro del debate. José Guillermo Anaya, aspirante de la coalición encabezada por el PAN, en su primer evento de campaña, lo ejemplificó en la plaza del Manto de la Virgen, en Torreón, al oficiar un Foro Ciudadano en donde repartió playeras azules con el *hashtag* #CárcelalosMoreira y anunció: «hay una real oportunidad de cambiar al Estado, porque en Coahuila sí es posible un cambio» (Redacción El Siglo de Torreón, 2017).

En el mismo sentido, el candidato de Morena, Armando Guadiana Tijerina, en su primer evento de campaña, convocaba a los ciudadanos «a tomar las armas de la democracia: el derecho efectivo al voto» (Redacción El Siglo de Torreón, 2017), reivindicando la democracia como la única vía para remover un gobierno «sin el costoso expediente de la sangre», diría José Woldenberg (2017), parafraseando a Karl Popper.

El candidato oficial, Miguel Ángel Riquelme Solís, por su parte, en su primer evento de campaña celebrado en la sede estatal del PRI, ante militantes y simpatizantes, develó un espectacular y proclamó: «Vamos con todo y vamos por todo». Y prometía, «nuestra campaña será limpia, austera y de altura» (Fernández, 2017).

La elección en Coahuila de Zaragoza, reflejo de esa vida electoral cada vez más competitiva, posicionó en el centro del debate los temas de la regulación del acceso de los partidos políticos a los recursos con los que habrían de realizar sus llamamientos al voto, y el de la fiscalización de los mismos. La elección del día 4 de junio arrojó un final de fotografía entre los dos candidatos punteros; Riquelme Solís fue declarado ganador con una diferencia de 2.4% de la votación válida emitida respecto del candidato Guillermo Anaya, abanderado de la Coalición «Alianza Ciudadana por Coahuila». Sin embargo, la actualización de un presunto rebase del tope de gastos en campaña, que se presumía aun antes de la sesión extraordinaria del Consejo General en la que habrían de aprobarse los dictámenes consolidados, propiciaron que se abriera una intensa discusión sobre la posibilidad de anular la elección como consecuencia de la fiscalización.³³

A este propósito, sería oportuno señalar que las eventuales determinaciones que se derivaran de la revisión del Instituto Nacional Electoral, salvo las multas, le correspondían al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En palabras del consejero presidente, Lorenzo Córdova, «es cierto que la reforma [político-electoral de 2014] introdujo una nueva causal de nulidad derivada de un rebase de los topes de gasto, pero la misma le toca dirimirla a la justicia

³³ No puede obviarse un asunto fundamental; el tope de gastos en campaña fijado por la autoridad electoral local, como veremos más adelante, fue significativamente menor al decretado en otros estados que celebraron elecciones durante el mismo proceso electoral (Estado de México y Nayarit), por lo que cualquier gasto acumulado producto de la labor fiscalizadora, aunque fuera mínimo, cobijaba, en efecto, la posibilidad de actualizar un rebase al límite máximo de gastos.

electoral, no al INE. En ese sentido, el trabajo del Instituto debe ser eminentemente técnico y no especular con lo que puede o no ocurrir» (INE, 2017; 269).

Bastaba con hojear la prensa durante el mes de julio de 2017 para leer textos que anticipaban los resultados de la tarea fiscalizadora en función de supuestos cálculos políticos (Huchim, 2017), notas periodísticas que daban cuenta de cabildeos presumiblemente sospechosos por parte de los líderes y representantes de los partidos políticos con los consejeros electorales que habrían de aprobar los dictámenes (Gutiérrez, 2017b) e, incluso, encuestas encaminadas a medir si las pulsiones sociales en Coahuila favorecían o repudiaban la anulación de la elección (Becerra y Zambrano, 2017).

La aprobación de los dictámenes consolidados en la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada los días 14 y 17 de julio de 2017 resultó en un conflicto postelectoral, por decir lo menos, dramático. Los candidatos Guillermo Anaya, Armando Guadiana, José Ángel Pérez (PT) y los independientes Javier Guerrero y Luis Horacio Salinas conformaron el «Frente por un Coahuila Digno» cuya consigna básica “Riquelme, entiende, Coahuila no te quiere”, reiteraba que sólo la nulidad de una elección *indubitablemente fraudulenta* restituiría la democracia (Beauregard, 2017).

La resolución del conflicto habría de llegar 173 días después del día de la elección y a siete de que tomara posesión el nuevo Gobernador de la entidad, según lo establecía la Constitución del estado de Coahuila de Zaragoza. El Consejo General del INE, habría de dictaminar —y en repetidas ocasiones— que el candidato ganador de la coalición «Por un Coahuila Seguro», encabezada por el PRI, había incurrido en un rebase del límite máximo de gastos en campaña, superior al cinco por ciento de la frontera establecida por la autoridad electoral local, que, por ser determinante, actualizaba la nulidad de los comicios.

Toda historia tiene dos versiones, reza el adagio, y nada se entiende hasta haber escuchado ambas. Confiados en que el Tribunal Electoral «pondría orden en donde el INE dejó desorden» (Ramos, 2017), las fuerzas políticas que integraron la Coalición Por un Coahuila Seguro impugnaron las resoluciones de la autoridad administrativa electoral. «Le pese a quien le pese, en Coahuila ya ganamos», se ufanaban (Beauregard, 2017). En un contexto de máxima polarización, entre quienes presumían defender la voluntad popular y quienes sostenían la nulidad de una elección “inequitativa”, se buscará dar cuenta, en capítulos posteriores, de la fiscalización llevada a cabo en el proceso electoral para renovar la Gubernatura coahuilense; de las ulteriores impugnaciones presentadas ante el TEPJF, sus sentencias, así como los criterios y razones esgrimidos que dan cuenta de sus alcances.

La actualización del presunto rebase al (minúsculo) límite máximo de gastos en campaña precisó de una fiscalización eficaz —y eficiente, debido al corto plazo para concluir las labores fiscalizadoras—, en aras de brindar certeza a las elecciones celebradas y, por tanto, construir una

legitimidad de origen incontestable para que el candidato que hubiera gozado de mayores simpatías pudiera desplegar su proyecto de gobierno.

La fiscalización no es asunto baladí, se repite, pues sin la capacidad de detectar violaciones a la normatividad que regula la financiación partidista y establecer las sanciones correspondientes, no puede existir una competencia democrática equitativa y transparente, que rinda cuentas, y que se traduzca en una mayor confianza en la democracia y sus instituciones.

2.6.1. Información relevante de la fiscalización.

Para el seguimiento de los ingresos y gastos efectuados en campaña, el proceso es prácticamente el mismo al referido durante el período de precampaña: los candidatos deben registrar y proporcionar comprobantes de sus ingresos y gastos en tiempo real, con un límite máximo de tres días de posterioridad. Las fuerzas políticas presentan informes generales de ingresos y gastos, por períodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, y a más tardar tres días después de que concluya cada período (siendo la duración del período de campaña de sesenta días, los candidatos estuvieron obligados a presentar dos informes de campaña). La autoridad electoral, entonces, contó con diez días para detectar y señalar todas las irregularidades en la información reportada por los candidatos. En caso observar cualesquier irregularidades, se informó a los institutos políticos para que estos ejercieran su derecho de audiencia y dieran respuesta en un período máximo de cinco días.

Con la información presentada, se abrió un período de 40 días después de la elección, durante el cual se llevó a cabo la fiscalización de todas las campañas, se elaboró un dictamen consolidado de carácter contable que se entregó a la Comisión de Fiscalización que, más adelante, fue sometido ante el Consejo General, órgano encargado de aprobarlos o modificarlos y, en su caso, establecer las sanciones correspondientes.

Etapas del Proceso Electoral, período de campaña 2016-2017.							
	Período de campaña (60 días)	Entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución	Aprobación de la Comisión de la Fiscalización	Aprobación del Consejo General
Primer período	2 de abril al 1º de mayo de 2017	4 de mayo de 2017	14 de mayo de 2017	19 de mayo de 2017	28 de junio de 2017.	6 de julio de 2017	14 de julio de 2017 (la sesión se extendió hasta el día 17 del mismo mes)
Segundo período	2 de mayo al 31 de mayo de 2017	3 de junio de 2017	13 de junio de 2017	18 de junio de 2017			

(IEC, 2017).

«El mayor desafío del INE», que denunciaba entonces José Woldenberg (2014; 19), puede advertirse en el calendario del proceso electoral. La vinculación entre la calificación de la elección y los resultados de la fiscalización de los gastos en campaña, supuso un reto de dimensiones extraordinarias. El INE, como entidad fiscalizadora, tuvo como mandato tener que realizar sus auditorías durante y no con posterioridad a las elecciones, como ocurría antes, y terminar su labor en apenas 45 días después de la jornada electoral.³⁴

El reducido tiempo para concluir los trabajos de fiscalización propició en Coahuila errores de detección, vulneraciones al debido proceso y observaciones imprecisas dentro de los oficios de errores y omisiones que fueron recurridos por las distintas fuerzas políticas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ya lo advertía el consejero electoral Ciro Murayama: «o probamos cada peso no reportado o el caso se esfuma como humo a la primera impugnación ante el Tribunal Electoral (INE, 2017, 280-282).

En este orden de ideas, según Alfredo Cristalin Kaulitz (2017; 237), otrora Titular de la UTF, en la fiscalización de las campañas se actualizan tres tipos de riesgo: el inherente, el de detección y el de auditoría. El primero es natural a toda campaña, pues los candidatos sometidos a la competencia electoral necesitan recursos para sufragar sus respectivas campañas (eventos,

³⁴ La sesión extraordinaria del Consejo General del 14 de julio propuso reanudarse hasta el día 17, pues en la misma circuló un Proyecto de engrose que acumulado sumó alrededor de 120 páginas, y cuyo contenido no era del conocimiento de los consejeros electorales. En particular, los engroses estaban relacionados con el gasto que habría de impactarse por motivo de los representantes generales y de casilla de los partidos políticos que participaron el día de la elección. Esta modificación, a la que sumaron otras que habremos de tratar más adelante, motivaron que se acusara que no se cumplió el principio de certeza, debido a la cantidad de alteraciones que sufrió el Dictamen consolidado confeccionado por la UTF.

transportación, alimentos, publicidad en la vía pública, producción de mensajes, redes sociales, brigadistas, estructura electoral, entre otros).

El riesgo de detección se presenta cuando los procedimientos de indagación aplicados por los auditores fiscalizadores presentan fallas en su diseño o ejecución; también cuando no se practican de forma homogénea a todos los partidos, cuando no se tiene evidencia suficiente y adecuada de los hallazgos, o bien, cuando no se respeta el debido proceso.

El riesgo de auditoría acontece cuando los oficios de errores y omisiones, y los respectivos dictámenes, incluyan observaciones por actos u omisiones que realmente no lo son, o más grave todavía, que no se observen actos u omisiones que constituyan violaciones a las normas en materia de financiamiento y gasto de partidos políticos y candidatos.

La natural tensión que existe entre el dinero y la política, permeada por un límite de gastos demasiado acotado, fue, sin duda, la causa principal que convirtió el control de los ingresos y gastos en un elemento central de las preocupaciones y la discusión electoral; empero, debido al gran número de informes y al poco tiempo para revisarlos, la combinación de los tres riesgos se imbricó en detrimento de la certeza, la legalidad, y, se asume, de la confianza en las autoridades administrativa y jurisdiccional electorales.

El calendario de la fiscalización, se ha dicho, obligó al Tribunal a decretar una ampliación de plazo en la calificación de la elección, siempre y cuando no se excediera la fecha de toma de posesión del candidato electo. Quizá la síntesis más ilustrativa de los largos meses que sobrevivieron desde el día de la elección hasta el día en que el Tribunal sostuvo la victoria del candidato ganador, se produjo en la sesión extraordinaria del Consejo General en la que se aprobaron los dictámenes consolidados; el Licenciado Jorge Herrera Martínez, representante del Partido Verde Ecologista de México, lo detallaba así: «y hay rebase y no hay rebase, y sí hay rebase y no hay rebase; de veras, es una situación de total incertidumbre la que estamos viviendo[...]» (INE, 2017; 512).

2.6.2. Tope de gasto en campaña.

En lo relativo al establecimiento del tope de gastos en campaña, es posible definir las consecuencias de la redistribución de competencias, que emanó de la reforma político-electoral de 2014, entre las autoridades locales (Organismos Públicos Electorales), quienes conservaron atribuciones vinculadas estrechamente con el financiamiento, como es el caso de la definición de los topes de gasto en campañas, y el INE, con competencias en la esfera local directamente relacionadas con la fiscalización de los ingresos y gastos partidistas.

El Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza (CEEC), en su artículo 186, numeral 3, inciso a), refiere lo sucesivo:

[...]

3. El Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, en la determinación de los topes de gasto en campaña, aplicará las siguientes reglas:
- a) Para la elección de Gobernador, el tope máximo será equivalente al veinticinco por ciento del financiamiento público de campaña para todos los partidos políticos en el año de que se trate.
- [...]

En consecuencia, establecido el financiamiento público para gastos en campaña en \$76,969,914.28, el tope de gastos en campaña fijado para la elección de gobernador en el proceso electoral coahuilense, fue de \$19,242,478.57 M.N. Al dividir el tope de gastos de campaña entre el número de ciudadanos empadronados, Coahuila de Zaragoza alcanzó un tope relativo de 9.49 pesos por elector.

Elección.	Financiamiento para gastos en campaña.	Tope de gastos en campaña (\$76,969,915.28*.25).	Tope relativo por elector. (19,242,478.57/2,026,548)
Gobernador.	\$76,969,914.28 M.N.	\$19,242,478.57 M.N.	\$9.49 M.N.

Fuente: Elaboración propia con datos del IEC, 2017c.

Mucho se discutió entonces sobre las incongruencias producto de las decisiones que se tomaron por las distintas fuerzas políticas representadas en cada uno de los congresos locales y plasmadas en sus leyes. En el proceso electoral ordinario de 2016-2017 se presentaron situaciones, por decir lo menos, paradójicas: el tope de gasto de la elección de Gobernador en el Estado de México alcanzó un tope máximo de 285 millones de pesos, con un listado nominal de 11.3 millones de electores; o bien, el hecho de que en Coahuila se haya fijado un tope de 19.2 millones de pesos, frente a los 20.5 millones de límite máximo en Nayarit, a pesar de que su listado, el de Coahuila, fue 2.5 veces más grande.

Una de las finalidades de los topes de campaña es mantener el principio de equidad; empero, cabe advertir, como bien refería *Ciro Murayama* (2018), que los topes de campaña, si son muy altos, se convierten en techos inalcanzables, pero si son extremadamente reducidos, como en Coahuila, en vez de alentar campañas más austeras pueden acabar generando un efecto contrario al inducir que se oculten gastos y se incurra en simulación ante la autoridad —lejos de la medida de *enforcement* que puntualizaba *Alonso Lujambio* (2007; 822-833).

En el estado de Coahuila, con una restricción legal demasiado acotada, pudo advertirse la utilización de diversos mecanismos encaminados a ocultar y evadir el informe oportuno del origen y uso de los recursos para no actualizar un rebase del tope de gastos. En capítulos posteriores se abordarán los mecanismos empleados para ese propósito y la dimensión que alcanzaron los costos reales de las campañas, a raíz de las labores de fiscalización del INE y sus resultados obtenidos.

2.6.3. Ingresos reportados.

En los informes de campaña sometidos a la revisión de la autoridad electoral, los tres candidatos postulados por las Coaliciones Alianza Ciudadana por Coahuila y Por un Coahuila Seguro, y por el partido político Morena, reportaron ingresos por un monto total que ascendió a \$44,449,609.09 (cuarentaicuatro millones cuatrocientos cuarentainueve mil seicientos nueve pesos 09/100 M.N.), mismos que se desglosan a continuación:

Concepto	Ingresos			Suma
	Alianza Ciudadana por Coahuila	Por un Coahuila Seguro	Morena	
1. Aportaciones del precandidato.	\$0.00	\$0.00	\$11,449.44	\$11,449.44
2. Aportaciones de militantes.	\$0.00	\$0.00	\$83,709.50	\$83,709.50
3. Aportaciones de simpatizantes.	\$0.00	\$0.00	\$136,860.00	\$136,860.00
4. Auto-financiamiento	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
5. Rendimientos bancarios.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
6. Otros ingresos.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
7. Transferencias de recursos locales	\$18,963,409.78	\$17,340,900.00	\$7,913,280.37	\$44,217,590.15
8. Transferencias de recursos federales	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
9. Otras transferencias	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Total de ingresos	\$18,963,409.78	\$17,340,900.00	\$8,145,299.31	\$44,449,609.09

Elaboración propia con datos de la UTF, 2017j-k-l.

Como en el período de precampaña, se distingue la cuantía de financiamiento público que ingresaron y el hecho de que las aportaciones privadas recibidas fueron mínimas. De hecho, el aspirante de Morena fue el único que reportó haber percibido contribuciones de entes privados que representaron tan sólo el 2.84 por ciento de sus ingresos (el porcentaje restante provino de la concentradora local de Morena). En general, éstas representaron el 0.52 por ciento de los recursos a

disposición de los tres candidatos a la Gubernatura. Las cuentas concentradoras de los partidos políticos que integraron sus respectivas coaliciones, sufragaron el cien por ciento de las aspiraciones de Guillermo Anaya y Miguel Riquelme.

Armando Guadiana reportó dieciocho pólizas por concepto de aportaciones de militantes y cinco más por concepto de contribuciones de simpatizantes que, en total, ascendieron a un monto de \$220,569.50 (en promedio, las participaciones fueron de \$9,589.97, oscilando entre los 68.50 y los 29,140 pesos). Asimismo, en calidad de candidato, Guadiana Tijerina, aportó 11,449.44 pesos más para sufragar sus aspiraciones. Todas las aportaciones reportadas fueron en especie. Como puede apreciarse, las aportaciones del candidato respetaron los límites individuales (\$31,011.34) y colectivos (\$620,226.75).

2.6.4. Gastos reportados.

En lo concerniente a los egresos reportados, los tres candidatos a la Gobernatura reportaron gastos por \$41,604,190.63 (cuarentaiún millones seiscientos cuatro mil ciento noventa pesos 63/100 M.N.), mismos que se clasifican a continuación:

Concepto	Egresos			Suma
	Alianza Ciudadana por Coahuila	Por un Coahuila Seguro	Morena	
1. Propaganda.	\$651,367.08	\$4,068,571.48	\$1,699,668.46	\$6,419,607.02
2. Propaganda utilitaria.	\$3,201,209.08	\$2,617,002.04	\$961,216.18	\$6,779,427.30
3. Operativos de la campaña.	\$6,452,438.72	\$4,130,564.01	\$2,847,743.78	\$13,430,746.51
4. Propaganda exhibida en salas de cine.	\$217,532.25	\$0.00	\$0.00	\$217,532.25
5. Propaganda exhibida en páginas de internet.	\$1,851,500.90	\$698,000.00	\$23,200.00	\$2,572,700.90
6. Propaganda en diarios, revistas y medios impresos.	\$0.00	\$0.00	\$691,432.59	\$691,432.59
7. Producción de mensajes en radio y TV.	\$92,800.00	\$435,000.00	\$159,391.17	\$687,191.17
8. Propaganda en vía pública.	\$3,674,428.34	\$5,366,246.69	\$1,760,962.33	\$10,801,637.36
9. Financieros.	\$2,156.49	\$74.24	\$1,684.80	\$3,915.53
Total de gastos	\$16,143,432.86	\$17,315,458.46	\$8,145,299.31	\$41,604,190.63

Elaboración propia con datos de la UTF, 2017j-k-l.

Como puede apreciarse, las campañas de los candidatos Guillermo Anaya y Miguel Riquelme concentraron la mayor parte de los egresos; en total, el 80.42 por ciento. Asimismo, ningún candidato alcanzó el tope de gastos en campaña establecido. En esta ocasión, Miguel Riquelme fue quien más se aproximó al límite de gastos fijado por el IEC (89.98%), seguido por

Guillermo Anaya (83.89%) y Armando Guadiana (42.32%). Los candidatos reportaron haber gastado, en promedio, el 72.07 por ciento del máximo permitido por la autoridad electoral.

Una revisión parcial a las cifras reportadas muestra que los aspirantes comprometieron la mayor parte de sus respectivos presupuestos en gastos por concepto de «operativos de la campaña»; el 32.28 por ciento del gasto total. En este rubro, los gastos de Guillermo Anaya se focalizaron en eventos políticos (80.31%), alimentos (9.34%) y estructura electoral (6.42%). Por su parte, los gastos del candidato Miguel Riquelme se centralizaron en eventos políticos (69.89%), transporte aéreo (13.10%) y transporte terrestre de personal (8.41%). Por último, los egresos de Guadiana Tijerina se concentraron en equipo de sonido (38.08%), honorarios asimilables a sueldos (33.66%), arrendamiento eventual de bienes inmuebles (19.81%) y estructura electoral (4.12%).

Los gastos por concepto de propaganda emplazada en la vía pública, equivalentes al 25.96 por ciento del monto total, se concentraron en panorámicos (85.25%), pantallas fijas (5.59%) y mantas iguales o mayores a los 12 metros (3.61%). La propaganda utilitaria, el 16.29 del gasto total, se focalizó en playeras (36.18%), otros gastos no especificados (23.62%), gorras (16.41%), banderas (4.89%), tortilleros (3.56%), mandiles (3.35%) y camisas (2.22%). En cuanto al gasto en propaganda, representativo del 15.43 por ciento de los egresos totales, éste se concentró en otros gastos no especificados (35.58%), microperforados (15.54%), volantes (11.56%), mantas (10.47%), bardas (8.92%), calcomanías (7.62%) y rotulación de vehículos (4.03%).

Los gastos de producción de mensajes para radio y televisión, equivalentes al 1.65% del gasto total, se concentraron en elaboración de spots para televisión (90.19%) —Miguel Riquelme fue el único que no invirtió en producción de mensajes para radio—. Por otro lado, José Anaya fue el único que invirtió en propaganda exhibida en salas de cine (0.52% del gasto total), mientras que sólo Armando Guadiana erogó en publicidad en diarios y medios impresos (1.66% del gasto total). Todos los aspirantes a ocupar el Palacio Rosa de Coahuila invirtieron en propaganda exhibida en páginas de internet y redes sociales (Facebook, Twitter y YouTube, principalmente), gasto equivalente al 6.18% del monto total.

Si atendiéramos exclusivamente a lo referido por los candidatos a la Gobernatura, podríamos concluir que la contienda coahuilense estuvo caracterizada por condiciones de competencia simétricas, en donde sólo el candidato de Morena, por ser abanderado de un partido político de reciente creación (2014), tuvo a su disposición menos recursos. El dinero público preponderante fue destinado a las actividades proselitistas de los candidatos, principalmente, y a su exposición a través de distintos medios. Se trató, en efecto, de una «competencia política civilizada y democrática, donde no privó la ley del más fuerte o del más rico» (Córdova y Murayama, 2006; 17), y en donde se hizo un uso adecuado de los recursos; es decir, conforme a la ley.

Sin embargo, (nuevamente) una cosa fue lo reportado por los actores políticos y otra muy distinta las cuentas que resultaron después de la fiscalización emprendida por la autoridad electoral. La relación siempre conflictiva entre el dinero y la política abría un nuevo capítulo. Las

normas, por supuesto, son prescriptivas; «[no] niegan el hecho de que la lucha por el poder la protagonizan seres humanos cargados de intereses y no arcángeles que jamás caerían en tentación» (Córdova y Murayama, 2006; 17).

2.7. *Dictámenes consolidados.*

“El árbitro no puede estar actuando en función de cómo suena el graderío”.

C. Murayama (INE, 2017; 280).

De las conclusiones sancionatorias reflejadas en los dictámenes, la autoridad administrativa electoral determinó las irregularidades en que incurrieron los candidatos solidarios de las Coaliciones Alianza Ciudadana por Coahuila y Por un Coahuila Seguro, y del partido político Morena, durante el período de campaña. En total, los sujetos obligados incurrieron en noventa y tres violaciones a la normatividad en materia electoral. Armando Guadiana fue el candidato que más veces infringió la normatividad (39 infracciones), seguido por los aspirantes Miguel Riquelme (29) y Guillermo Anaya (25).

De las noventa y tres infracciones probadas y sancionadas, resalta que 44 (poco menos de la mitad, el 47.31%) vulneraron principios sustantivos rectores de la función comicial, tales como la legalidad, la certeza, la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en la contienda.³⁵ Asimismo, durante el proceso fiscalizador, el Consejo General del Instituto admitió (y agotó) tres procedimientos de queja y resolvió iniciar seis procedimientos oficiosos.

Ciertamente, el número de violaciones a la normatividad creció exponencialmente respecto de las infracciones probadas durante el período de precampañas. Se advierten dos hipótesis no excluyentes; el alza se debió a que el período de campaña duró veinte días más, lapso en el que, evidentemente, pudieron cometerse mayor número de irregularidades; y, en este período, a diferencia de lo acontecido durante el período de precampañas, los candidatos sí estuvieron sometidos a una verdadera competencia de cara a la elección del día 4 de junio, por lo que pudieron existir incentivos encaminados a obtener beneficios para sus respectivas campañas a costa de la legalidad y la plena observancia a los principios que rigen la cosa electoral.

2.7.1. *Principios sustantivos en peligro.*

Los aspirantes a la gubernatura fueron responsables solidarios de cuarentainueve faltas formales que, en principio, no actualizaron una vulneración directa a los principios rectores de la función comicial, sino únicamente “su puesta en peligro”; en concreto, se sancionaron conductas que atentaron contra el adecuado control en la rendición de cuentas sobre los recursos,

³⁵ Si bien el candidato Armando Guadiana fue responsable de un mayor número de infracciones, sólo once de las 39 vulneraron principios sustantivos de la función comicial (28.20%); Miguel Riquelme y Guillermo Anaya, por el contrario, fueron responsables de un mayor número de faltas sustanciales; 20 de 29 (68.96%), y 13 de 25 (52%), respectivamente.

notablemente públicos, que las distintas fuerzas políticas ejercieron en sus respectivas campañas políticas. Una revisión parcial a las infracciones sustentadas, revela coincidencias esenciales; prácticamente el 94 por ciento de las conductas observadas y sancionadas fueron comunes a las tres fuerzas políticas.

Se distinguen, entonces, las relacionadas con la omisión de presentar la documentación soporte relativa a los gastos erogados durante el período de campaña (61.23%); la no presentación de información concerniente a las cuentas bancarias de los sujetos obligados —contratos de apertura, estados de cuenta, conciliaciones bancarias, entre otros— (12.24%); el incumplimiento de someter ante la autoridad los avisos de contratación correspondientes (12.24%); y, por último, infracciones vinculadas con los porcentajes de distribución de los ingresos y gastos realizados con financiamiento público durante las campañas electorales (8.17%).³⁶ Éstas se desarrollan a continuación.

2.7.1.1. *Gastos en la opacidad.*

Los aspirantes a ocupar el Palacio Rosa incurrieron en la omisión de presentar la documentación comprobatoria de los gastos que efectuaron durante el período en que pretendieron agenciarse el voto popular. El caso del candidato de Morena fue prototípico; Armando Guadiana omitió presentar los contratos de prestación de servicios debidamente requisitados, así como las copias de los cheques o los comprobantes de las transferencias electrónicas, por un monto que ascendió a \$7,263,822.04, equivalentes al 89.17 por ciento de los gastos reportados a la autoridad electoral.

Treinta de las cuarentainueve infracciones formales sustentadas actualizaron esta irregularidad. En general, éstas fueron impuestas por no presentar, junto con los informes, la relación detallada de la propaganda exhibida a través de los diferentes medios (internet y redes sociales, salas de cine, vía pública), los contratos de prestación de servicios, las muestras fotográficas de propaganda emplazada en la vía pública, el informe pormenorizado, el formato XML, la hoja membretada o PDF de las pólizas de los gastos realizados. Cabría puntualizar que en estos casos, si bien no se actualizó una violación directa a los principios sustantivos que rigen la función comicial, sino únicamente su “puesta en peligro”, la Unidad Técnica, durante el período de respuesta al Oficio de Errores y Omisiones, se encontró en imposibilidad de observar una posible omisión de reportar gastos por diversos rubros debido a que, en muchos casos, no contó con las muestras ni con los documentos necesarios, como los contratos de prestación de servicios.

³⁶ Las tres conclusiones sancionatorias restantes fueron responsabilidad exclusiva de Armando Guadiana; el aspirante del partido político Morena omitió presentar un recibo de una aportación en especie por \$66.00, el comprobante y acuse de la ministración de ingresos en campaña por \$1,539,398.29, y presentó diferencias entre los ingresos de las campañas beneficiadas y los egresos por transferencias en la cuenta concentradora de Morena (6.12% de las infracciones).

Dicho de otro modo, la autoridad electoral no contó, en tiempo, con los documentos indispensables para ejercer un debido control sobre los recursos públicos a su disposición y cotejar lo reportado por las fuerzas políticas en relación a los informes de los candidatos que participaron en la contienda electoral.

Es oportuno al caso mencionar que la obligación de la Comisión de Fiscalización de respetar la garantía de audiencia, bajo este supuesto, se encuentra cumplida y agotada desde el momento en que se terminó con la verificación documental correspondiente, sin que sea válido que con posterioridad al cierre de la etapa de verificación nuevamente se haga del conocimiento del instituto político las diversas irregularidades u omisiones en que incurrió, producto del aparente cumplimiento a las solicitudes de aclaración o rectificación formuladas en dicha etapa. Según el criterio sostenido por la Comisión, esto fue así porque si se aceptara lo contrario, se permitiría que, ajeno al período de revisión documental, al presentar la supuesta documentación aclaratoria, nuevamente se notifiquen irregularidades distintas a las originalmente comunicadas y así de forma sucesiva en un ciclo indeterminado que ralentizaría la emisión en tiempo del dictamen, afectando la certeza y la objetividad connaturales a la fiscalización, tal y como se ha pronunciado la Sala Superior del TEPJF en la sentencia identificada como SUP-RAP-029/2000.

Esta situación fue motivo de controversia en la sesión extraordinaria en la que se aprobaron los dictámenes consolidados en materia de fiscalización. Particularmente, el gasto acumulado al candidato de la coalición Por un Coahuila Seguro por omitir reportar el gasto por concepto de la producción de cinco spots de televisión. A continuación, grosso modo, se detalla lo sucedido.

1. Se observó que las pólizas que amparaban el gasto en la producción de spots no contaban con la documentación soporte correspondiente, por lo que, consecuentemente, la Unidad Técnica no podía observar una posible omisión de reportar gastos por este rubro, pues no contaba siquiera con las muestras.
2. La Coalición respondió adjuntando el contrato de prestación de servicios, requisitado y firmado, las muestras de los videos producidos, el detalle de la propaganda contratada, así como la evidencia del pago efectuado. Sin embargo, ni en el contrato ni en la factura se detalló el número de spots que se entregarían como contraprestación del pago.
3. La UTF observó que la coalición no entregó las muestras correspondientes a la totalidad de los spots pautados; en suma, se pautaron 12 videos ante el INE y se presentaron muestras de sólo 7 spots.
4. La UTF consideró válido razonar que los cinco spots no reportados no se encontraban amparados por la documentación que aparecía en la póliza —especialmente porque ni el contrato ni la factura detallaron el número de videos que se entregarían como contraprestación del pago realizado—, por lo que procedió a cuantificar el gasto por concepto de producción de los cinco spots y acumularlo al tope de gastos en campaña del candidato Riquelme Solís (UTF, 2017m; 56-58).

La consejera electoral Adriana Favela Herrera sostuvo que, en este caso, no se salvaguardó la garantía de audiencia de la coalición; por lo que, a su juicio, la autoridad debía dar por solventada la observación y deducir ese gasto al tope de gastos en campaña del candidato Riquelme. Básicamente, se argumentó que únicamente se le pidió a la coalición que presentara la documentación soporte (misma que adjuntó), pero que no se le volvió a notificar sobre la presunta omisión de reportar la producción de los cinco spots. Por lo tanto, ante tal “desconocimiento”, ésta se encontró imposibilitada para subsanar dicha omisión.³⁷

En este caso es posible observar que la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados por la normatividad actualizó, en efecto, la vulneración a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas de los gastos erogados por el candidato. Por otro lado, resulta oportuno puntualizar que, conforme a la sentencia del Tribunal referida anteriormente, la garantía de audiencia del sujeto obligado se encontraba cumplida y agotada desde el momento en que se notificó a la Coalición la falta de documentación soporte de la producción de los spots pautados.

2.7.1.2. *Cuentas bancarias en la opacidad.*

Los candidatos a cualquier puesto de elección popular están obligados, por ley, a ingresar al sistema bancario todos sus ingresos y, desde ahí, retirar los recursos necesarios para sufragar sus gastos. En la revisión de gabinete, la Unidad Técnica debe verificar que las distintas fuerzas políticas hayan presentado, entre otros documentos, la totalidad de los estados de cuenta bancarios, las conciliaciones bancarias con base en los estados de cuenta presentados, los contratos de apertura de las cuentas a su disposición —y sus respectivos escritos de cancelación—, las balanzas de comprobación consolidadas. Los principales propósitos de estas obligaciones son verificar los límites de financiamiento privado —y la legalidad de su origen—, confirmar que los sujetos obligados se sujetaron al límite máximo de gastos; y, sobretodo, comprobar la veracidad en el registro de las operaciones de ingresos y el reporte de la totalidad de las operaciones efectuadas.

En el período de campaña, los tres aspirantes a la Gubernatura omitieron presentar los estados de cuenta (detalle de movimientos) y las conciliaciones bancarias de las cuentas utilizadas para el manejo de sus recursos en campaña.³⁸ En principio, esta irregularidad impidió a la autoridad

³⁷ Ante el supuesto desconocimiento de los spots pautados, el consejero electoral Benito Nacif puntualizó dos cuestiones; a saber, el portal de pautas del INE es de libre acceso; y, el PRI, instituto que pautó los spots observados (en una coalición parcial cada partido es responsable de pautar directamente sus promocionales), fungió además como responsable de las finanzas de la coalición ante la UTF. La consejera Favela argumentó que «decir que un partido político conoce un spot porque está en el portal de pautas y con eso ya está salvaguardada la garantía de audiencia, es tanto como decir que un demandado conoce que es demandado y no requiere que se le emplace porque está en los estrados electrónicos de un juzgado[...]» (INE, 2017; 514). La propuesta de Favela Herrera fue desechada; obtuvo cuatro votos a favor y siete en contra. La Coalición habría de impugnar esta resolución ante el TEPJF.

³⁸ Guillermo Anaya omitió presentar los estados de cuenta y las conciliaciones bancarias de los meses de abril y mayo; además, eludió presentar los contratos de apertura y las tarjetas de firmas de dos cuentas bancarias. Miguel Riquelme no presentó un estado de cuenta y una conciliación bancaria, mientras que Armando Guadiana no presentó cinco estados de cuenta y seis conciliaciones bancarias.

electoral poder confrontar los recursos depositados en sus respectivas cuentas bancarias contra sus movimientos bancarios, *poniendo en peligro* la certeza, la legalidad y la rendición de cuentas.

Sirva un ejemplo para ejemplificar lo anterior; la Unidad Técnica observó una póliza de gastos, con la documentación soporte respectiva —transferencia y contrato de prestación de servicios— del candidato Guillermo Anaya por la contratación de servicios de pauta y marketing digitales por el período del 2 de abril al 31 de mayo de 2017 con el proveedor «Scitus Labs, S.A. de C.V.», por un importe de \$1,653,000.00.

Sin embargo, se constató que, en otra póliza, se adjuntó otro contrato de prestación de servicios, por el mismo trabajo, celebrado con el mismo proveedor y fechado el mismo día 2 de abril, por un importe de \$2,204,000.00, el cual se dejó sin efectos el día 25 de mayo de 2017. Adicionalmente, se proporcionó la muestra de otra transferencia electrónica por un importe de \$1,653,000.00, fechada el día 16 de mayo, que fue dejada sin efectos al día siguiente.

Por lo anterior, toda vez que los contratos presentados referían montos distintos, no fue posible inyectar la certeza de que se haya dado su cumplimiento. Asimismo, respecto a la transferencia bancaria que fue dejada sin efectos, la autoridad electoral no encontró evidencia de su registro contable en el SIF y no fue posible conciliar el movimiento bancario, pues se omitió presentar el detalle de movimientos y la conciliación bancaria correspondientes al mes de mayo de 2017.

Producto de esta omisión, la Unidad Técnica consideró iniciar un procedimiento con la finalidad de determinar el destino de los recursos de la transferencia bancaria, y si se dio cumplimiento al contrato de prestación de servicios por un importe de \$2,204,000.00. Sea motivo de una deficiencia contable producto de un error humano o con el deliberado propósito de ocultar o subvaluar gastos, lo cierto es que la autoridad se declaró imposibilitada para constatar la veracidad de lo reportado por la campaña de Guillermo Anaya (UTF, 2017n; 4-7).³⁹

2.7.1.3. Avisos de contratación.

En el período de campaña, los tres aspirantes a la Gubernatura fueron responsables solidarios de seis observaciones (dos por cada candidato) por violar las disposiciones relativas a la presentación de los avisos de contratación con los proveedores y/o prestadores de servicios con los que se celebraron operaciones durante sus respectivas campañas.

Guillermo Anaya omitió presentar cinco avisos de contratación, en un plazo máximo de tres días posteriores a la suscripción de los contratos, por un monto total de \$3,372,826.00, mientras que Miguel Riquelme omitió remitir a la autoridad, dentro del plazo establecido, diez

³⁹ El día 18 de diciembre de 2017, el Consejo General del INE resolvió declarar “infundado” el procedimiento, al demostrar que no existieron elementos que configuran una conducta infractora o una vulneración a la normatividad aplicable en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos (INE/P-COF-UTF/165/2017/COAH).

avisos de contratación por \$1,953,370.05. Armando Guadiana, por su parte, fue sancionado por no presentar los avisos de contratación correspondientes durante el período de campaña; y, por no remitir los expedientes de los proveedores y/o prestadores de servicios con los que realizó operaciones superiores a las 500 y 5,000 UMA.

Destaca que los quince avisos de contratación presentados de manera extemporánea coinciden con la contratación de propaganda y gastos relacionados con la celebración de eventos políticos (grupos musicales). Anaya Llamas y Riquelme Solís presentaron la mayoría de sus avisos de contratación en tiempo y forma; 91% y 86% respectivamente.

2.7.1.4. Porcentajes de distribución.

Las tres fuerzas políticas que contendieron por la Gubernatura fueron sancionadas por diferentes omisiones relativas a los porcentajes de distribución de financiamiento público y gastos entre los partidos políticos que integraron las coaliciones ACC y PCS y, en el caso del instituto político Morena, entre las campañas en que participaron sus candidatos.

La Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila no se apejó a los porcentajes de aportación de los partidos coaligados para el financiamiento de la campaña del candidato Guillermo Anaya establecidos en el convenio de coalición, mientras que la Coalición Por un Coahuila Seguro no presentó ante la autoridad electoral el porcentaje de distribución de los gastos realizados con financiamiento público entre los partidos políticos que pactaron coaligarse.

El partido político Morena, por su parte, omitió presentar el porcentaje de distribución del financiamiento público para cada una de las campañas con al menos diez días de anticipación, así como el papel de trabajo mediante el cual pudiera identificarse esta distribución.

En mayor o menor medida, las tres campañas fueron omisas al reportar verazmente cómo se manejarían los recursos públicos a su disposición entre los candidatos que competirían bajo sus siglas. Además, una revisión a los montos establecidos en los convenios de ambas Coaliciones —y aduciendo la imposibilidad de conocer cómo se calculó la distribución de los recursos del partido político Morena—⁴⁰ arroja que los ingresos finalmente reportados por las campañas de Guillermo Anaya y Miguel Riquelme fueron superiores a los previamente establecidos en dichos convenios. Los candidatos de las Coaliciones AAC y PCS presentaron superávits de \$3,711,057.26, y de \$2,793,869.45, respectivamente.

2.7.2. Faltas sustanciales.

En el período de campaña, los candidatos fueron responsables solidarios de 44 faltas que vulneraron principios rectores de la función comicial, tales como la certeza, la legalidad, la

⁴⁰ Valdría puntualizar que, además, la autoridad electoral sancionó al instituto político Morena por presentar diferencias entre los ingresos y egresos, por transferencias, en la cuenta concentradora del partido por \$60,323.80. Morena reportó más gastos que ingresos.

transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en la contienda. De hecho, el 90.91 por ciento de las conductas violatorias fueron comunes a las tres fuerzas políticas: 45.46% coincidió con la omisión de reportar gastos; 29.55% con la omisión de reportar, en tiempo, las operaciones de ingresos y gastos efectuadas; y, 15.90% con la omisión de reportar, con al menos siete días de anticipación, la celebración de sus respectivos eventos de campaña. Asimismo, como se verá más adelante, Guillermo Anaya y Miguel Riquelme fueron sancionados por rebasar el límite máximo de gastos fijado por el OPLE (4.54%).⁴¹

2.7.2.1. *Registro extemporáneo de operaciones.*

Los tres aspirantes a la Gubernatura fueron sancionados por omitir reportar sus operaciones de ingresos y gastos en tiempo real, en detrimento de la fiscalización “expedita” inaugurada por la reforma político-electoral de 2014. En la campaña, el candidato Guillermo Anaya registró 151 operaciones totales (2.51 operaciones diarias). Durante los dos períodos de revisión de los informes de campaña presentados, la UTF observó seis irregularidades en que incurrió por omitir realizar el registro contable de 51 operaciones, en tiempo real, por un monto que ascendió a \$23,119,972.00, suma equivalente al 65.85% del total de los ingresos y gastos reportados por el aspirante (en promedio, transcurrieron 18 días entre la fecha en que se efectuaron las operaciones y el día en que fueron reportadas a la autoridad electoral). El candidato reportó en tiempo y forma el 66.22 por ciento de sus operaciones.

El sujeto obligado arguyó, ejerciendo su derecho de audiencia, distintos razonamientos para justificar las repetidas violaciones a la normatividad. En una primera instancia, manifestó que el desfase de diez registros se debió a una reclasificación hecha a partir de una petición formulada por el departamento de programación del INE que, a la postre, fue desmentida; posteriormente, refirió que tres registros extemporáneos se debieron a un traspaso entre cuentas internas de la Concentradora a la cuenta de Gobernador; y, por último, se arguyó que la UTF notificó al sujeto obligado fuera del plazo establecido por lo que «se [oponía] como excepción la extemporaneidad en su formulación, motivo por el cual, al encontrarse fuera de los plazos previstos por la ley y el reglamento aplicable, no debe ni podrá ser atendido en los términos solicitados por [la] autoridad fiscalizadora y, por tanto, no será contestado» (UTF, 2017n; 216).⁴²

⁴¹ Las dos conclusiones sancionatorias restantes fueron responsabilidad exclusiva de Miguel Ángel Riquelme: el candidato celebró operaciones con proveedores no inscritos en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) por \$321,800.00, y omitió presentar el soporte documental; es decir, comprobar un gasto efectuado, por un monto de \$394,400.00.

⁴² El calendario del proceso electoral estableció que el día 13 de junio se sometería el Oficio de Errores y Omisiones para que el sujeto obligado pudiera ejercer su garantía de audiencia y subsanar las observaciones referidas. En este caso, el reporte de 38 operaciones extemporáneas fue notificado el día 22 del mismo mes, mediante oficio, con fecha de vencimiento cinco días después, según lo establecido por la normatividad. Por ello, la campaña del candidato razonó la imposibilidad para ser desahogado y contestado.

La UTF, en todos los casos, desechó los razonamientos esgrimidos amparándose en el artículo 38, numerales 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización, mismo que, con claridad, señala la obligación de hacer sus respectivos registros contables en tiempo real. En cuanto al último caso, con independencia de la fecha de notificación, se refirió que la coalición tenía conocimiento de la extemporaneidad de los registros observados, por lo que la observación sería actualizada.

El dictamen consolidado relativo a la fiscalización de los recursos a disposición del candidato Miguel Riquelme, únicamente durante el segundo período de revisión, arrojó tres conclusiones sancionatorias por registrar de manera extemporánea un total de 71 operaciones por un importe de \$7,842,369.53 pesos, suma equivalente al 22 por ciento de sus ingresos y egresos reportados. En promedio, éstas fueron reportadas con 18 días de desfase. El candidato registró un total de 262 operaciones durante el período de campaña; una media de 4.36 operaciones por día. Destaca que el 72.90 por ciento de éstas fueron registradas conforme a la normatividad aplicable.

Ahora bien, en una primera instancia, la UTF observó 69 registros extemporáneos por \$7,202,809.53; de la revisión a la documentación soporte adjuntada en el SIF, se constató, además, que las fechas de operación registradas no coincidían con las que se consignaron en la documentación comprobatoria. En consecuencia, se detectaron registros que excedieron los tres días posteriores a la fecha de operación que, presuntamente, trataron de ser ocultados modificando la fecha real de la operación.

El sujeto obligado manifestó, en el Oficio de Errores y Omisiones, que el criterio de revisión de la autoridad no era “homogéneo ni constante”, pues en el primer período no observó dicha situación y, por lo tanto, no permitió a la coalición rectificar la irregularidad. Asimismo, amparándose en el multicitado artículo 38 del Reglamento, concluyó que la observación era “ilógica”, ya que se realizó con base en las facturas y no con base en el momento en que efectivamente se realizó la operación, que fue la fecha que se consideró para registrarlas (UTF, 2017m; 98-99).

La UTF, en este caso, citó el artículo 17 del mismo Reglamento, mismo que, a letra, señala,

Artículo 17.

Momento en que ocurren y se realizan operaciones.

Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando estos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A2, “postulados básicos”.

Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

Se advierten dos cuestiones; primeramente, la Coalición menciona que el criterio no fue constante ni homogéneo porque en la revisión del primer informe no observó tal irregularidad. Al ser cosa juzgada, la UTF no revisó nuevamente si existieron diferencias entre la fecha real (más antigua) de las operaciones efectuadas y la fecha reportada en el SIF. Lo cierto es que durante el primer período, la UTF no observó ninguna extemporaneidad en el registro de las operaciones del candidato que, considerando lo referido por el sujeto obligado, pudo haberse ocultado. En segunda instancia, en cuanto al presunto intento por ocultar la fecha real de las operaciones reportando no el momento más antiguo, sino el más reciente, cabría señalar que entre la fecha de operación registrada en el SIF y la fecha de la documentación soporte remitida, transcurrieron, en promedio, 20 días, mientras que entre la fecha de registro y la fecha más antigua presente en los documentos, se presentó un desfase de 22 días.

Podría concluirse, entonces, que la modificación no tenía esa intención, pues se actualizaba en ambos casos la extemporaneidad en el registro de operaciones; empero, sí resultó evidente la omisión de reportar verazmente a la autoridad la temporalidad en la que realizó sus operaciones contables. En este sentido, el Consejo General determinó actualizar la extemporaneidad y dar vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Asimismo, derivado de la respuesta al Oficio de Errores correspondientes al segundo período, la UTF observó dos registros extemporáneos por \$639,560.00; una póliza por un gasto y otra por una transferencia de la concentradora estatal efectuados el día 31 de mayo, el último día de campaña, y reportados 15 días después.

El candidato de Morena, Armando Guadiana, por su parte, omitió realizar el registro contable en tiempo real de 96 operaciones, por un importe total de \$10,570,755.77; equivalente al 64 por ciento de sus ingresos y gastos reportados. El dictamen consolidado del aspirante arrojó cuatro conclusiones sancionatorias por reportar operaciones, en promedio, trece días después de haberse efectuado. El candidato registró un total de 141 operaciones (2.35 por día, en promedio), de las cuales sólo el 31.91 por ciento fueron reportadas a más tardar tres días después de haberse efectuado. En todos los casos, el sujeto obligado refirió haber adjuntado al SIF los registros contables con su documentación soporte respectiva, sin justificar ni controvertir la extemporaneidad señalada.

Más allá de los razonamientos vertidos para justificar la extemporaneidad en el reporte oportuno de las operaciones realizadas, es evidente la transgresión sistemática relativa a la temporalidad con la que los sujetos obligados debieron registrar sus operaciones ante el SIF. En total, durante el proceso electoral, los tres candidatos reportaron un total de 554 operaciones, de las cuales 218 (39.35%) fueron reportadas fuera de tiempo, vulnerando la legalidad, la transparencia y la certeza en el origen y destino de los recursos, mediante su verificación oportuna a través del registro en tiempo real de sus operaciones.

Las cifras del proceso electoral relativas al registro de operaciones, además, nos permiten identificar otras cuestiones. Con corte al día 20 de mayo de 2017; es decir, habiendo transcurrido 49 días de campaña, los tres candidatos a la Gubernatura habían reportado 225 operaciones. Con corte al día 19 de junio, las operaciones de Guillermo Anaya, Miguel Riquelme y Armando Guadiana se ubicaron en un total de 554. Es decir, en tan sólo once día de campaña y antes de someter a revisión su último informe de campaña, los candidatos registraron 329 operaciones de ingresos y gastos; el 59.38% de sus operaciones totales.⁴³

Como en el período de precampañas, pareciera que los aspirantes no informaron en tiempo real lo que realmente sucedía en sus respectivas campañas, pues resulta poco creíble que los candidatos hubieran realizado la mayoría de sus operaciones de ingresos y gastos a tan sólo unos días del final de la contienda electoral: en palabras del consejero Ciro Murayama, «hay campañas, pero parece que no hay gastos, no hay reporte, no hay rendición de cuentas» (Casar y Ugalde, 2018; 65).

Bien podría afirmarse que la extemporaneidad en el reporte de operaciones es fruto de la propia dinámica de las campañas electorales y que, si bien atenta contra el nuevo modelo fiscalizador (y la oportuna rendición de cuentas), no alberga en sí misma la omisión de reportar ingresos o gastos. María Amparo Casar y Luis Ugalde, por el contrario, sugieren que esta dinámica de informes concentrados en los últimos momentos del proceso electoral, además de no estar relacionada con una datación en tiempo real de los ingresos y gastos de los candidatos, responde a una «urgencia de último minuto para llegar al final del proceso con “algunos” gastos reportados para evitar multas» (Casar y Ugalde, 2018; 65).

Lejos de especulaciones, y sostenida la morosidad en el reporte de operaciones, podría concluirse, entonces, que los informes que los candidatos presentan ante la autoridad electoral no son un reflejo de la dinámica real de ingresos y gastos, por lo menos en la temporalidad.

2.7.2.2. *Agenda de eventos.*

En el período de campaña, los tres aspirantes a la Gubernatura programaron la celebración de un total 608 eventos, de los cuales 516 (84.86%) fueron reportados de manera extemporánea; Guillermo Anaya reportó 55 eventos antes de su realización, pero sin la antelación de al menos siete días a la fecha en que se llevaran a cabo, según lo establecido por la normatividad (en promedio, dos días antes). Ejerciendo su garantía de audiencia, la coalición manifestó que la agenda de eventos se encontraba «en constante modificación[...]por lo tanto, sólo era factible informar eventos de 2-4 días de anticipación» (UTF, 2017n; 13). Asimismo, el candidato notificó a la autoridad la celebración de 182 eventos, de manera posterior a su celebración que, en promedio,

⁴³ En general, en el período de campaña se presentó la misma situación: todos los aspirantes a la Gubernatura, con corte al día 20 de mayo, registraron 412 operaciones; al día 19 de junio, estos habían reportado un total de 959 operaciones (57.03%).

fueron reportados 2.5 días después. En esta ocasión, se refirió que «los eventos se ven sometidos a constantes cambios y modificaciones. Se hace de entendimiento que se reportaron días posteriores, pero en ningún momento obstaculizando o faltando eventos de la realización de los eventos del candidato (sic)» (UTF, 2017n; 16).

De los 276 eventos registrados por el candidato, sólo 39 fueron reportados en tiempo y forma, apenas el 14.13%. Sería pertinente señalar que los candidatos abanderados por la coalición reportaron, 1153 eventos extemporáneos, previamente a su celebración, y 1992 eventos con posterioridad a la fecha en que tuvieron lugar. En total, el 92.33% de los eventos oficiados por los candidatos postulados por la coalición total fueron reportados de manera extemporánea.

Miguel Riquelme, por su parte, omitió informar, en tiempo, la celebración de 118 eventos; estos fueron reportados a la autoridad, en promedio, tres días después de haberse oficiado; además, reportó un día antes, en promedio, la celebración de otros 91 eventos. El candidato celebró 229 eventos durante el período de campaña, de los cuales sólo 20 fueron notificados en tiempo y forma; tan sólo el 8.73%. Es más, los candidatos postulados por la coalición reportaron 2,063 eventos una vez que estos se habían llevado a cabo, y 312 con antelación menor a los siete días señalados por el Reglamento de Fiscalización: el 78.72 por ciento de los eventos oficiados fueron informados fuera de tiempo.

En el ejercicio de su garantía de audiencia, la coalición declaró que «dicha agenda es programada por el equipo de campaña que acompaña al candidato en sus jornadas diarias, la cual se define por ellos, en el mejor de los casos, con un día de anticipación y una vez que es aprobada es enviada para su registro en el SIF el mismo día o un día posterior. Por el motivo antes aclarado es imposible registrar las actividades de campaña con una antelación de siete días, ya que no se cuenta con una agenda preestablecida que sea definitiva y que se pueda reportar. Por lo tanto, solicitamos a la autoridad que con base a un razonamiento consciente de la dinámica desarrollada en las actividades de campaña[...] dé por atendidas las observaciones» (UTF, 2017m; 5-6).

Por último, la autoridad dictaminó que el instituto político Morena reportó extemporáneamente la realización de 70 eventos. El partido no ejerció su derecho de audiencia; éste no presentó información ni aclaración alguna. En este caso, es posible identificar la diferencia de criterios con que sancionó la autoridad electoral. En efecto, 55 eventos fueron reportados fuera de tiempo; en promedio, transcurrieron once jornadas entre el día en que sucedieron los eventos y el día en que se dio aviso a la autoridad sobre estos. Sin embargo, quince eventos fueron reportados, en promedio, un día antes; algunos el mismo día y otros, incluso, tres días antes de su celebración.

La autoridad electoral, en este caso, no diferenció, como en los casos de Anaya y Riquelme, los eventos informados después de su celebración de aquellos que sí fueron reportados antes, pero que no cumplieron con los siete días de antelación que marca la normatividad. De los 103 eventos registrados por el candidato, sólo 33 fueron reportados en tiempo y forma; el 32 por

ciento. El partido político Morena, en total, registró 318 eventos de manera extemporánea (55.70%).⁴⁴

Ciertamente, para que la autoridad fiscalizadora esté en posibilidades de desarrollar los procedimientos de revisión y ejercer cabalmente sus facultades de verificación, para llevar un adecuado control de los gastos que realizan los candidatos, resulta imprescindible que estos informen, con la debida antelación, la celebración de sus eventos de campaña. Aun cuando se arguye que la logística de los eventos está directamente relacionada con las actividades diarias del candidato y que la agenda se define incluso con un día de anticipación o hasta el mismo día, sí puede advertirse que tal extemporaneidad obstaculiza las funciones de fiscalización de la Unidad Técnica.

Podría sugerirse que tal morosidad alberga la intención de limitar las funciones fiscalizadoras de la autoridad electoral; es decir, que las propias campañas, deliberadamente, no reportan la celebración de sus eventos con el propósito de que estos se lleven a cabo sin la supervisión de la Unidad Técnica. Sin embargo, no puede obviarse que “un razonamiento consciente” de la propia dinámica de las campañas electorales juega en contra del reporte oportuno de los eventos; y que, por lo tanto, la programación de los mismos con siete días de antelación, se antoja, por decir lo menos, difícil.

Sea deliberadamente o no, lo cierto es que la UTF, a través del ejercicio de sus actividades de campo, visitó, en total, ocho eventos de campaña de cada una de las Coaliciones Alianza Ciudadana por Coahuila y Por un Coahuila Seguro, y seis eventos del partido político Morena; asimismo, se acompañaron cuarentaidós recorridos efectuados por los sujetos obligados (17 de la coalición PCS, 13 de la coalición AAC y 12 del partido Morena) con el objetivo de compulsar los gastos reportados contra la evidencia empírica recabada. No sería absurdo señalar que de haber sido informada —en tiempo— de los eventos que habrían de officiar los candidatos, la autoridad electoral hubiera podido ejercer sus funciones de verificación en un mayor número de eventos.

No es posible saber si la totalidad de los actos de campaña acompañados por la autoridad electoral fueron officados por los candidatos Guillermo Anaya, Miguel Riquelme y Armando Guadiana. Si así fuera, el 10.52 por ciento de los actos officados habría contado con el ojo avizor de la UTF. Bien podría sostenerse que se vigiló un número ínfimo de eventos y recorridos celebrados; empero, deben destacarse las limitaciones objetivas, tanto técnicas como humanas, para inspeccionar cada uno de ellos. Tan sólo en Coahuila, todos los aspirantes a los distintos

⁴⁴ La diferencia de criterios tuvo un impacto significativo sobre la multa económica impuesta al instituto político Morena. Mientras que, en los casos de las coaliciones ACC y PCS, el reporte extemporáneo de eventos (días después de su celebración) fue sancionado con 50 UMA por evento y el informe previo, pero sin los siete días de antelación, se sancionó con 10 UMA por evento, al partido político Morena se la sancionó con 50 UMA por cada evento reportado fuera de tiempo, sin diferenciar si éste fue reportado antes o después de haber tenido lugar.

cargos de elección popular programaron un total de 18,019 eventos. Siquiera pensar la posibilidad de contar con un auditor en cada uno de ellos, se antoja quimérico.

No obstante, sería oportuno señalar que las actas levantadas en los eventos, así como en los recorridos, permitieron identificar gastos que no fueron reportados en la contabilidad de los candidatos o que fueron pulverizados ilegalmente, mediante el ejercicio de un prorroto ilegal. Ambos casos serán expuestos más adelante.

2.7.2.3. *Gastos no reportados.*

Escribía Ciro Murayama (2018) que la “manzana de la discordia” en materia de credibilidad electoral se trasladó de los asuntos estrictamente procedimentales, como pueden ser la confección del padrón o la emisión y conteo del sufragio, a las condiciones de la competencia electoral y, particularmente, al uso del dinero en las campañas políticas. «En México, que hay carretadas de dinero opaco detrás de cada candidatura y que esas sumas estratosféricas todo el mundo las ve sin que la autoridad fiscalizadora las detecte es ya una leyenda negra. Y como toda leyenda negra, tiene algo de veracidad y también su extenso componente de fábula» (Murayama, 2018).

La percepción generalizada de que las campañas políticas se financian de forma ilegal, rebasan por mucho los topes de gastos en campaña y que el INE es pasivo, si no comparsa, ante esas conductas se contraponen sustancialmente a los resultados de la revisión, más allá de lo que reportan los actores, que hace el Instituto de la contabilidad de los partidos, coaliciones y candidatos en el despliegue de sus facultades fiscalizadoras. De alguna forma, esto explica que el tema de la fiscalización de los recursos en manos de los partidos políticos se encuentre, como escribía el consejero, entre el *fetichismo y la realidad*.

No obstante, «a diferencia del analista, a la autoridad no le basta con opinar, aquí hay que probar y acreditar», declaraba Ciro Murayama en la sesión extraordinaria del Consejo General (INE, 2017; 280). En este sentido, el INE, para documentar un gasto no reportado y, por tanto, un ingreso de origen desconocido, debe *alejarse de la estridencia del graderío* y presentar evidencias concretas, tangibles y mensurables. Conviene, entonces, exponer los resultados de la fiscalización y reconocer en ellos sus alcances.

Los tres candidatos a la Gubernatura omitieron reportar gastos por diversos conceptos que fueron finalmente valuados en \$8,913,490.58 (ocho millones novecientos trece mil cuatrocientos noventa pesos 58/100 M.N.) que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 243, numeral 2, inciso a), de la LGIPE, y 192 del Reglamento de Fiscalización, se acumularían a sus respectivos topes de gastos en campaña. El aspirante Guillermo Anaya fue el candidato que más gastos omitió reportar a la autoridad electoral (44.84% del monto total), seguido por los aspirantes Miguel

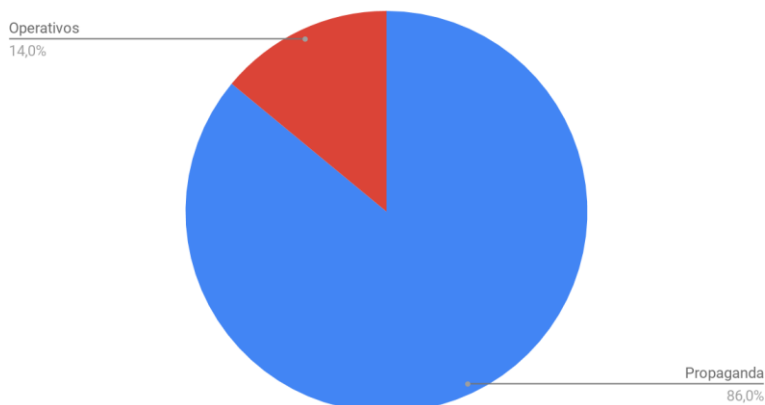
Riquelme, de la coalición PCS (38.69%), y Armando Guadiana, del partido político Morena (16.47%).⁴⁵

En las elecciones de 2017, los tres aspirantes a ocupar el Palacio Rosa reportaron gastos por \$41,604,190.63. En consecuencia —y por lo menos—, 21.42 por ciento del gasto total de los candidatos a la Gubernatura no fue reportado a la autoridad electoral, de manera que es posible inferir que trató de ocultarse, a través del ejercicio de distintos mecanismos.

En los ajustes de los gastos no reportados, la labor de la Unidad Técnica agrupa sus hallazgos en las siguientes categorías: 1) producción de mensajes para radio y televisión; 2) propaganda; 3) propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; 4) Propaganda en vía pública; 5) propaganda exhibida en páginas de internet; 6) Propaganda exhibida en salas de cine; 7) propaganda utilitaria; 8) operativos de campaña; y, 9) financieros.

Si concentramos en una sola categoría los rubros de gasto relacionados con la publicidad (números entre el 1 y 7), observaremos que los gastos detectados por la autoridad electoral, en las elecciones para renovar la gubernatura coahuilense, se distribuyeron de la siguiente manera:

Gastos no reportados



Casi la totalidad de los resultados de la fiscalización que encabezó el Instituto se focalizaron en la detección de diferentes tipos de publicidad y propaganda que los candidatos no reportaron en sus respectivas contabilidades. En este rubro, las actividades de campo desplegadas, extremadamente demandantes en términos humanos y técnicos, dieron cuenta de panorámicos y bardas, inserciones en medios impresos, propaganda pagada y producción de contenido difundido a través de las redes sociales y la internet. Huelga decir que su detección fue consecuencia de «la supervisión sobre lo que es visible: un espectacular no reportado, una barda pintada sin ser declarada, anuncios en medios que se transmiten sin ser manifestados» (Casar y Ugalde, 2018; 71),

⁴⁵ Se encontró un error en el engrose de los gastos del candidato Armando Guadiana; en éste no se ponderó la omisión de reportar un gasto por concepto de propaganda exhibida en páginas de internet por un importe de \$236,640.00 a favor del aspirante a la Gubernatura. En el presente, se consideró el gasto para la sumatoria final.

pero también ejerciendo facultades de cruce de información con proveedores y/o prestadores de servicios.

En cuanto a los gastos destinados a la operación de la campaña, destacan los ajustes por elementos detectables a través de la información reportada por los candidatos, la confirmación de operaciones con terceros, y la observación *in situ*, a propósito de los recorridos y visitas a las casas de campaña y eventos de los candidatos. A continuación se presenta el desglose de los gastos no reportados por cada uno de los aspirantes.

Candidato	Publicidad en vía pública	Producción de radio y TV	Diarios, revistas y medios impresos	Páginas de internet	Operativos de campaña	Gasto no reportado
Guillermo Anaya	\$3,977,304.37					\$3,997,304.37
Miguel Riquelme	\$884,864.08	\$723,684.72		\$1,185,290.52	\$655,086.76	\$3,448,926.08
Armando Guadiana	\$79,542.72	\$469,800.00	\$38,666.66	\$329,890.60	\$549,360.15	\$1,467,260.13
Total:	\$4,961,711.17	\$1,193,484.72	\$38,666.66	\$1,515,181.12	\$1,204,446.91	\$8,913,490.58

Nota: Se incluyen los gastos no reportados del candidato Miguel Riquelme que se pulverizaron, entre los candidatos de la coalición y de los partidos políticos que la conformaron, a través de la operacionalización de un prorroto determinado ilegal. Este caso, motivo de intensa discusión en la sesión extraordinaria del Consejo General, se abordará más adelante. Elaboración propia con datos de la UTF, 2017m-n-o.

En el período de campaña, Guillermo Anaya ocultó gastos únicamente por concepto de panorámicos ubicados en la vía pública, mientras que Miguel Riquelme y Armando Guadiana no reportaron gastos por diversos conceptos. Como se verá más adelante, las labores fiscalizadoras no se limitaron únicamente a la verificación de lo visible a partir de la materia prima fundamental; es decir, los informes de los candidatos a la Gubernatura. Se antoja vital, por tanto, analizar los resultados de la fiscalización, los mecanismos empleados que resultaron en la comprobación de gastos ocultos, así como los razonamientos esgrimidos por los distintos candidatos que pretendieron justificar sus omisiones.

La fiscalización de los ingresos y gastos de los aspirantes, se repite, estuvo en el centro, pues la validez de la elección se mantuvo pendiente de un hilo: desde la confección y aprobación de los dictámenes en la Comisión de Fiscalización, se anunciaban rebases significativos del tope de

gastos en campaña, en una elección cuya diferencia entre el primero y el segundo fue de 2.4% de la votación válida emitida.⁴⁶

a) *Panorámicos, bardas y pantallas.*

La contratación y exposición de propaganda en la vía pública, ubicada en las principales calles y avenidas del estado, comprometió el 26 por ciento de los recursos a disposición de los tres aspirantes a la Gubernatura. En Coahuila, sin embargo, la omisión de reportar recursos destinados a este propósito representó el 55.44 por ciento del total de los egresos no reportados. En este caso, la supervisión sobre *lo que es visible* observó publicidad valuada en 4,961,711.17 millones de pesos que no logró conciliarse con las operaciones registradas por los candidatos.

En cumplimiento a lo establecido en los artículos 319 y 320 del Reglamento, la Comisión de Fiscalización, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, realizó las gestiones para llevar a cabo el monitoreo de anuncios espectaculares y de propaganda localizada en la vía pública. Con base en el SIMEI, se obtuvieron muestras de la propaganda observada con el propósito de compulsar la evidencia recabada contra lo reportado por los sujetos obligados en sus respectivos informes.

La revisión a los informes de campaña del candidato Guillermo Anaya arrojó dos conclusiones sancionatorias por omitir reportar cincuenta panorámicos que fueron finalmente valuados, conforme la metodología establecida en el artículo 27 del Reglamento, en \$3,977,304.37 (tres millones novecientos setenta y siete mil trescientos cuatro pesos 37/100 M.N.), equivalentes al 80.48 por ciento de los gastos ocultos en este rubro por los tres aspirantes aquí señalados. En todos los casos, el candidato refirió haber realizado los registros contables y adjuntado la evidencia documental, sin que esto fuera corroborado por el INE.

Únicamente respecto a un panorámico ubicado en Monclova e intitulado «Coahuila cambia», la coalición refirió no reconocerlo ni haber realizado su contratación. En este caso, la UTF determinó que el sujeto obligado no efectuó el procedimiento establecido en el artículo 212 del Reglamento referente al deslinde de gastos, en el cual, mediante un escrito jurídico, oportuno, idóneo y eficaz, hubiera informado a la autoridad electoral el desconocimiento del gasto observado, por lo que el panorámico debió haber sido contabilizado (UTF, 2017n; 93-95).

Miguel Ángel Riquelme Solís, por su parte, en la presentación de sus dos informes de campaña, omitió reportar a la Unidad Técnica gastos por concepto de propaganda emplazada en la vía pública —incluso expuesta durante el período de intercampañas— por un importe total de

⁴⁶ El día 11 de julio de 2017, el consejero electoral, Ciro Murayama, publicó en su cuenta de Twitter; «En Coahuila, el [INE] detectó que el candidato ganador rebasó en 31% el tope de gasto en campaña y el de segundo lugar en 26% (sic)». La coalición PCS habría de denunciar ante el TEPJF que el consejero vulneró el principio de imparcialidad al adelantar indebidamente su juicio ante la opinión pública, cuando entonces el Consejo General no había resuelto el tema en la sesión correspondiente. El Tribunal declaró tal agravio “ineficaz”, pues se trató de un asunto vinculado a responsabilidades administrativas que no eran de su competencia.

\$733,772.11; en total, se omitió notificar el gasto de nueve panorámicos y sesentaidós muros. Además, en la renta de seis pantallas, el candidato recibió una aportación de un ente prohibido por parte de un proveedor, vía un descuento, por un importe de \$46,400.01.

Ejerciendo sus facultades de monitoreo, la UTF dio cuenta de 6 espectaculares y 11 muros alusivos al candidato que no lograron conciliarse con las operaciones registradas en el Sistema. En este caso, la coalición manifestó que estos fueron reportados en su contabilidad; empero, no fue posible vincular la propaganda observada con el gasto reportado. Asimismo, la UTF identificó 41 muros que contenían propaganda institucional de los partidos que conformaron la coalición con las leyendas «Zapata vive, la lucha sigue», «Por una revolución campesina y popular», «Poder campesino y popular», «Construyendo una nueva historia», «El amigo de la gente», y otros más: genéricos, sin lema. En este sentido, el sujeto obligado manifestó que ésta correspondía a propaganda institucional de “otras entidades públicas” y no tenían relación directa ni aportaron un beneficio para algún candidato de la coalición, por lo que no se actualizaba la obligación de reportar el gasto identificado (UTF, 2017m; 79-85).

La Unidad consideró que la propaganda genérica difundida durante el período de campaña debió reportarse por los sujetos como un gasto de campaña, toda vez que representó un beneficio a sus candidatos, con fundamento en la tesis XXIV/2016 de la Sala Superior del TEPJF, misma que, a letra, señala:

«La propaganda que se difunde en estos medios [anuncios espectaculares o bardas] se puede clasificar, según su contenido, como genérica, conjunta o personalizada, siendo genérica aquella en la que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato o candidato en particular. En este orden de ideas, si bien los partidos políticos pueden difundir propaganda genérica fuera de los períodos de precampaña y campaña, en caso de que no sea retirada al iniciar esas fases de la etapa de preparación del procedimiento electoral y permanezca durante la precampaña o campaña, los gastos deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas o campañas beneficiadas[...].»

De lo anterior, se desprende que los gastos de propaganda genérica utilizada en las campañas sí generaron un beneficio a los candidatos por lo que, en consecuencia, éste debió ser distribuido entre los mismos. Considerando que la propaganda se exhibió en el estado de Coahuila, durante el período de campaña correspondiente a los cargos de Gobernador, presidentes municipales y diputados locales, y aportó un beneficio a todos los candidatos, el gasto fue prorrateado.⁴⁷

Por otra parte, en el período de intercampaña, el lapso comprendido entre el fin de la precampaña y el inicio del período de campaña, la autoridad electoral observó nueve muros con

⁴⁷ Al final, por este concepto, al aspirante Miguel Riquelme Solís se le acumuló un monto por \$38,555.08 a su tope de gastos en campaña.

propaganda de Miguel Riquelme que no fue reportada en el informe del candidato. El sujeto obligado manifestó que las bardas localizadas correspondieron a un gasto de precampaña que fue reportado en tiempo y forma a través del SIF, pero que el servicio había sido prestado por el proveedor Net Power S.A. de C.V., quien tuvo a su cargo la pinta de bardas (mano de obra), la compra de materiales utilizados y finalmente fue responsable del blanqueo de todas las bardas que elaboró en precampaña. En este sentido, la Coalición arguyó que «el proveedor se comprometió a retirar la propaganda elaborada una vez terminada la precampaña; sin embargo, la autoridad debe entender que no es posible realizar el blanqueo en un solo día debido a la extensión territorial del estado de Coahuila. No obstante, el proveedor informó en el mes de marzo que ya había terminado de blanquear todas las bardas correspondientes» (UTF, 2017m; 100).

Adicionalmente, de acuerdo con lo convenido en el segundo resolutivo de la resolución INE/CG125/2017, aprobada el día 26 de abril, por el Consejo General del INE, respecto del procedimiento en materia de fiscalización, demostró que no fueron reportados los gastos correspondientes a tres anuncios espectaculares y una barda que contenían propaganda de precampaña de dicho precandidato (expuesto anteriormente). Al notificarse la omisión, el PRI esgrimó, más o menos, el mismo argumento; se pactó que los proveedores serían responsables del retiro de la propaganda correspondiente, «lo anterior, debido a que el [PRI] no cuenta con personal suficiente para recorrer el estado y retirar la propaganda que coloquen los proveedores» (UTF, 2017m; 103).

El artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción V, de la LGPP establece la obligación inexcusable de registrar los gastos de la propaganda que permanezca en la vía pública una vez concluido el proceso de precampaña; por lo que, no obstante que ésta se haya registrado en la contabilidad de los gastos de precampaña, al actualizarse un beneficio a la campaña del candidato, se tenía la obligación de reconocer y registrar el gasto a la campaña.⁴⁸

Por último, producto del análisis de las pólizas de gastos registradas por el candidato, la UTF observó una factura del proveedor «Arte Comunicación y Asociados S.A. de C.V.» por la contratación de seis pantallas que contenía una nota que señalaba un descuento realizado por concepto de una falla técnica de una de las ellas, razón por la cual no coincidía el importe señalado en la factura con el monto referido en el contrato de prestación de servicios.

La UTF evaluó que si bien se plasmó en el contrato, en la cláusula quinta, la posibilidad de que ante un incumplimiento se determinara algún ajuste al precio pactado, no se presentó evidencia documental de que el partido haya referido la falla de la pantalla o que el proveedor haya aceptado su incumplimiento, por lo que consideró improcedente la aplicación de un descuento. En este orden

⁴⁸ La coalición denunció ante el Tribunal que la autoridad electoral vulneró el principio de presunción de inocencia, pues ésta no probó ni motivó por qué la publicidad observada actualizó un beneficio para su candidato en la etapa de campaña. La Sala Superior, con la Ley en mano, determinó “infundado” el presunto agravio.

de ideas, se consideró totalmente válido que un contrato previera una cláusula de penalización como consecuencia de cualquier incumplimiento, sea éste total o parcial, de alguna de las partes contratantes, pero se razonó que esta cláusula no se aplica de forma automática ni unilateral, sin que medie una reclamación o la determinación de la magnitud del incumplimiento (UTF, 2017m; 61-63).

En otras palabras, al no existir una “huella documental” de la reclamación en la que se indicaran las circunstancias de modo, tiempo y lugar relacionadas con el incumplimiento, la autoridad electoral determinó que el sujeto obligado no observó los principios de certeza y evidencia objetiva, para efectos de la fiscalización, pues no acreditó los hechos que generaron la penalización, por lo que el descuento sería acumulado a sus gastos en campaña.⁴⁹

Armando Guadiana, por último, omitió reportar gastos por concepto de dos espectaculares valuados en \$79,542.72. Aun cuando, ejerciendo su garantía de audiencia, el instituto político manifestó que los panorámicos identificados se encontraban debidamente registrados junto con todas las muestras y evidencias correspondientes, estos no se correspondieron con la propaganda observada por la autoridad electoral.

Es evidente en este caso la omisión sistemática de reportar verazmente los gastos erogados por concepto de propaganda contratada para su exhibición en la vía pública. En los informes de campaña de los tres candidatos, se reportó un número inferior de publicidad cuyo ocultamiento logró impactarse en sus respectivas contabilidades producto de las labores de monitoreo realizadas por la autoridad electoral. A través del SIMEI, los testigos electorales dieron cuenta de un total de 2,583 panorámicos georreferenciados a lo largo y ancho del estado; testimonio irrefutable de la inmensa labor efectuada por la Unidad Técnica en el proceso electoral coahuilense.

b) Producción de spots.

El artículo 242 LGIPE, numeral 2, inciso d), establece que los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión, comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes a dicho objetivo, mismos que deberán ser reportados ante la autoridad electoral.

En el período de campaña, únicamente los aspirantes Miguel Riquelme y Armando Guadiana omitieron reportar gastos por este concepto por un monto que ascendió a \$899,000.00. Los gastos ocultos por este concepto representaron el 13.36 por ciento de los egresos no reportados durante las campañas. El candidato Miguel Riquelme no reportó la producción de 8 spots

⁴⁹ La consejera Adriana Favela propuso en la sesión extraordinaria del Consejo General dar por solventado el gasto acumulado por este concepto, pues razonó que en la cláusula quinta del contrato de prestación de servicios remitido a la autoridad sí se preveía la posibilidad de aplicar un descuento como consecuencia de una penalización por alguna “insuficiencia del proveedor” en el servicio prestado. Su proposición obtuvo cuatro votos a favor y siete en contra. La Coalición impugnó esta conclusión sancionatoria ante el TEPJF.

difundidos en el estadio de fútbol del Club Santos Laguna y 5 promocionales en televisión (este caso fue abordado con anterioridad) valuados en \$429,200.00. Armando Guadiana, por su parte, no reportó el costo de producción y edición de 27 videos que fueron colgados en las páginas oficiales del candidato en Facebook y Twitter, cuya cotización alcanzó los \$469,800.00.

Ahora bien, durante el primer período de revisión, la UTF dio cuenta de una póliza de gastos del aspirante Miguel Riquelme que no presentó la documentación soporte respectiva. Se trató de la contratación de un paquete de cinco partidos, cada uno con spot con audio y ocho spots sin audio que serían transmitidos en el área de cancha y red de pasillos y baños del estadio Territorio Santos Modelo (TSM), durante la temporada regular y juegos de liguilla, del equipo de fútbol de primera división Club Santos Laguna; además, se pactó un mes de difusión a través de la red local dentro del TSM, en donde se asientan negocios de diversos giros. En este caso, se omitió presentar las muestras de los spots transmitidos en las pantallas, la factura, el contrato, la evidencia de pago por el gasto de producción de los spots transmitidos y el aviso de contratación correspondiente.

El sujeto obligado presentó la documentación faltante y presentó las muestras de los videos exhibidos; empero, respecto del gasto de producción de dichos spots, la coalición manifestó que el servicio proporcionado por el proveedor «Impulso Imagen» consistió únicamente en la transmisión de publicidad en pantallas digitales del TSM, pues la producción de los mismos se pactó con otro proveedor y fue debidamente reportada.

Con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis, la UTF solicitó a «Impulso Imagen» el detalle de los spots transmitidos en el TSM y las muestras correspondientes. En su respuesta, éste manifestó que los videos fueron proporcionados por la Coalición contratante, pero que “en ánimo de colaborar con el INE” adjuntaba en medio digital el material proporcionado por el cliente; una memoria USB con ocho videos (UTF, 2017m; 45).

De la revisión a los videos, se identificaron imágenes y animaciones al principio y al final de los mismos que no se encontraron en los videos reportados por la coalición en el SIF. Si bien la mayor parte del contenido coincidía con los archivos presentados, la UTF observó que los videos contenían una serie de cortinillas que implicaban una edición adicional de los videos. Incluso, entre los spots proporcionados por la Coalición y aquellos entregados por el proveedor, la duración de los ocho videos difiere, en promedio, catorce segundos. En este sentido, se determinó que el costo de edición de los videos originalmente utilizados para las pautas y posteriormente modificados para ser transmitidas en las pantallas del TSM debieron reportarse (UTF, 2017m; 45-55).⁵⁰

⁵⁰ La consejera Adriana Favela consideró que debía darse por solventado el gasto acumulado, pues los ocho videos presentados como evidencia presentada por parte del proveedor “coincidían” con las impresiones de pantalla anexadas como documentación comprobatoria en el SIF. La formulación fue rechazada por 6 votos contra 5. Cabría agregar que la consejera electoral no estaba al tanto del análisis exhaustivo llevado a cabo por la Unidad Técnica, según constó en la sesión extraordinaria: «[...] tengo una duda acerca de este tema, no sé si la [UTF] ya tiene la conciliación de estos videos contra lo que entregaron los proveedores y lo que se

Por último, derivado del monitoreo realizado a las principales páginas de internet y redes sociales, la Unidad identificó veintisiete videos alusivos al candidato Guadiana Tijerina cuyos gastos de producción y edición no fueron oportunamente reportados en sus informes. El partido manifestó haber presentado los registros contables, junto con la documentación soporte respectiva, sin que fueran localizados por la autoridad electoral (UTF, 2017o; 30-37).

c) Propaganda en páginas de internet.

El Reglamento de Fiscalización entiende como propaganda digital las inserciones, banners, tuits, anuncios, cuentas de redes sociales, páginas de internet, así como otros similares por los que se haya efectuado un gasto y tengan como finalidad promover la campaña de un partido político o candidato (art. 199, numeral 4, inciso e). Si bien se trata de un medio relativamente reciente y con características inherentes que obstaculizan las funciones fiscalizadoras (no existen costos fijos, por ejemplo), la autoridad electoral logró comprobar gastos por este concepto que no fueron debidamente reportados.

Los candidatos de la Coalición Por un Coahuila Seguro y del partido político Morena omitieron reportar gastos por concepto de propaganda difundida a través de páginas de internet y redes sociales por un importe total de \$1,496,904.56, equivalentes al 16.99 de los gastos no reportados. Si bien la comprobación de los gastos no reportados se fundamentó en el monitoreo en páginas de internet y redes sociales, el 72 por ciento del gasto oculto logró identificarse a través del cruce de información con terceros; en este caso, requiriendo a proveedores y prestadores de servicios que confirmaran o rectificaran las operaciones efectuadas por los candidatos.

Como se mencionó, producto del monitoreo en páginas de internet y redes sociales, se identificaron gastos por concepto de propaganda que no fue reportada en la contabilidad de Miguel Riquelme; aun cuando se indicó lo contrario, los registros de once videos no pudieron ser identificados ni vinculados con las pólizas de gasto registradas, por lo que su valuación (\$191,400.00) sería acumulada a su tope de gastos en campaña.⁵¹

observa en las pantallas. En dado caso que así sea, sí les pediría que me lo pudiera aportar» (INE, 2017; 456). La propuesta alternativa del consejero Ciro Murayama de valuar los videos no reportados utilizando el costo determinado para la producción de videos en redes sociales, pues se trató de edición y no así de producción completa de spots, fue admitida por ocho votos a favor y tres en contra. La conclusión sancionatoria sostenida fue impugnada ante el TEPJF.

⁵¹ A propuesta de la consejera Adriana Favela se desestimó el costo de un video, pues éste se realizó con motivo de la toma de protesta del candidato, por lo que debía ser contabilizado como gasto ordinario. Finalmente, se acumuló al tope de gastos del candidato la valuación de sólo diez videos (\$174,000). Sin embargo, en la resolución del Consejo General sí se utilizó el costo de once videos como base para imponer la sanción correspondiente. La propuesta fue incluida en la votación general y aprobada por unanimidad.

Armando Guadiana, por su parte, fue responsable solidario de la omisión de reportar gastos por propaganda en páginas de internet por \$236,640.00, durante el período comprendido entre el 2 de abril y el 31 de mayo de 2017.⁵²

Ahora bien, producto de los procedimientos de auditoría y con fundamento en los artículos 331 y 332 del Reglamento de Fiscalización, la Unidad Técnica llevó a cabo solicitudes de información sobre las operaciones de los gastos reportados por los candidatos a la Gobernatura, requiriendo a los proveedores y prestadores de servicios que confirmaran o rectificaran las operaciones efectuadas por los sujetos obligados. En este caso, sólo los aspirantes Miguel Riquelme y Armando Guadiana fueron sancionados por omitir reportar gastos o por reportar operaciones por un monto menor al confirmado por los proveedores.

En los casos de los aspirante Miguel Riquelme y Armando Guadiana, la UTF solicitó la confirmación o rectificación de información sobre las operaciones efectuadas a treintaicuatro proveedores y/o prestadores de servicios de la Coalición Por un Coahuila Seguro, y a cuatro más del partido político Morena.⁵³

En ambos casos, el prestador de servicios «Facebook Ireland Limited», reconoció que hubo contratación de propaganda relacionada con diversas direcciones electrónicas que los sujetos obligados omitieron reportar en sus respectivas contabilidades. En el caso de la coalición Por un Coahuila Seguro, la sucursal irlandesa manifestó haber recibido un pago por \$993,013.96, por concepto de compra de publicidad en la red social Facebook, dentro del período comprendido entre los días 1º de diciembre de 2016 y 5 de junio de 2017, a favor del candidato a la Gobernatura, que no se halló en el informe del candidato.⁵⁴

Por otro lado, con base en la solicitud de información sobre las operaciones celebradas con el mismo prestador de servicios, la información sobre los contratos celebrados por el partido político Morena dio cuenta de un gasto por concepto de publicidad en la red social, por un importe de \$93,250.60, que no se impactó en la contabilidad de Armando Guadiana.

Cabe advertir que no existía entonces ningún reglamento ni acuerdo de colaboración entre autoridades electorales y plataformas digitales que obligara a Facebook, entre otras cosas, a

⁵² No se incluyó este gasto acumulado en el engrose del candidato Armando Guadiana Tijerina. No hay evidencia en el Dictamen ni en la sesión estenográfica que justifique dicha omisión.

⁵³ De los 34 proveedores y/o prestadores de servicios de la Coalición PCS, catorce dieron respuesta al oficio y no se determinaron observaciones; dieciocho no habían remitido su respuesta al momento del dictamen; otra motivó el inicio de un procedimiento oficioso y otra más arrojó una conclusión sancionatoria. En cuanto al partido Morena, sólo dos proveedores remitieron su respuesta; uno confirmó haber realizado operaciones que no se reportaron y otro más aceptó haber percibido un monto mayor al reportado por el sujeto obligado. El número ínfimo de solicitudes de información puede explicarse por la omisión de presentar los expedientes de los proveedores y/o prestadores de servicios con los que el candidato Guadiana Tijerina celebró operaciones superiores a las 500 y 5,000 UMA (Apartado «Avisos de contratación»).

⁵⁴ El gasto por este concepto, sujeto de una acalorada discusión en la sesión extraordinaria del Consejo General, fue aprobado por siete votos contra cuatro, a propuesta del consejero Ciro Murayama. La resolución fue impugnada ante el TEPJF; el caso se abordará, minuciosamente, más adelante.

informarle a la autoridad cuánto habían invertido los candidatos en publicidad digital. En el mismo proceso electoral, por ejemplo, «Twitter Inc.» no respondió ninguna solicitud de información.⁵⁵

En este orden de ideas, una revisión a las solicitudes de información llevadas a cabo por la UTF revela que los sujetos indirectamente responsables (proveedores de bienes y servicios con los que contratan los sujetos obligados) de garantizar la certeza respecto del origen, uso y destino de los recursos que ejercen los sujetos obligados, fueron particularmente omisos.

El 45.20% de los proveedores y/o prestadores de servicios con los que celebraron operaciones los tres candidatos a la Gubernatura no dieron respuesta a los requerimientos de la UTF. De las setenta y tres solicitudes de información expedidas para que estos confirmaran o, en su defecto, rectificaran las operaciones registradas por los aspirantes en el SIF, treinta y tres no fueron contestadas al momento de aprobar los dictámenes consolidados (trece proveedores de Guillermo Anaya; dieciocho de Miguel Riquelme y dos de Armando Guadiana).⁵⁶ Se trató, ciertamente, de una limitación objetiva a la labor fiscalizadora que emprendió la autoridad electoral en la entidad.

d) Inserciones en diarios, revistas y medios impresos.

El aspirante Armando Guadiana fue el único candidato que pretendió posicionarse ante los electores coahuilenses a través de la contratación de propaganda en medios impresos. Producto del monitoreo en diarios, revistas y medios impresos, mismo que contabilizó un total de 87 inserciones durante el proceso electoral, la UTF identificó un desplegado en beneficio del candidato a Gobernador, en el medio impreso Zócalo Saltillo, que no fue reportada en su informe de campaña. Al respecto, el sujeto obligado manifestó haber presentado la documentación comprobatoria correspondiente sin que ésta haya sido ubicada por la Unidad. Con base en la metodología dispuesta en el artículo 27 del Reglamento, se valuó la inserción no reportada en \$38,666.66 (UTF, 2017o; 26-28).

e) Operativos de campaña.

Los gastos operativos en campaña concentraron la mayoría de los gastos efectuados por los candidatos a la Gubernatura (32.28%); en este rubro los candidatos Miguel Riquelme y Armando Guadiana omitieron reportar gastos por un monto de \$714,104.37. En esta ocasión, los gastos ocultos fueron revelados no sólo a partir de lo reportado por los candidatos, sino también a través

⁵⁵ En la sesión extraordinaria, el consejero electoral Ciro Murayama reconoció a Facebook Ireland Limited “la apolítica encomiable[...] de colaborar con la autoridad electoral presentando esa evidencia” (INE, 2017; 498).

⁵⁶ A propuesta de la consejera electoral Dania Ravel, se consideró dar vista a la Secretaría Ejecutiva para abrir un procedimiento oficioso únicamente en contra de los 13 proveedores con los que celebró operaciones el candidato Guillermo Anaya, y que no habían remitido su respuesta al momento del dictamen. La propuesta fue incluida en la votación general y aprobada por unanimidad. Nada se mencionó sobre los otros veinte proveedores y prestadores de servicios omisos.

del cruce de información con terceros y la evidencia obtenida en las visitas de verificación de los actos de campaña oficiados por los candidatos a la Gubernatura.

En una primera instancia, el aspirante Miguel Riquelme omitió reportar gastos por concepto de viáticos en alimentos valuados en \$3,750.00. En este caso, la UTF observó el registro de una póliza, en la subcuenta “Gastos de transporte aéreo de personal” que contenía como soporte documental una factura por concepto de servicio de transportación aérea, de la cual se omitió presentar, entre otros documentos, el formato «Rel-Viapas-Gob»; es decir, la relación de viáticos y pasajes de la campaña del candidato para Gobernador que diera cuenta de los gastos erogados por concepto de alimentación y hospedaje de los días 8, 10, 12, 15, 20 y 26 de mayo de 2017, según constó en la bitácora de vuelo anexada.

El sujeto obligado refirió que ese formato no era aplicable a este tipo de gasto, «ya que el servicio consistió únicamente en el transporte de un sitio al otro del candidato, pudiendo regresar a su origen o continuar su recorrido en auto, sin que ello implique el uso de viáticos. Lo anterior se decidió así debido al deseo del candidato de sufragar él mismo sus gastos en alimentos y hospedaje, aunado a que es muy común que las personas afines a los ideales del candidato lo inviten a comer y con ello se cubre este gasto (sic)» (UTF, 2017m; 34).

La UTF desestimó su razonamiento, pues consideró que en caso de que el candidato, o allegados al mismo, hubieran sufragado sus gastos de alimentación y hospedaje, como se señaló en su respuesta, estos debieron ser reportados en su contabilidad y acumulados a su tope de gastos. Aun cuando el candidato o “personas afines a sus ideales” costeen sus gastos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 106, párrafos 1 y 2 del Reglamento, estos tienen la naturaleza jurídica de erogación que el candidato u otra persona realizan en beneficio de su campaña, por lo que en consecuencia debieron ser reportados como aportaciones en especie. Además de la omisión al presentar el formato Rel-Viapas-Gob, en detrimento del artículo 139 del Reglamento, se procedió a cuantificar en \$3,750.00 el valor de los gastos por concepto de viáticos en alimentos que se acumularían a su tope de gastos en campaña.⁵⁷

Por otro lado, derivado de las solicitudes de información a los proveedores y prestadores de servicios para que confirmaran o rectificaran las operaciones efectuadas se sostuvieron una conclusión sancionatoria contra el partido político Morena y el inicio de un procedimiento oficioso en contra de la Coalición PCS. En cuanto al primer caso, la Unidad Técnica, con base en la información proporcionada por el proveedor Mariano Flores Jiménez, observó que la campaña de Armando Guadiana reportó un monto inferior al realmente erogado por concepto de realización de eventos. Mientras que el partido reportó haber erogado \$976,974.90, el proveedor confirmó haber

⁵⁷ La actualización del gasto no reportado fue propuesto por la consejera electoral Pamela San Martín Ríos y Valles y aprobada en lo particular por 8 votos contra 3. La Coalición impugnó esta determinación ante el TEPJF.

recibido un pago por \$1,500,668.80. La diferencia (\$523,693.90), evidentemente, se acumuló a su tope de gastos en campaña.

Asimismo, por lo que corresponde a la Coalición, la Unidad Técnica observó una factura por servicio de rotulación de un camión y de un camioneta con el proveedor «China World Factory S.A. de C.V.», cuyo beneficiario fue el candidato Miguel Riquelme. En cuanto al arrendamiento del camión se constató que el gasto por este concepto fue registrado en la contabilidad del candidato a presidente municipal de Piedras Negras. Sin embargo, no se localizó el registro del gasto por el arrendamiento o por el uso o goce temporal de la camioneta tipo Durango, en cuyo rotular aparecía el candidato y el logo del Partido Revolucionario Institucional.

En este sentido, con el propósito de identificar el origen del recurso con el cual se realizó el gasto por concepto de arrendamiento o por el uso o goce temporal de la camioneta referida, la UTF mandató el inicio de un procedimiento oficioso.⁵⁸

f) Gastos ocultos en eventos.

De la evidencia obtenida en las visitas de verificación a los eventos celebrados por los candidatos Guillermo Anaya, Miguel Riquelme y Armando Guadiana, consignadas en las actas correspondientes, se observaron gastos que omitieron reportar en sus respectivos informes de campaña.

En la visita a un evento de campaña del candidato Guillermo Anaya, oficiado el día 30 de abril de 2017, se identificaron veintiséis lonas de diferentes dimensiones y diez botargas que no habían sido debidamente reportadas en su informe de campaña. Asimismo, el día 31 de mayo, en su cierre de campaña, se observaron doscientos autobuses para el traslado de simpatizantes que tampoco se localizaron en su contabilidad. En ambos casos, el candidato subsanó las observaciones.

En el caso del candidato de la Coalición Por un Coahuila Seguro, en la verificación de seis eventos del aspirante, celebrados entre los días 5 y 31 de mayo, la Unidad identificó gastos por concepto de banderas, bolsas ecológicas, tortilleros, drones, sanitarios portátiles, plantas de luz, generadores eléctricos, grúas y vallas tubulares que no fueron reportados en su contabilidad. Ejerciendo su garantía de audiencia, el sujeto obligado identificó los gastos observados; empero, se constató que no fueron registrados los gastos de 2,125 banderas, seis drones, veintinueve sanitarios portátiles, cinco plantas de luz, un generador eléctrico, una grúa y doscientas vallas tubulares,

⁵⁸ El día 8 de noviembre de 2017, el Consejo General determinó “infundado” el procedimiento instaurado. La coalición negó haber usado el vehículo rotulado en beneficio de su candidato a la Gobernatura ni haber suscrito un contrato de arrendamiento o haberla recibido en comodato; el proveedor que lo rotuló manifestó que no contaba con información sobre las condiciones del vehículo (si era propio, prestado, rentado, etcétera). Basado en el principio *in dubio pro reo*, el principio de presunción de inocencia, el Instituto absolvió al candidato al no tener plena certeza de que hubiera incurrido en alguna falta (INE/P-COF-UTF/166/2017/COAH).

finalmente valuados en 167,884.81 pesos. Toda vez operacionalizado el prorrateo, se acumuló al candidato Riquelme Solís un monto por \$160,994.22 (95.90%).

Por último, en cuatro eventos del candidato Armando Guadiana, celebrados entre los días 8 y 23 de abril, se observaron gastos que omitió reportar en su informe de campaña, por concepto de banderas, remolques, equipo de sonido, una pantalla en tela, una botarga, sillas, sombras, pódiums, mamparas, templetos, bocinas, camiones y generadores de energía. Si bien el sujeto obligado manifestó haber reportado todos los gastos, la UTF no identificó el registro de gastos por concepto de una lona, un banderín, un micrófono y dos bocinas, veinticinco sillas color negro y diez sillas blancas, cuatro banderas, un remolque y una lona de 6 por 1.5 metros, valuados en \$34,017.20; el prorrateo efectuado determinó acumular \$25,666.25 al tope de gastos del candidato de Morena (75.45%).

Sirvan los casos descritos para constatar la exhaustividad aterrizada en las visitas de verificación llevadas a cabo por la Unidad Técnica; la autoridad da cuenta de cada tipo de propaganda para después confirmar si fue reportada por el candidato en el SIF, notificarle si existieron omisiones, y finalmente —de sostenerse alguna—, valorarla, prorratearla y acumularla a los respectivos topes de gasto en campaña.

g) Prorrateo prohibido.

El prorrateo es, en estricto sentido, la repartición proporcional de un gasto entre los candidatos que fueron beneficiados por el mismo. El cálculo, en virtud de la proporcionalidad, se realiza con base en los topes de gasto en campaña de los aspirantes que resultaron beneficiarios. En el período de campaña, la coalición que postuló a Miguel Riquelme dispersó ilegalmente diversos gastos que restaron un total de \$907,795.78 a su tope de gastos en campaña, que fueron pulverizados entre candidatos postulados por la coalición, así como por los partidos que la constituyeron. En suma, el candidato fue responsable solidario de dos infracciones; una por \$434,238.24, y otra por \$473,557.54 que fueron pulverizados ilegalmente.⁵⁹

Respecto a la primera conclusión, la coalición manifestó que había acordado no realizar el prorrateo de gastos a través de su cuenta concentradora, pues existieron gastos en donde también se beneficiaron candidatos postulados por los partidos integrantes de la misma, por lo que si se aplicaba el prorrateo desde la cuenta concentradora de la coalición, no sería posible distribuir el gasto entre los candidatos de los distintos partidos políticos (UTF, 2017m; 65). La práctica referida actualizó el incumplimiento del artículo 219, numeral 1, inciso a), del Reglamento de Fiscalización, pues expresamente se señala que,

⁵⁹ En total, en la contabilidad de Riquelme Solís, se omitieron reportar \$104,691.96 por concepto de gasto en panorámicos; \$490,342.54 invertidos en el manejo operativo de la campaña; \$294,484.72 por concepto de producción de mensajes para radio y televisión; y, \$18,276.56 por concepto de propaganda en páginas de internet.

Artículo 219.

Prohibiciones para candidatos no coaligados.

1. Para el caso de prorrateo de gastos en candidatos postulados por coaliciones parciales o flexibles, aplicará lo siguiente:
 - a) Los candidatos postulados por un partido no podrán ser beneficiados por el mismo gasto que haya sido destinado a candidatos postulados por una coalición. De igual forma, los candidatos postulados por una coalición, no podrán ser beneficiados por el mismo gasto que haya sido destinado a candidatos postulados por un partido.

En este sentido, producto de la decisión de siete partidos de coaligarse sólo parcialmente, los ocho entes que contendieron —la coalición y cada uno de los siete partidos políticos en lo individual— únicamente estaban facultados legalmente para realizar campañas comunes —y prorratear los gastos facturados— respecto de los candidatos que postularon conjuntamente.

El prorrateo realizado por la Coalición fue contrario a la normatividad, pues se generó una dispersión indebida del gasto al ser distribuido entre un mayor número de candidatos. Dicho de otro modo, al contar con un número mayor de candidatos entre los cuales dividir los beneficios de un determinado gasto, éste se pulverizó, reduciendo su impacto en la contabilidad de Miguel Ángel Riquelme.

A continuación se presenta un ejemplo; en la contabilidad del candidato a Gobernador de la coalición se identificó un gasto por concepto de “Presentación de Grupo Chicos de Barrio por cierre de campaña Gobernador”, por un monto de \$100,551.73. Adjunta a esta póliza de gastos, la Coalición anexó una cédula de prorrateo en la que se indicó que el pago total ascendió a \$278,399.00, mismo monto que se distribuyó entre 30 candidatos: un candidato a gobernador, catorce candidatos a presidencias municipales y quince candidatos a diputaciones locales.

En el acta de visita de verificación levantada por el personal de la UTF el día del evento, se consignó que en la celebración referida solamente estaban presentes Miguel Riquelme Solís, candidato a Gobernador, Ángeles Eloísa Flores y Virginia Zertuche, candidatas a las presidencias municipales de Zaragoza y Acuña, respectivamente, y Georgina Cano al cargo de diputada local por el distrito I.

El prorrateo realizado se determinó ilegal, pues se dispersó el gasto entre 30 candidatos, cuando debió hacerse sólo entre los aspirantes asistentes que formaban parte de la Coalición, y cuyas aspiraciones correspondían a la zona geográfica en la que se llevó a cabo el evento. En este caso, sólo fueron dos suspirantes; Miguel Riquelme y Virginia Zertuche, pues la candidata a presidenta municipal de Zaragoza, Ángeles Flores, y la candidata a diputada local, Georgina Cano, competían sólo bajo las siglas del Partido Revolucionario Institucional.

La pulverización del gasto entre los treinta aspirantes arrojó que el candidato a Gobernador había gastado sólo \$100,551.73 por concepto del evento de cierre de campaña; mientras que, una

vez realizado el prorrateo conforme al Reglamento, el monto que debió reportar el candidato Riquelme Solís se ubicó en \$278,399.97. En suma, en una primera instancia, el aspirante omitió reportar \$164,511.92 que fueron dispersados ilegalmente.

El consejero Ciro Murayama, en la sesión extraordinaria del Consejo General en que se discutieron los dictámenes, con sorna, explicaba el fundamento de esta disposición legal: «[...]Esto es para evitar que en un día de cierre de campaña en el Estadio Azteca de un candidato presidencial traigan a otros dos mil candidatos de todo el país y le prorratean el gasto al candidato a Presidente Municipal de algún municipio pequeño y le dispersen a lo del presidente, por eso se metió en el Reglamento desde hace años» (INE, 2017; 484).

Sería oportuno al caso referir que la segunda conclusión sancionatoria por la actualización de esta práctica no fue comunicada a la coalición en el Oficio de Errores y Omisiones, pues, según confesaba el consejero Ciro Murayama, «no habían reparado en ella» (INE, 2017; 485-486). Producto de esa deficiencia, el consejero propuso limitarse únicamente a hacer una reclasificación del gasto; es decir, explicar que como no se incorporó la observación en el Oficio, en detrimento de la garantía de audiencia de la coalición, no se traduciría en una sanción la conducta observada. El Consejo General, entonces, con siete votos a favor y cuatro en contra, resolvió no sancionar la conducta, pero sí reasignar el gasto, pues se consideró que éste debió haber sido acumulado a los integrantes de la coalición y no a candidatos ajenos a ella.⁶⁰

Cabría mencionar que debido a que la Unidad Técnica no había reparado en el prorrateo ilegal efectuado por la Coalición, no se tenía certeza respecto del impacto que el gasto acumulado reflejaría en la contabilidad del candidato Miguel Riquelme. En palabras de Jorge Carlos Ramírez Marín, representante del PRI; «[...]Solamente que en este punto justamente los partidos políticos quedamos en absoluta indefensión, no sabemos qué significa esto de reclasificar el gasto y cuál va a ser el impacto real. Nos vamos a ir de aquí sin saber cuál es efectivamente el Dictamen que se hizo[...] y nos vamos a ir a que la Unidad Técnica de Fiscalización ponga una cifra que no fue puesta sobre la mesa» (INE, 2017; 536).

2.7.2.4. «Y hay rebase».

La labor de fiscalización de los ingresos y gastos de los candidatos efectuada por la autoridad electoral permitió identificar recursos que no fueron debidamente reportados por parte de los candidatos y que tuvieron un impacto significativo sobre el tope de gastos en campaña de los aspirantes a la Gubernatura. Se advierte que, como en el período de precampaña, en los informes de los tres candidatos se reportó una cantidad inferior al gasto realmente ejercido.

⁶⁰ Los votos disidentes, encabezados por el consejero electoral Marco Antonio Baños, razonaron que el Instituto Nacional Electoral no tenía facultades para reasignar el gasto y que lo que procedía era imponer únicamente una sanción. La conclusión sancionatoria dejada sin efectos, así como la reasignación del gasto, fueron impugnados por la Coalición ante el TEPJF.

Coalición/ Partido político	Gasto reportado	Gasto no reportado	% gasto no reportado/ gasto reportado
Alianza Ciudadana por Coahuila	\$16,143,432.86	\$3,977,304.37	25%
Por un Coahuila Seguro	\$17,315,458.46	\$3,448,926.08	20%
Morena	\$8,145,299.31	\$1,467,260.13	18%
Total:	\$41,604,190.63	\$8,913,490.58	21%

Elaboración propia con datos de la UTF, 2017m-n-o.

El Dictamen consolidado arrojó que, en el proceso electoral, los candidatos Guillermo Anaya y Miguel Riquelme vulneraron el principio de equidad que rige al sistema mixto de financiamiento, al rebasar el límite de gastos fijado por la autoridad electoral local y alterar así las condiciones de la competencia electoral.

Coalición/ Partido político	Tope de gastos en campana	Gastos totales	% de gastos respecto al tope
Alianza Ciudadana por Coahuila	\$19,242,478.57	\$20,120,737.23	104.56%
Por un Coahuila Seguro		\$20,764,384.54	107.91%*
Morena		\$9,612,559.44	49.95%

*Rebase superior al cinco por ciento por parte del candidato Miguel Ángel Riquelme Solís.

Elaboración propia con datos de la UTF, 2017m-n-o.

La posibilidad de que los gastos por arriba del límite establecido tuvieran como consecuencia la anulación de la elección no tenía precedente, ya que anteriormente a la reforma político-electoral de 2014, ésta se sancionaba mediante la imposición de multas. Esta situación motivaría el largo conflicto postelectoral coahuilense entre quienes, por un lado, defendían la voluntad popular manifestada en las urnas y quienes, por el otro, abogaban por la anulación de una elección inequitativa.⁶¹

En cuanto a los ingresos reportados por los tres aspirantes a la Gubernatura durante el período de campaña, se advierte un panorama poco claro. En el proceso electoral coahuilense, el ingreso reportado por los tres aspirantes fue de 44.4 millones mientras que, como se refirió anteriormente, reportaron un gasto acumulado de 41.6 millones, con sendos saldos positivos.

⁶¹ No puede obviarse que si bien se vulneró el principio de equidad al actualizarse un rebase al límite máximo de gastos en campaña, la diferencia entre lo que gastó el candidato ganador y el monto que erogó su más cercano perseguidor fue, por decir lo menos, marginal.

Después de la fiscalización, por el lado de los egresos, se detectaron 8.9 millones no reportados, mientras que, en el polo contrario, no se observaron ingresos sin declarar.

Los candidatos a la Gubernatura, de este modo, presentaron un desbalance en sus cuentas, reflejado en saldos negativos entre sus ingresos y sus gastos reportados; de hecho, en total, hubo \$6,048,072.12, destinados al desarrollo de sus respectivas campañas, cuyo origen es incierto.

Coalición/ Partido político	Ingresos	Gastos	Saldo final.
Alianza Ciudadana por Coahuila	\$18,963,409.78	\$20,120,737.23	-\$1,157,327.45
Por un Coahuila Seguro	\$17,340,900.00	\$20,764,384.54	-\$3,423,484.54
Morena	\$8,145,299.31	\$9,612,559.44	-\$1,467,260.13
Total:	\$44,449,609.09	\$50,497,680.61	-\$6,048,072.12

Elaboración propia con datos de la UTF, 2017m-n-o.

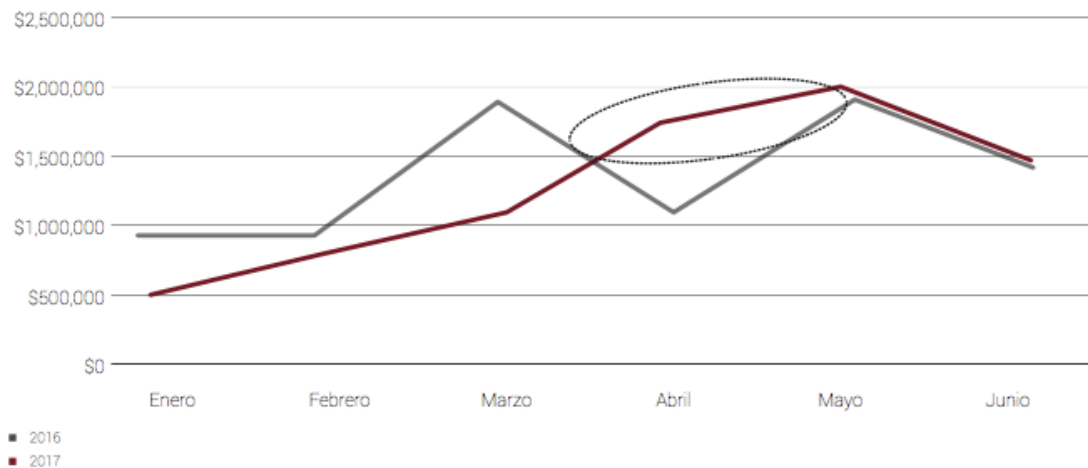
Si bien la utilización del costo más alto de la matriz de precios para valuar los gastos no reportados pudo haber impactado de manera desproporcionada los saldos finales de los aspirantes, no puede obviarse que, a diferencia de lo acontecido en el período de precampañas (saldo negativo conjunto de poco más de 50,000 pesos), la fiscalización de las campañas arrojó un remanente negativo millonario, por lo que bien podría sostenerse que existieron ingresos que no fueron reportados a la autoridad electoral por parte de los candidatos.

En este sentido, se ha sugerido que la especialización del INE ha permitido la creación de robustas capacidades para observar gastos no declarados, pero hasta el momento, no ha sido capaz de identificar fuentes ilegales de financiamiento (Casar y Ugalde, 2018; Ugalde, 2017).

En este orden de ideas, Alonso Lujambio sostenía que si se tiene evidencia de gastos no reportados, entonces es posible hacer inferencias sobre los ingresos no reportados (Lujambio, 2007; 831). Evidencia indirecta (vaga) de este fenómeno puede hallarse en el estudio temporal de la cantidad de dinero líquido presente en la economía. Numerosos estudios han constatado la existencia de una posible relación entre los calendarios electorales y la cantidad de efectivo en circulación en las entidades federativas del país (Integralia Consultores, 2016).

En Coahuila, según datos del Banco de México, el flujo de efectivo en poder de la población observó un aumento considerable durante los meses previos a la celebración de las elecciones, por encima de los flujos de años no electorales. El crecimiento entre marzo y mayo de 2017 fue de aproximadamente 900 millones de pesos, mientras que, en 2016, en el mismo período, el crecimiento en el flujo de efectivo fue de 37 millones de pesos.

Flujo de efectivo en Coahuila, 2016-2017 (millones de pesos).



Fuente: Casar y Ugalde, 2018; 107.

El crecimiento en el flujo de efectivo, cabe decirlo, no necesariamente está directamente relacionado con la presencia de dinero ilegal que fluye por las cuentas de los candidatos. Esta situación bien podría estar relacionada con muchos otros factores; entre otros, con la contratación de funcionarios temporales por parte del INE o con la existencia de proveedores y prestadores de bienes y servicios que incrementan su actividad económica respecto de períodos no electorales.

2.8. Sanciones.

Como puede apreciarse, la fiscalización emprendida en la entidad arrojó numerosas conductas violatorias a los principios rectores de la función comicial que, en principio, se tradujeron en sanciones de índole económica. Los candidatos de las coaliciones encabezadas por el PRI y el PAN, y el partido político Morena fueron sancionados con un monto que ascendió a los \$23,665,519.46 (veintitrés millones seiscientos sesentaicinco mil quinientos diecinueve pesos 46/100 M.N.).⁶²

En el proceso electoral coahuilense, la coalición Por un Coahuila Seguro fue el ente más multado (44.38%), seguido por la coalición encabezada por el PAN (42.07%), y el instituto político Morena (13.55%). Conforme a lo que cada partido político integrante de la Coalición Por un Coahuila Seguro aportó a las campañas de sus candidatos, la autoridad electoral determinó que el Partido Revolucionario Institucional sufragaría el 53.18% de las sanciones impuestas a propósito de la revisión a los informes de campaña presentados. En este caso, la cifra se ubicó en

⁶² Se acumula una multa impuesta a la coalición PCS por concepto de elaboración de formatos y tarjetas denominadas Mi monedero rosa, Mi monedero y Mi tarjeta de inscripción, por un monto total de \$918,720.00, que constituyó un gasto no vinculado con los fines propios de las campañas electorales. La Resolución del Consejo General respecto del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, identificada con el expediente INE/Q-COF-UTF/51/2017/COAH, se abordará, a profundidad, más adelante.

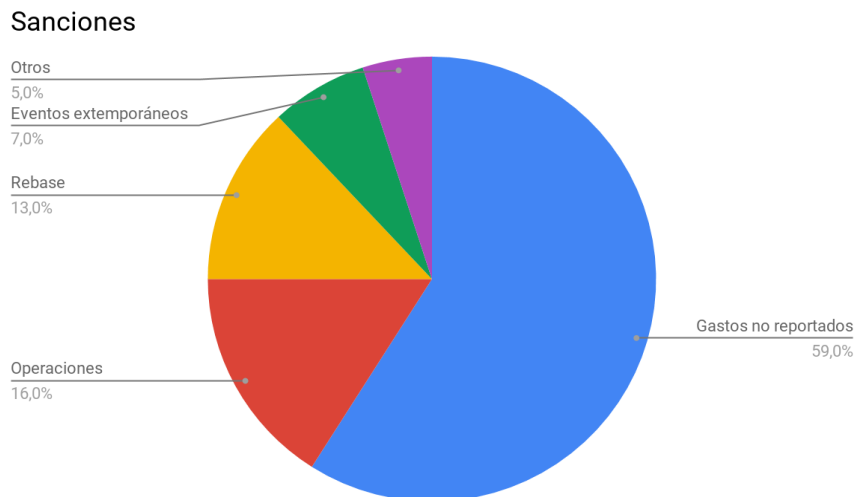
\$5,585,591.68, equivalentes al 19.40% del total de las sanciones impuestas al instituto político durante el proceso electoral celebrado en Coahuila (la totalidad de los candidatos postulados por el PRI fueron objeto de una sanción por \$28,783,562.78).⁶³

Asimismo, de acuerdo con el convenio de coalición Alianza Ciudadana por Coahuila, el Partido Acción Nacional fue responsable de sufragar el 94% del monto total de las sanciones sostenidas por el Consejo General, mismo que alcanzó un total de \$9,356,698.72, equivalentes al 34.50% del total de multas impuestas a los candidatos posultados por el PAN durante el período electoral (\$27,114,934.86).

En el caso del partido político Morena, la cifra total de sanciones se ubicó en \$3,207,714.27, monto que representó el 66.58% de las sanciones impuestas al partido durante el período de campañas (\$4,817,963.46). La cifra total de sanciones en el proceso electoral fue de \$99,622,764.51; ciertamente, destaca que las sanciones impuestas en el marco de los tres candidatos a la Gubernatura, en la presentación de tan sólo seis informes de campaña, representaron el 23.76% del monto total.

Las cifras, igualmente, nos permiten identificar las principales conductas sancionadas por el Consejo General del Instituto: 59 por ciento de las multas fueron impuestas por gastos no reportados, seguidas por el registro extemporáneo de operaciones en el SIF, conducta que involucró 16 por ciento de las sanciones. Como en el período de precampaña, es notable que uno de los hallazgos más contundentes del sistema de fiscalización es el ocultamiento de los gastos por parte de los candidatos y, en el caso de las operaciones que se reportan, su registro extemporáneo. El ocultamiento de gastos, además, en Coahuila tuvo un impacto sobre la actualización del rebase al tope de gastos en campaña por parte de los dos candidatos que se disputaron la Gubernatura; 13% de las sanciones fueron impuestas por no respetar el máximo de gastos fijado por la autoridad electoral.

⁶³ La cláusula novena del convenio de coalición PCS refiere que los montos de las aportaciones para el desarrollo de las campañas de los candidatos postulados por la coalición suman un total de 229% (ver cuadro 1). Ante la imposibilidad de calcular la distribución de las sanciones, la autoridad fiscalizadora procedió a determinar el porcentaje atendiendo a los recursos aportados por los partidos políticos integrantes de la misma a la campaña de Gobernador. Finalmente, el PRI sufragaría el 53.18%, el PVEM el 12.72%, NUAL el 11.87%, SIPPC el 11.61%, y las fuerzas políticas PJ, PRC y PCP sufragarían, cada una, el 3.54%.



2.9. Procedimientos de queja.

La autoridad electoral tiene la facultad de desahogar las quejas emitidas por los partidos en contra de sus adversarios por violaciones a las disposiciones normativas en materia de ingresos y gastos. De conformidad con el artículo 40, numeral 1, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, (RPSMF) el Consejo General del Instituto resolverá a más tardar en la sesión en el que se apruebe el Dictamen y la Resolución relativos a los informes de campaña, las quejas relacionadas con las campañas electorales que contengan hechos que presuntamente vulneraron la normatividad en materia de fiscalización, siempre y cuando éstas hayan sido presentadas hasta quince días antes de la aprobación de los mismos. Lo anterior supone que además de la inmensa labor de fiscalizar los ingresos y gastos, la autoridad debe resolver, al mismo tiempo, todas las quejas que presenten los partidos políticos.

En este lapso, la Unidad Técnica admitió tres procedimientos de queja: uno contra el Partido Acción Nacional y su candidato José Guillermo Anaya, y dos más instaurados contra el Partido Revolucionario Institucional, y su otrora candidato a la Gubernatura Miguel Ángel Riquelme. A continuación, grosso modo, se desarrolla cada uno de ellos.

2.9.1. *Personas fantasma operando a favor de Memo Anaya.*

(INE, 2017b)

Durante el proceso electoral, el PRI denunció que el otrora candidato a Gobernador postulado por la Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila, omitió reportar gastos por concepto de compra-venta de despensas y leche a bajo costo que ofrecían integrantes de “comités ciudadanos” —fachada, se acusaba— promoviendo la campaña de *Memo Anaya*; que los integrantes de dichos comités eran remunerados a través de tarjetas de nómina “Impulso Nómina” del Banco Mercantil del Norte S.A. (Banorte), las cuales eran fondeadas con recursos provenientes del “Sindicato de Trabajadores y Empleados Especializados, Similares y Conexos de la República Mexicana” y distribuidos a personas fantasma.

El PRI acusaba el ejercicio de más de 70 millones de pesos cuyo origen era desconocido y en el que estarían involucrados personajes sombríos de la talla del imputado penalmente Guillermo Padrés. En resumen, el fondo de la denuncia consistió en determinar si el PAN y su entonces candidato omitieron reportar gastos realizados por concepto de venta de despensas, y si se omitió rechazar una aportación en especie por parte del Sindicato, con la cual se remuneró a promotores del voto a favor del candidato denunciado.

El PRI presentó como pruebas un video en el que se da cuenta de una entrevista realizada a tres personas no identificadas en donde se relata la conformación de comités ciudadanos, la entrega de tarjetas y el apoyo brindado al candidato denunciado; 32 enlaces electrónicos a notas periodísticas, e imágenes de dos ejemplares de tarjetas de nómina Banorte.

Respecto a la presunta venta de despensas a bajo costo, el Consejo General concluyó que no se acreditó la adquisición de despensas y reparto por parte del partido y el candidato denunciados. De hecho, de conformidad con la información proporcionada por la Oficialía Electoral del Instituto, las direcciones de los inmuebles señalados por el quejoso como almacenes de las despensas denunciadas se declararon no existentes.

Por otro lado, respecto del presunto esquema de financiación de comités ciudadanos por parte del Sindicato, la UTF, toda vez concluidas las solicitudes de información, acreditó, por un lado, la presencia de comités ciudadanos en algunos municipios del estado de Coahuila que, sin embargo, de manera unánime rechazaron estar relacionados con algún partido político; y, por el otro, la existencia de cuentas bancarias relacionadas con las tarjetas de nómina, proporcionadas por el PRI como prueba, a nombre de los ciudadanos Cristian Herráez Núñez y Benito Márquez González, abiertas en 2017 a solicitud del Sindicato denunciado, y que en las mismas se depositaron recursos (\$9,400.00 en una, y \$1,000.00 en la otra). Los ciudadanos Herráez y Márquez fueron desconocidos por el Sindicato y no fueron localizados en el registro de datos del Padrón Electoral en el estado de Coahuila ni en las bases de datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

De este modo, del análisis a la información proporcionada por la CNBV (estados de cuenta a nombre de los ciudadanos Herráez y Márquez, cuya apertura fue solicitada por el Sindicato) y de la proporcionada por el citado Sindicato (niega la relación con los ciudadanos Herráez y Márquez), aunado al hecho de la imposibilidad de su identificación, el Consejo General resolvió turnar el caso a la FEPADE para que, en caso de acreditar o presumir una posible vulneración a la normatividad en materia de fiscalización por parte del PAN, lo hiciera de su conocimiento.

Consecuentemente, el Consejo General del INE evaluó que dichas anomalías no constituían un elemento suficiente para acreditar lo señalado por el quejoso, por lo que determinó declarar infundado el procedimiento de queja instaurado. En la sesión extraordinaria del Consejo General del INE, celebrada el día 14 de julio de 2017, la resolución fue aprobada por nueve votos a

favor y dos en contra de los consejeros electorales Pamela San Martín Ríos y Valles y José Roberto Ruiz Saldaña.

Los votos disidentes coincidieron en lo sustantivo: ambos consejeros electorales denunciaron que la autoridad electoral estaba renunciando a ejercer cabalmente sus atribuciones fiscalizadoras, aun cuando, a su juicio, existían líneas de investigación pendientes, únicamente bajo la premisa de que, según la sentencia SUP-RAP-277/2015 y el citado artículo 40 del RPSMF, deben resolverse las quejas al momento de presentar los dictámenes consolidados relativos a la fiscalización de los ingresos y gastos de los sujetos obligados.

En palabras de la consejera Pamela San Martín, «me parece inadmisibles que no se despliegue una investigación completa con los elementos que nos fueron presentados[...]. ¿Hay el esquema que se denunció o no lo hay? Al día de hoy no hay elementos para contestar esa pregunta[...]. Sí tenemos elementos de tarjetas que se fueron al sindicato, que el partido anunciante nos señaló que era quien presuntamente estaba aportando, que son de personas que no encontramos siquiera en nuestro Padrón, y eso se nos señaló en la queja, que eran emitidas a nombre de personas desconocidas» (INE, 2017; 24).

En el mismo sentido, José Roberto Ruiz puntualizaba, «[...]No se indaga más pudiéndolo hacer, hay líneas de investigación pendientes y lo que también señalaría, que lamentablemente es una constante en varios Proyectos[...], al final acabamos simplemente diciendo que la FEPADE investigue y en su momento nos informe. La constante es que enviamos a otras autoridades estos asuntos, pero no somos capaces de mantener esta investigación abierta y sostengo que en este caso, por supuesto, hay materia de fiscalización que debe investigarse» (*Ibidem*; 27).

2.9.2. Miguel Riquelme gastó de más.

(INE, 2017c).

El día 23 de mayo de 2017, el PAN denunció al candidato Miguel Ángel Riquelme por haber ejercido, con corte al día 19 de mayo, un gasto 20.80% superior a lo autorizado por el OPLE. Para sustentar su denuncia, el Partido aportó captura de pantallas de diversas redes sociales (Facebook, principalmente), relativas a la campaña del otrora candidato Miguel Riquelme, un documento en Word que listaba cotizaciones a precio de mercado de los bienes y servicios identificados de la campaña denunciada, una factura y tres dispositivos USB con videos e impresiones de pantalla de la página de Facebook del candidato. Además, el quejoso C. Bernardo González Morales presentó tres escritos de aportación de pruebas supervenientes que incluían “carpetas con evidencia como pruebas”, relación de videos, cuadro de cotizaciones de productos y servicios, impresiones del SIMEI, entre otros.⁶⁴

⁶⁴ Resulta oportuno asentar que las pruebas ofrecidas constituyen pruebas técnicas con valor indiciario, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 del RPSMF, por lo que para sostenerse deben de combinarse con otros elementos de prueba que en su conjunto permitan acreditar los hechos materia de denuncia.

El fondo de la denuncia consistió en determinar si la campaña del candidato omitió reportar los gastos realizados por diversos conceptos, en los cuales se promocionó la campaña denunciada, que podrían constituir un rebase al tope de gastos en campaña establecido para el proceso electoral. El Consejo General determinó que la denuncia no aportó las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron, sino que se limitó únicamente a señalar conceptos y conductas, y a referir pruebas técnicas (fotos, principalmente) que, a su juicio, implicaban un rebase significativo al tope de gastos en campaña del candidato Riquelme Solís. No obstante, la Unidad Técnica decidió consultar en el SIF con el propósito de comprobar los gastos de la fuerza política, así como del candidato denunciado.

En suma, la Unidad dio cuenta de muy diversos objetos presuntamente relacionados con el candidato denunciado, entre los que destacan (por su comicidad) un reloj gigante para campaña, un vestido con imagen y logo del candidato, un tambor, gafetes, un bombo de marcha, una bandera de México, una tambora, un cinturón de boxeo, la renta de un campo para eventos, un disfraz, un sombrero, una playera polo, camioneta de servicio de perifoneo, una chamarra, una botarga, porristas, un caballo, un tractor, entre otros, cuyos gastos no fueron localizados en el SIF.

En todos los casos se determinó que las pruebas aportadas por el quejoso no proporcionaron evidencia suficiente que soportara el gasto presuntamente erogado durante el período de campaña; por lo que, en ese sentido, las pruebas de carácter técnico aportadas no actualizaron una prueba plena por sí mismas y la autoridad electoral no contó con mayores elementos para acreditar las conductas violatorias de la ley en materia de fiscalización. Consecuentemente, por votación unánime, el Consejo General declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador instaurado contra la Coalición PCS y su candidato a la Gubernatura.

2.9.3. *“Entre las ofertas de campaña y la promesa de dádivas a cambio del sufragio”.*

(INE, 2017d).

Durante el proceso electoral, el Partido Acción Nacional denunció a la coalición encabezada por el PRI y a su candidato a la Gubernatura, Miguel Riquelme, por ofertar un beneficio a ciertos sectores de la sociedad, a través de la entrega de tres tipos de tarjetas: “mi monedero rosa”, “mi monedero” y “mi tarjeta de inscripción”, en donde se realizarían depósitos mensuales.

Se alegó, asimismo, que la oferta del beneficio mediato no fue una simple promesa de campaña del candidato a la Gubernatura, ya que quienes quisieran acceder a estos, estaban siendo registrados previamente y obligados a proporcionar datos personales, tales como nombre completo, comprobante de domicilio, clave de elector, CURP, entre otros. Lo anterior, se acusaba, constituía una “compra de votos” por parte de los indiciados, pues se coaccionó a los supuestos beneficiarios a registrarse y a emitir el voto en su favor a cambio de tarjetas en donde cada mes se realizarían depósitos en efectivo.

Grosso modo, el fondo del asunto consistió en determinar si los recursos erogados por la contratación y distribución de tarjetas, previo registro con la finalidad de depositar recursos mensualmente, se encontraban reportados y, en su caso, vinculados con los fines de las campañas electorales, conforme a lo establecido en el artículo 25 de la LGPP;

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

[...]

n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

En atención a los hechos denunciados, la autoridad electoral determinó solicitar a la Coalición el nombre de la institución bancaria y/o proveedor contratado para el manejo y dispersión de recursos, la relación detallada de los formatos requisitados con nombre y dirección de los ciudadanos que recibieron las tarjetas, la forma en que la ciudadanía podía acceder a los beneficios de las tarjetas y el reporte del gasto por concepto de contratación y distribución de tarjetas en el SIF.

Los partidos políticos que integraron la Coalición respondieron que el gasto fue efectivamente registrado en el SIF, por un importe de \$918,720.00; que se elaboraron 200,000 formatos y 200,000 tarjetas en cartulina de cada uno de los programas; que no se contrató a ninguna institución bancaria, pues se adquirió únicamente propaganda impresa en cartulina que “imitaba” lo que en el futuro, de ganarse la elección, serían las tarjetas plásticas; que la entrega de las tarjetas formó parte de las propuestas de campaña del candidato, el cual ofreció otorgar apoyos a mujeres en situación de vulnerabilidad, familias de escasos recursos y apoyos a jóvenes estudiantes; y, que la mecánica del programa consistió en comenzar con el registro de posibles futuros beneficiarios durante la campaña a fin de que conocieran de qué se trataría el programa para que, una vez en el gobierno y se cuente con la respectiva partida presupuestal, se realice un estudio de situación y se comience a otorgar un apoyo social en dinero.

Finalmente, la autoridad electoral razonó que si bien las tarjetas (semejantes a plásticos utilizados para la disposición de recursos) contenían elementos considerados como propaganda electoral (“Vota 4 de junio”, “Miguel Riquelme Gobernador”, emblema PRI), se generó una “obligación adquirida” entre el candidato a Gobernador y la ciudadanía.

En palabras del consejero electoral Ciro Murayama: «[...] La concatenación de promesas de apoyo, entrega de tarjetas llamadas nada más ni nada menos que “monederos” en un escenario de carencia social, a cambio de datos de los individuos que serán benefactores, beneficiarios si

sufragan por el partido político y éste resulta ganador, da una secuencia de condicionamiento de apoyos sociales a los necesitados a cambio de su voto, no es una promesa general, legítima y válida. A mi entender, la coalición cruzó la frontera de la propuesta y llegó al territorio de la dádiva[...]» (INE, 2017; 38-39).

En razón de lo anterior, el Consejo General valoró que, si bien oportunamente reportados, la coalición destinó recursos de su financiamiento a un fin ajeno a los encomendados constitucionalmente, en detrimento del uso adecuado de los recursos con los que contó para el desarrollo de su campaña electoral, por lo que decidió imponer una sanción económica igual al monto involucrado (\$918,720.00). La resolución fue aprobada como “fundada” por seis votos a favor y cinco votos en contra. El Consejo dio vista al INAI para determinar una posible violación en materia de protección de datos personales, así como a la FEPADE para investigar la supuesta “compra de votos”.⁶⁵

Una revisión a las quejas desahogadas por la autoridad electoral muestra que, en este caso, ante una elección sumamente competida, permeada por un límite máximo de gastos demasiado acotado, el recurso fue empleado por los actores políticos, quizá más como un recurso mediático o político, que como un medio de protección legal. La “sofisticación” del concepto de equidad (cada vez más insuficiente), advirtió el consejero presidente Lorenzo Córdova, que genera un estímulo cada vez mayor a identificar violaciones al mismo, y al mismo tiempo, produce una creciente litigiosidad (INE, 2017-f), motivó a los actores a denunciar sendas violaciones al principio de equidad que, a su juicio, ponían en tela de juicio la validez de la elección.

III. Sí hay, rebase, no hay rebase.

3. El conflicto postelectoral.

Los ajustes en los dictámenes consolidados, aprobados en la sesión extraordinaria celebrada los días 14 y 17 de julio, arrojaron que el aspirante ganador de la contienda, Miguel Ángel Riquelme, había superado el límite máximo de gastos en campaña (7.91%). Ante la posibilidad de anular la elección, la postura de la coalición Por un Coahuila Seguro era clara; «las elecciones se ganan con votos; en Coahuila los ganamos y los haremos respetar», declaraba el otrora presidente del PRI, Enrique Ochoa, al anunciar que acudirían al Tribunal Electoral para responder puntualmente a cada uno de los hechos que “indebidamente se nos imputan” (Jiménez, 2017).

⁶⁵ Los consejeros Andrade, Baños, Favela, Ravel y Zavala valoraron que el INE estaba invadiendo competencias de otras autoridades, pues determinar si hay una dádiva o no y si corresponde o no con esos fines propagandísticos es competencia del Organismo Público Local Electoral. La propuesta disidente consistió en declarar infundado el procedimiento sancionador pues, efectivamente, el gasto por ese concepto había sido debidamente reportado; y, por el otro, declararse incompetentes para dejar esa competencia al OPLE y, en su caso, de actualizarse la violación, entonces sancionar la conducta infractora. La resolución sería recurrida por la coalición ante el TEPJF.

La historia del conflicto postelectoral coahuilense, en efecto, estuvo presente en los medios de comunicación, mientras las autoridades administrativa y jurisdiccional electorales determinaban lo conducente respecto a las irregularidades contables y omisiones al reportar gastos por diversos conceptos que el candidato declarado ganador no reportó en sus informes de campaña, y que pusieron en tela de juicio la legalidad de su triunfo en las urnas. La culminación de la sesión extraordinaria en la que se aprobaron los dictámenes, ciertamente, constituyó apenas el primer capítulo.

El fallo definitivo sobre los engroses del total de gastos no reportados por los aspirantes a la Gubernatura, habría de esperar hasta el día 5 de octubre de 2017, pues se mantenía pendiente un procedimiento oficioso en materia de fiscalización para determinar si los partidos políticos habían reportado los gastos destinados a sufragar la labor de sus representantes generales y ante mesas directivas de casilla, durante la jornada electoral del día 4 de junio.⁶⁶

En la elección coahuilense predominó la declaración, por parte de los candidatos contendientes, de que no hubo gastos por este concepto, mientras que la Unidad Técnica razonó, en el dictamen aprobado por la Comisión de Fiscalización, que en la mayoría de los casos hubo una gran cantidad de gastos que no fueron reportados (en un principio, según adelantó el consejero Ciro Murayama en su cuenta de Twitter, se dictaminó que Riquelme había rebasado el tope de gastos en un 31%, mientras que Guillermo Anaya en un 26%).

3.1. *Representantes generales y ante mesas directivas de casilla.*

El artículo 259, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), establece que, en las elecciones locales, corresponde a los partidos políticos, coaliciones o, en su caso, candidatos independientes, acreditar ante las mesas directivas de casilla, a sus respectivos representantes. El artículo 392 del Código Electoral del Estado de Coahuila (CEEC) establece, en su numeral 1, que,

-
1. Los partidos políticos nacionales y estatales, las coaliciones y, en su caso, los candidatos independientes podrán registrar representantes ante las mesas directivas de casillas, así como representantes generales, en los términos establecidos en la ley de la materia.
-

La acreditación de representantes generales y ante mesas de casilla por parte de los partidos políticos y candidaturas independientes se lleva a cabo por el INE, de conformidad con las

⁶⁶ En medio de descalificaciones generalizadas de los partidos políticos contra el proceso de fiscalización del gasto de campañas y virtualmente acorralado ante la imposibilidad de subsanar un error en el procesamiento del gasto no reportado de representantes generales y de casilla, el INE recurrió a la única salida institucional posible: abrir procedimientos oficiosos para investigar específicamente este gasto, y si bien dio 24 horas a los partidos para acreditarlo, el propio organismo anunciaba entonces que su conclusión se daría en agosto (se cruzó el período vacacional del INE comprendido entre los días 22 de julio y 6 de agosto de 2017). Como se refirió, su resolución fue aprobada hasta el mes de octubre. El procedimiento incluyó a todos los partidos políticos que participaron en el proceso electoral local.

disposiciones contenidas en el Reglamento de Elecciones y la LGIPE. En particular, los artículos 254, 258 y 261 del Reglamento de Elecciones establecen que el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE), proporcionará a los dirigentes o representantes de los partidos el acceso a un sistema informático para automatizar y facilitar el llenado y generación de los formatos de solicitud de registro de sus respectivos representantes.

Por su parte, el artículo 261, párrafo 1 del mismo ordenamiento, establece que en elecciones ordinarias locales, el registro de los nombramientos de los representantes se hará ante el correspondiente consejo distrital del Instituto, y se sujetará a distintas reglas establecidas en dicho artículo (art. 261, incisos a-i). En ese tenor, el día de la jornada electoral, los Capacitadores Asistentes Electorales (CAES) tienen encomendada la función de identificar, en cada una de las casillas bajo su supervisión, a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, así como a los representantes de los partidos políticos, asentando dicha información en el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE).

Debe destacarse que si bien a las coaliciones que participaron en el proceso electoral coahuilense se les reconocía esta facultad, lo cierto es que únicamente fueron los partidos políticos, individualmente, quienes ejercieron este derecho y solicitaron el registro de los ciudadanos que actuarían como sus representantes en la recepción de la votación. En este contexto, la obligación correlativa a dicha atribución, consistente en acreditar, ante la autoridad administrativa electoral, el gasto o gratuidad de la actuación de sus representantes durante la jornada electoral, correspondió al instituto político que designó a cada uno de sus representantes.

En este orden de ideas, conforme a lo establecido en los artículos 199, numeral 7, y 216 bis del Reglamento de Fiscalización, los gastos realizados por los partidos con motivo de la actividad desplegada por los representantes, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a su labor el día de la jornada electoral, será considerado como un gasto de campaña, por lo que, por regla, a los sujetos obligados se les habilita la funcionalidad del SIF para realizar el registro de operaciones derivadas del día de la jornada electoral en el módulo “Campaña del Proceso Electoral Ordinario 2016-2017”.

Las únicas excepciones contempladas por la norma para que la labor de los representantes no sea considerada como un gasto o como una “aportación en especie” son: a) que los servicios sean prestados por los órganos directivos; o, b) que los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.

En términos generales, conforme a lo previsto en el artículo 216 bis, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización, la actividad de los representantes, sea gratuita u onerosa, se debe registrar en el Sistema de Contabilidad en Línea, mediante el Comprobante de Representación

General o de Casilla (CRGC).⁶⁷ En el caso del proceso electoral 2016-2017, tal operación se debía registrar entre los días 4 al 7 de junio en el SIF.

En suma, y citando al representante del PVEM, el Lic. Jorge Herrera Martínez, esto tendría que ser un “tema matemático”: en el caso que se haya efectuado un gasto vinculado a la labor de los representantes, éste debió reportarse en el Sistema Integral de Fiscalización, en tiempo real, mediante el formato CRGC; en caso de haber empleado voluntarios desinteresados, como —supuestamente— sucedió en Coahuila, se procedería así: «tuve tantos representantes, presenté tantos formatos en el SIF [comprobando su gratuidad], estos no los presenté porque no los tengo, porque se perdieron o por muchas causas» (INE, 2017; 292); y, por lo tanto, al actualizarse un gasto no reportado, deberán ser valuados, prorrateados y acumulados a los respectivos topes de gasto en campaña.

Sin embargo, según reconoció el consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova, el órgano electoral cometió “un error” en el proceso electoral que afectó la fiscalización de los gastos en campaña y que “echó abajo un avance histórico en materia de fiscalización” (Raziel, 2017). Esto fue así porque los días 2, 6 y 7 de junio, el Titular de la UTF informó a cada uno de los responsables de las finanzas de los partidos políticos que, «en el supuesto que la participación de los representantes generales y de casilla haya sido voluntaria, gratuita y desinteresada, el formato del comprobante de representación general o de casilla (CRGC), no se adjuntará en el SIF, quedando bajo su resguardo para su posterior análisis».

El error estribó en que, “de manera indebida”, se les pidió a los partidos dejar de registrar los formatos relativos a los representantes generales y de casilla, en detrimento de la “conquista del INE ante el TEPJF” de haber logrado establecer el criterio de que cualquier elemento no reportado por los partidos políticos y candidatos independientes en el SIF podría ser impactado en los gastos de campaña durante el proceso de fiscalización (INE, 2017-f).⁶⁸

La Unidad Técnica, entonces, notificó a los sujetos obligados, el día 22 de junio, que «[...] en uso de las facultades conferidas a esta UTF, solicito a usted permitir el día 23 de junio de 2017 al personal actuante de la UTF la verificación de los formatos del Comprobante de Representación

⁶⁷ Conforme a lo dictado el día 20 de mayo de 2015 por el Consejo General del INE, en el Acuerdo identificado como INE/CG299/2015, el formato CRGC es un documento en el que se consigna información diversa que deja constancia, en general, de la actuación de los partidos políticos y los ciudadanos que fungen como sus representantes durante la jornada electoral. Entre los datos, destaca la precisión relativa a si tal servicio generó un costo a cargo de los institutos políticos, o bien, si se prestó de forma gratuita, voluntaria y desinteresada (INE, 2017-h).

⁶⁸ Esta situación motivó que se acusara al Titular de la UTF, Eduardo Gurza, de dinamitar la fiscalización de las elecciones locales y haber ayudado, en el proceso, al candidato Miguel Ángel Riquelme. El PRD, por ejemplo, presentó una queja formal, exigiendo su renuncia, por mostrar “una notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las labores o funciones que debía realizar”. Gurza había sido vinculado con el PRI anteriormente, pues fue miembro del consejo directivo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), durante la gestión de Alfredo del Mazo, candidato priísta a la gubernatura del Estado de México; y, su hija, Alejandra Gurza Lorandi, fue diputada por el mismo partido en el congreso mexiquense (Salazar, 2017; Gutiérrez y Raziel, 2017).

General o de Casilla (CRGC), así como cualquier otra documentación relacionada con los gastos por concepto de apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro tipo de pago o dádiva y remuneración entregada a los representantes generales y de casilla para el desarrollo de sus actividades el referido día de la jornada electoral».

En la verificación *in situ* llevada a cabo se recogieron algunos formatos CRGC que se encontraban en poder de los partidos políticos; sin embargo, una revisión a las actas levantadas demostró que algunos manifestaron no tener toda la documentación, o que venía en camino, y que posteriormente sería presentada ante el INE. Asimismo, según comentó el consejero electoral Enrique Andrade, no se les volvió a notificar respecto de las “fallas” encontradas para que los sujetos obligados se pudieran defender, en un determinado plazo, para el desahogo debido de la garantía de audiencia (INE, 2017; 251). En palabras del representante del PRI; «[La Unidad] señala que en el cruce [de información] se notaron inconsistencias, pero no dicen en cuántos, cuáles y por qué, eso no le genera certeza al Dictamen; tiene que tener los datos que ampara esa conclusión de decir que están formados por inconsistencias para saber qué es lo que realmente sucedió» (INE, 2017; 293).

Asimismo, ante la existencia de gastos no reportados, se atribuyó un precio de referencia por el precio más alto, cuya estimación pudo resultar “injusta”, confesaba el consejero Jaime Rivera Velázquez; entre otras razones, porque a diferencia de otros bienes y servicios, el pago a la representación partidista no tiene propiamente un precio de mercado, pues «es un gasto más o menos discrecional de los partidos políticos para una ocasión especial, de tal manera que efectivamente puede no ser un precio de mercado propiamente dicho y no sea fácil establecer su valor» (INE, 2017; 283).

En conclusión, se trató de una visita de verificación que fue “un tanto heterogénea en cuanto a rigor técnico y administrativo”, según reconoció el propio consejero Rivera (*Ibidem*; 285); que no fue debidamente desahogada en el momento; que impactó “injustamente” el gasto no reportado de los sujetos obligados; que no salvaguardó la garantía de audiencia de los mismos; y que, debido al tamaño de la información recabada, al momento de discutir los dictámenes, aún no se habían terminado de validar todos los formatos, pese a que ya existía un Proyecto de resolución.⁶⁹

En este sentido, a consideración del consejero Enrique Andrade, se acordó iniciar un procedimiento oficioso, la única vía institucional posible, con los propósitos de determinar cuántos representantes de casilla habían recibido alguna remuneración por su trabajo, escuchar la defensa de los partidos políticos y cuantificar el monto (justo) que se tendría que impactar en sus respectivas contabilidades.

⁶⁹ Cabría señalar que entre la visita de verificación y el día en que la Comisión de Fiscalización aprobó los dictámenes consolidados transcurrieron tan sólo trece días; lapso, evidentemente, insuficiente. El mismo consejero Rivera fue quien reconoció que no se habían terminado de validar todos los CRGC (*Ídem*).

«Con toda la vocación autocrítica que sea posible», Lorenzo Córdova reconoció que la circular emitida abrió la puerta a tener que echar abajo la contabilización de pago a representantes de los partidos políticos, aquella que arrojó rebases que oscilaron entre los 20 y los 30 puntos porcentuales, e iniciar un procedimiento oficioso que implicó la recepción de información y de documentación de los sujetos obligados fuera de los plazos establecidos en el Reglamento (INE, 2017-f).

3.1.1. Poner en orden el desorden.

El día en que de manera unánime se aprobó el inicio del procedimiento, el Consejo General determinó otorgar un plazo extraordinario de veinticuatro horas para que los sujetos obligados entregaran a la autoridad electoral la totalidad de los comprobantes que aún estuvieran bajo su resguardo, respecto de la participación de sus representantes durante la jornada electoral. En atención a los requerimientos, sólo los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Socialdemócrata Independiente, respondieron el oficio. Empero, ningún instituto político adjuntó la documentación requerida.

Consecuentemente, la Oficialía Electoral llevó a cabo la recolección de los formatos CRGC en posesión de la UTF, para su revisión e integración, y para su posterior entrega a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) para su validación. La Dirección, entonces, para realizar la revisión y captura de los formatos CRGC, instrumentó el siguiente procedimiento:

1. Los formatos CRGC físicos fueron clasificados por partido político.
2. A los formatos CRGC que traían como anexo una fotocopia de la credencial para votar, se les engrapó dicha fotocopia.
3. Una vez clasificados los formatos CRGC por partido político, se les asignó un número consecutivo de 1 a N, de tal manera que pudieran ser identificados plenamente.
4. Se conformaron paquetes de cien formatos CRGC en bolsas de plástico que posteriormente fueron guardados en cajas. A cada paquete se le colocó una etiqueta con los datos del número de caja y paquete.
5. Se realizó la captura de los datos contenidos en los formatos CRGC por parte del personal de oficinas centrales de la DERFE, conforme al orden del número de caja y paquete.
6. Concluida la captura de datos de los formatos CRGC, se realizó un cruce de información contra la base de datos de representantes de partidos políticos y candidatos independientes.
7. Para el caso de los registros que no fueron localizados en el cruce, y a efecto de descartar posibles errores de captura, se extrajeron los formatos de las cajas y paquetes, procediendo a realizar la revisión y, en su caso, clarificación de la información individual de cada uno de ellos en la base integrada.⁷⁰

⁷⁰ Para dimensionar la labor llevada a cabo por la autoridad electoral, baste señalar que los partidos políticos, tan sólo en el estado de Coahuila, habían presentado un total de 33,382 formatos CRGC (INE, 2017-e; 35-37).

Toda vez realizado el cruce de información, entre los días 29 y 31 de agosto de 2017, se emplazó a los institutos políticos para que en un plazo improrrogable de cinco días naturales, contados a partir del momento en que recibieran la notificación, contestaran por escrito lo que consideraran pertinente —y exhibieran las respectivas pruebas que respaldaran sus afirmaciones—, respecto de los casos en los que no se hubiera localizado el Comprobante de algún representante que hubiera firmado al menos un acta el día de la jornada electoral. A continuación se exponen las observaciones remitidas por la Unidad Técnica de Fiscalización y los documentos entregados por los partidos políticos.

Partido político	CRGC no reportados		Documentación entregada
	Ante casilla	Generales	
PAN	399	7	379 formatos; 371 a título gratuito y 8 en los cuales no se especifica.
PES	51	0	No entregó documentación.
UDC	454	11	263 formatos; 261 a título gratuito y 2 no especificados.
PPC	392	3	Dos formatos, ambos a título gratuito.
PRI	388	0	388 formatos, todos a título gratuito.
PVEM	363	3	325 formatos, todos a título gratuito.
NUAL	65	9	72 formatos a título gratuito.
SI	253	5	225 formatos a título gratuito.
PRC	65	1	61 formatos a título gratuito.
PJ	416	14	381 formatos a título gratuito.
PCP	83	0	82 formatos a título gratuito.
Morena	430	13	443 formatos CRGC a título gratuito.

Elaboración propia con base en el procedimiento sancionador (INE; 2017-e; 55-57).

Como puede apreciarse, las distintas fuerzas políticas, salvo los Partidos Encuentro Social y Primero Coahuila, integrantes de la coalición ACC, entregaron los formatos que, a su juicio, justificaban la labor gratuita, voluntaria y desinteresada de la gran mayoría de sus representantes generales y ante mesas directivas de casilla.

La autoridad electoral, en consecuencia, en aras de brindar certeza a los hechos investigados, procedió, primeramente, a verificar que los formatos remitidos por los partidos políticos coincidieran con los CRGC señalados en el emplazamiento; y, en segunda instancia, a determinar la validez de cada uno de los Comprobantes entregados.

En este orden de ideas, conforme a lo dictado en el Acuerdo del Consejo General, citado anteriormente, el comprobante CRGC debe contener los siguientes elementos (INE, 2017-h).

1. Folio consecutivo del comprobante.
2. Lugar donde se expide.
3. La fecha en el cual fue expedido o cancelado.
4. Nombre del órgano del partido político que aceptó la participación del representante.
5. Nombre completo del representante.
6. Domicilio completo del representante.
7. Señalar si es militante o simpatizante del partido.
8. En caso de ser militante, número de registro en el padrón del partido.
9. La clave de elector del simpatizante o militante representante.
10. Especificar si desempeñará el cargo de representante general o de casilla.
11. Señalar si desempeñará su labor de manera gratuita u onerosa.
12. Anotarse el monto pagado por los servicios prestados en letra y número.
13. Firma autógrafa del aportante.
14. Nombre y firma del responsable de finanzas del partido.

Los datos presentes en el CRGC, en estricto sentido, constituyen un cúmulo de requisitos que representan un mayor control y conocimiento respecto del “acto jurídico” en el que se consigna el acuerdo entre el partido político y el ciudadano que ejerce la función de representante; en éste, según el criterio del Instituto, fue posible identificar «rubros esenciales» y «datos secundarios». En este caso, la autoridad razonó que la omisión de acreditar en el comprobante CRGC los rubros de naturaleza secundaria resultaba intrascendente para efecto de demostrar la gratuidad o costo del servicio de representación prestado a favor del instituto político (INE, 2017-e; 59).⁷¹

En caso contrario, se razonó que la inexistencia de alguno de los rubros esenciales afectaba directamente la validez y eficacia del formato CRGC e imposibilitaba que se tuviera por acreditado la gratuidad o el reporte oportuno del gasto que en tal documento se señalaba. Dicho de otro modo, la ausencia de alguno de esos datos actualizó la nulidad del comprobante para efectos fiscales. A continuación se detalla cada uno de ellos y las razones que justificaron su trascendencia.

⁷¹ Los requisitos formales secundarios, estimados así por la autoridad electoral, fueron: folio consecutivo; lugar en donde se expide; nombre del órgano del partido que acepte la participación del representante; domicilio completo del representante, si el representante es militante o simpatizante; en su caso, el número de registro del militante en el padrón del partido; especificar si será representante general o de casilla; señalar si desempeñará el cargo de manera gratuita u onerosa; anotarse el monto pagado al representante por los servicios prestados, con letra; y, nombre y firma del responsable de finanzas.

a) Nombre y firma del representante general o de casilla.

El nombre y la rúbrica constituyen el conjunto de rasgos escritos, del puño y letra de la persona que presta el servicio como representante general o de casilla, que demuestran tanto la autoría de tal documento y la voluntad de esa persona, como la conformidad de aceptar los efectos jurídicos que de éste derive. La existencia de estos elementos se consideraron imprescindibles, pues generan certeza sobre el vínculo jurídico que une al partido político con el representante, así como los términos en los que fue pactada la contraprestación correspondiente.

La falta de cualquiera de esos datos del ciudadano que supuestamente intervino en el mencionado “acto jurídico”, se tradujo, de hecho, en la ausencia de la manifestación de voluntad; aun cuando su nombre se haya citado en el formato CRGC, la ausencia de la rúbrica actualizó la inobservancia de un supuesto necesario para la acreditación de la relación jurídica del convenio, por lo que, en consecuencia, en el aspecto de la fiscalización de los recursos, tampoco pudo tenerse por acreditada tal operación.

b) Fecha de los comprobantes.

La autoridad electoral consideró que la inclusión de la fecha en el formato era de naturaleza primaria para la validez del CRGC. Asimismo, razonó que era necesario que el formato se registrara durante la jornada o durante los tres días posteriores; es decir, entre los días 4 y 7 de junio de 2017, para evitar una “comprobación amañada del gasto” contraria al principio de verificación en tiempo real que incluyó la reforma al nuevo modelo de fiscalización. De este modo, la obligación de los partidos de presentar los formatos indicando la fecha de su registro no fue suficiente para considerarlos válidos (INE, 2017-e; 60).

Es oportuno al caso mencionar que si bien la UTF hizo del conocimiento de los partidos políticos que, en caso de que la participación de los representantes generales y de casilla fuera voluntaria, gratuita y desinteresada, el formato CRGC no se adjuntaría en el SIF, quedando bajo su resguardo, ello no significó, como precisó la autoridad electoral, que estuvieran exentos de presentar de manera física tales formatos, pues la obligación persistió; la única variante fue que se disculpó su registro en el SIF.

En ese sentido, la UTF determinó que los documentos posteriores al día 7 de junio de 2017 se considerarían inválidos ya que se encontraban fuera de los plazos previamente señalados, siendo oportuno aclarar que los formatos con fecha posterior no pueden considerarse como extemporáneos, sino que «en los hechos se dio la elaboración extemporánea de los mismos con la finalidad de crear una prueba que, en su momento, no fue debidamente obtenida» (INE, 2017-e; 59-61).

c) Clave de elector.

La clave de elector es el dato que identifica al ciudadano en el padrón electoral, forma parte de los elementos e información, control y presentación de la credencial de elector, y se asigna a cada uno en función de su nombre completo, fecha y entidad de nacimiento, sexo, dígito verificador y número de homonimia. Esta clave es única y corresponde de manera individual y “personalísima” a cada ciudadano registrado en el padrón electoral.

Dada la importancia que reviste esa clave como elemento de seguridad que da certeza respecto al ciudadano al que pertenece, es que los formatos para el registro de representantes la contienen como un requisito esencial e indispensable puesto que permite a la autoridad administrativa «estar en aptitud jurídica de verificar y comprobar que efectivamente el ciudadano cuyo registro fue solicitado por el instituto político con anterioridad a la jornada electoral, es quien actuó en nombre del partido político durante la recepción de la votación» (INE, 2017-e; 64).

En este sentido, en el supuesto que algún partido político omitiera reportar la actividad de los representantes generales o de casilla señalados en el emplazamiento; o bien, no obstante que informó y aportó el documento respectivo, adoleció de uno o más de los elementos esenciales (fecha, nombre y firma del ciudadano, clave de elector), ello generó que, conforme a lo previsto en el artículo 261 bis, párrafo 7, del Reglamento de Fiscalización, la actuación de esos ciudadanos durante la jornada electoral se considerara y fuera calificada como un gasto no reportado de campaña, lo cual implicó dos consecuencias para el partido político responsable; a saber, una infracción que contraviene lo dispuesto en los artículos 127 y 216 bis del Reglamento; y, un gasto no reportado al que se le asignó un costo conforme a la metodología establecida en el artículo 27 del Reglamento, que sería acumulado a las demás erogaciones que el partido o coalición hubieran realizado durante la campaña electoral.⁷²

Toda vez concluida la labor, por decir lo menos, titánica, efectuada por la autoridad electoral, ésta resolvió que los institutos políticos que conformaron las coaliciones Alianza Ciudadana por Coahuila y Por un Coahuila Seguro, y el partido político Morena, omitieron reportar gastos por concepto de su representación general y de casilla, durante la jornada electoral, en detrimento de la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas.

Los siete partidos integrantes de la coalición Por un Coahuila Seguro, no subsanaron un total de 526 formatos CRGC, por un importe de \$610,134.95. Si bien la mayoría de los formatos remitidos coincidían con los notificados en el emplazamiento, estos no cumplieron con los cuatro requisitos primarios que fijó la autoridad electoral. En el caso del PRI, por ejemplo, éste presentó

⁷² Los costos se determinaron con base en la matriz de precios en la cual se incluyeron los montos de todos los recibos de representantes de casilla y generales validados por la DERFE, así como su frecuencia, para determinar un promedio por cada tipo de recibo. A diferencia del “precio injusto” de la primera resolución; en esta ocasión, se tomó en cuenta la frecuencia de los respectivos montos impactados en los recibos para valuar la labor de los representantes generales y de casilla que no había sido reportada. En cuanto al prorrateo, éste se realizó con base en el tope de gastos en campaña por tipo de elección.

los 388 Comprobantes señalados; sin embargo, su revisión arrojó que estos fueron fechados el día 20 de junio, jornada posterior al plazo con el que contaban los partidos para cargar los gastos de la jornada electoral en el SIF, por lo que, consecuentemente, fueron declarados inválidos.⁷³ De los 1,665 formatos notificados en el emplazamiento, los partidos políticos integrantes de la coalición lograron subsanar el 68.41 por ciento.

Por su parte, los cuatro institutos políticos que integraron la coalición Alianza Ciudadana por Coahuila, no subsanaron 835 formatos CRGC por un importe de \$967,864.85. En este caso, destacan que el PES no presentó la información solicitada en el emplazamiento y que, como en el caso de la coalición PCS, pese a remitir una parte sustancial de los Comprobantes solicitados, estos no cumplieron con los cuatro requisitos de naturaleza esencial. El PAN, por ejemplo, presentó 385 formatos de RGC, de los cuales sólo 380 coincidieron con los 406 que fueron señalados en el emplazamiento. Empero, únicamente 306 cumplieron con los cuatro requisitos (74 no fueron fechados entre los días 4 y 7 de junio). Los institutos políticos que integraron la coalición lograron subsanar apenas el 36.60 por ciento de los formatos observados.

Por último, el partido político Morena no logró subsanar el cien por ciento de los formatos señalados en el emplazamiento; el instituto presentó 443 formatos de representantes generales y de casilla, de los cuales sólo 29 coincidieron con los que fueron señalados en el emplazamiento. En cuanto a los formatos que efectivamente coincidieron, ninguno cumplió con los cuatro requisitos fundamentales para considerarlos válidos; sólo cinco incluyeron la clave de elector y ninguno fue fechado entre los días 4 y 7 de junio de 2017.

3.1.2. *¡Y sí hay (más) rebase!*

«Esto no puede volvernos a ocurrir en los futuros procesos electorales», declaraba Lorenzo Córdova, en el mes de septiembre, haciendo referencia a las consecuencias originadas por la circular emitida por el otrora Titular de la UTF (INE, 2017-f). Cuatro meses transcurrieron desde el día de la elección hasta el día en que fue resuelto el procedimiento, sin que se tuviera plena certeza sobre los gastos efectuados por los contendientes a la Gubernatura del estado, y las consecuencias que de ellos derivarían.

La reposición del proceso, como pudo constatar, representó una labor descomunal por parte de la autoridad electoral con miras a dar vigencia a la transparencia y rendición de cuentas; efectividad al principio de equidad en la contienda electoral y funcionalidad al sistema de nulidades de las elecciones, bajo un contexto de plena observancia a la garantía de audiencia de los partidos políticos. En palabras del consejero Ciro Murayama; «[...] fue una tarea para asegurar la

⁷³ El periódico Reforma publicó el día 11 de julio que el PRI llevó a cabo un operativo en la entidad para recabar las firmas de sus representantes e intentar así comprobar que no habían efectuado pago alguno por su labor el día 4 de junio (Chacón, 2017)

certeza, para no precipitar conclusiones, para no vulnerar derechos y tampoco para exonerar conductas sin suficiente investigación» (INE, 2017-i).

El Consejo General aprobó, por nueve votos a favor y dos en contra, el procedimiento que actualizó, en los hechos, rebases significativos sobre el límite máximo de gastos en campaña por parte de los candidatos Miguel Ángel Riquelme y Guillermo Anaya (el aspirante Armando Guadiana no rebasó la frontera fijada por el IEC).⁷⁴

Los abanderados de las coaliciones Por un Coahuila Seguro y Alianza Ciudadana por Coahuila, se concluyó, no acreditaron que el trabajo de representación prestado fuese gratuito y desinteresado, por montos que ascendieron a \$501,796.64, y \$801,833.56, respectivamente, y que, consecuentemente, serían acumulados a sus gastos dictaminados previamente.

Candidato	Gasto dictaminado (INE/CG/313/2017)	Formatos CRGC (INE/CG447/2017)	Gasto total.	% de rebase
Miguel Ángel Riquelme	\$20,764,384.54	\$501,796.64	\$21,266,181.18	10.52%
José Guillermo Anaya	\$20,120,737.23	\$801,833.56	\$20,922,570.79	8.73%
Armando Guadiana Tijerina	\$9,612,559.44	\$439,776.06	\$10,052,335.50	No hay rebase

Nota: El gasto dictaminado en el procedimiento sancionador de Guillermo Anaya fue de \$20,120,768.23 y el gasto total resultó en: \$20,922,601.79. Existe una diferencia de 31 pesos en ambas cifras. El error se encontró en el dictamen consolidado de carácter contable de la UTF; en el archivo en Excel se sumaron erróneamente los números de las conclusiones sancionatorias 15 y 16 (15+16= 31) al monto no reportado. En la tabla se muestran los valores correctos.

Elaboración propia con base en las resoluciones del procedimiento sancionador.

«El procedimiento siguió el mismo rasero, plazos, criterios, imparcialidad y objetividad. No hay fiscalización laxa para unos y dura para otros», presumía el consejero electoral Ciro Murayama (*Ídem*). La resolución del Consejo General se tradujo, en principio, en sanciones de índole económica.⁷⁵ Las determinaciones de la autoridad electoral, anunciaba el PAN (2017) vía un

⁷⁴ Pamela San Martín decidió no acompañar el proyecto por dos razones fundamentales; porque la autoridad estableció un plazo de 24 horas para que los partidos remitieran los formatos faltantes para que no hubiera ninguna fabricación o alteración, que fue, digamos, ignorado por los partidos políticos, pero un mes después se les volvió a emplazar para que entregaran los formatos no reportados; y, porque, a su juicio, se debió considerar como un criterio primario que el formato incluyera si quien firmó el CRGC era militante o simpatizante, pues según el Reglamento, sólo estos pueden prestar los servicios de manera gratuita y desinteresada. El también disidente consejero Ruiz Saldaña valoró que debían considerarse también como requisitos fundamentales el folio, el nombre del órgano del partido, y el nombre y la firma del responsable de las finanzas del partido (INE, 2017-g; 26-31). Cabe advertir que a mayor número de requisitos obligatorios, menos formatos válidos y, por lo tanto, más gastos no reportados.

⁷⁵ Los partidos integrantes de la coalición PCS, individualmente, fueron objeto de una sanción por \$915,202.41 por no reportar la labor onerosa de su representación. Por actualizar un rebase superior sobre el límite máximo de gastos en campaña, se le impuso a la coalición una multa por \$559,915.77. Los institutos políticos que constituyeron la coalición AAC fueron objeto de una sanción acumulada por \$1,451,797.26. El

comunicado de prensa publicado el día 5 de octubre, confirman que la anulación de la elección en Coahuila es inminente.

3.2. “Y no hay rebase”.

Inconformes con la primera resolución (INE/CG313/2017), respecto de las irregularidades observadas en el Dictamen consolidado de revisión a los ingresos y gastos del aspirante Miguel Ángel Riquelme, aprobado los días 14 y 17 de julio de 2017, el candidato postulado por la Coalición PCS y el PRI presentaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente, un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano; y, un recurso de apelación para controvertir la parte conducente de la Resolución, relativa al supuesto rebase del límite máximo de gastos en campaña.

Los recurrentes señalaron que la autoridad electoral —particularmente la Comisión de Fiscalización y el Consejo General—, lesionó la certeza y la seguridad jurídica en el proceso de fiscalización de la elección de Gobernador, lo que derivó en determinaciones “injustas, arbitrarias y desproporcionadas”. La autoridad, se acusó, “fue imprecisa, ambigua e inconsistente” al momento de establecer y exigir las obligaciones a cargo de los diversos partidos políticos y candidatos. En esencia, los inconformes impugnaron la facultad reglamentaria del INE, “[al] adoptar nuevos criterios para fiscalizar el gasto no ejercido”, y la vigencia de algunas normas y acuerdos que no fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF), sobre los cuales se fundamentaron diversas conclusiones sancionatorias, la elaboración de las matrices de precios y el cálculo del prorrateo (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 15-16).

En distintos apartados de su demanda, además, los recurrentes denunciaron, entre otros, la “decisión inquisitorial” en relación a lo que fue votado y resuelto por el Consejo General, la variación de los plazos legales para el procedimiento de revisión (los dictámenes debieron aprobarse el día 14 de julio), así como sendas vulneraciones a la independencia de la UTF, a los principios de legalidad y definitividad, de imparcialidad (aludiendo el tuit del consejero Ciro Murayama), máxima publicidad y transparencia; y a los derechos de audiencia y defensa adecuada en el procedimiento de revisión de los informes de campaña.⁷⁶

En este contexto, la Sala Superior procedió a analizar lo resuelto por la autoridad administrativa en cada una de las conclusiones sancionatorias impugnadas por la coalición. Las resoluciones del TEPJF, como se observará más adelante, supusieron una reducción significativa a los gastos efectuados por el candidato Miguel Ángel Riquelme durante el período de campaña.

rebase sobre el límite máximo de gastos por parte de Guillermo Anaya supuso otra sanción por \$811,832.39. Por último, el partido político Morena recibió una multa por \$773,260.35.

⁷⁶ Los agravios, en lo general, fueron determinados “infundados” y, en algunos casos, “ineficaces” u “inoperantes”. Léase la síntesis de agravios de la totalidad de los disensos identificados por la Sala Superior del TEPJF (*Ibidem*; 14-94).

De las 16 conclusiones sancionatorias impugnadas, la autoridad jurisdiccional le dio la razón a los recurrentes en seis. A continuación se desarrolla cada una de ellas, los motivos de disenso, y los razonamientos esgrimidos por la Sala Superior que dan cuenta de los alcances de la fiscalización en el proceso electoral.

3.2.1. Aportaciones de personas afines a sus ideales.

La coalición acusó que la autoridad administrativa, de manera “arbitraria”, impuso una multa por considerar que el hecho de recibir alimentos por parte de los simpatizantes del candidato Riquelme Solís, durante los recorridos que realizó en la campaña, constituyó una aportación en especie. La Sala Superior estimó fundados los motivos de disenso, pues, según argumentó, la autoridad electoral determinó, erróneamente, que tales gastos debían ser contabilizados como un gasto de campaña.

La Magistrada ponente, Presidenta de la Sala Superior, Janine M. Otálora Malassis, razonó que para que este gasto fuera considerado como una aportación en especie, era necesario que éste estuviera vinculado a una actividad proselitista del candidato, «como pueden ser mítines, eventos masivos, convivios con la militancia y/o simpatizantes, reuniones de trabajo o cualquiera de carácter proselitista» (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 123).

En este orden de ideas, al tratarse de alimentos, la Magistrada Presidenta consideró que no resultó “dable” contabilizar o presumir como gasto de campaña la erogación efectuada por este concepto; por lo que, en su momento, la autoridad debió establecer las razones por las que, en su consideración, concluyó que se trataban de gastos en alimentos directamente relacionados con motivo de un evento o acto proselitista.

En otras palabras, el TEPJF determinó que el Consejo General no realizó un “análisis contextual” para determinar si las posibles erogaciones que el candidato facturó por alimentos, estaban vinculadas directamente con algún acto de campaña o si, por el contrario, se trataba de un gasto relacionado con su “ámbito personal”. Consecuentemente, la Sala Superior consideró revocar “lisa y llanamente” lo determinado por la conclusión sancionatoria y, evidentemente, restar la valuación de los viáticos en alimentos (\$3,750.00) del tope de gastos en campaña de Miguel Ángel Riquelme.

3.2.2. La edición artesanal.

El candidato de la coalición PCS contrató un paquete de publicidad para exhibir ocho spots sin audio en las pantallas del estadio de fútbol TSM, durante los partidos del equipo de primera división, Club Santos Laguna, cuya producción, se informó, fue pactada con otro proveedor y reportada en tiempo y forma. La Unidad Técnica, atendiendo el principio de exhaustividad, solicitó al proveedor las muestras de los videos para contrastarlos con aquellas proporcionadas por la

coalición. En su revisión, la autoridad observó una serie de cortinillas, al principio y al final de los mismos que implicaban una edición adicional, cuyo gasto debió ser reportado.

Inconformes con tal resolución, los recurrentes señalaron que la determinación dejó de tomar en cuenta que las cortinillas se presentaron únicamente al principio y al final de los videos (falso); que éstas consistieron sólo en imágenes; que el “arte” utilizado correspondió a diversos artículos propagandísticos de la coalición; y, que fueron incluidas sin movimiento o “con transición sencilla”. Lo cual, a su juicio, evidenció que fueron producto de una “edición casera” de carácter “artesanal”.

La Sala Superior consideró sustancialmente fundados los agravios, pues la autoridad administrativa, en un principio, “apartándose del orden jurídico”, llevó a cabo un requerimiento por un concepto que “no fue preciso” (producción de videos) en relación de aquél que tuvo por no acreditado (edición de videos), de ahí que fuera indebida la conclusión a la que arribó. El Tribunal consideró que su actuación fue “contraria a derecho”, porque no le requirió a la coalición “de forma precisa” que aclarara y, en su caso, subsanara el gasto presuntamente no reportado, en detrimento de la plena observancia a su garantía de audiencia.

En consecuencia, el Tribunal resolvió revocar la conclusión y concederle al sujeto obligado esta garantía para que la autoridad le hiciera saber el gasto o concepto del mismo que estimó que no estaba reportado o que carecía de la documentación comprobatoria; aunque, tomando en consideración que la coalición refirió que llevó a cabo “ediciones artesanales” (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 131-132).⁷⁷

Atendiendo lo resuelto por la Sala Superior, en el ejercicio de su garantía de audiencia, la coalición únicamente presentó tres cotizaciones elaboradas por los proveedores «Comunicación Digital Creativa», «Equiseme» y «Jaubert Pro», en las que indicó los costos de trabajos de edición semejantes a los observados. La autoridad, en su oportunidad, al observar la omisión de reportar únicamente la “edición artesanal” de los videos observados, acumuló el costo de 16 cortinillas “caseras” (ocho al principio y ocho al final de los ocho videos) al tope de gastos en campaña del candidato Miguel Riquelme (\$16,147.20). El costo impactado en un principio (\$139,200.00) fue revocado —el monto sufrió una reducción de 88.4%— (INE, 2017-k; 40-46).

3.2.3. *Cinco spots de televisión.*

En su escrito de demanda, la coalición argumentó que la autoridad responsable “indebidamente” determinó la existencia de una omisión en el reporte del gasto por la cantidad de \$290,000.00, por concepto de cinco spots de televisión; «situación que determinó sin motivación

⁷⁷ En la sesión extraordinaria en la que se acató lo resuelto por la Sala Superior, el consejero Ciro Murayama, inconforme con lo mandatado, cuestionó; «¿hasta dónde la exposición de videos en pantallas gigantes en estadios puede hacerse a partir de material producido artesanalmente?[...]» (INE, 2017-j; 41).

alguna, además de que omitió notificar, en el Oficio de Errores y Omisiones, la supuesta falta de reporte[...]» (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 133).

En este caso, la Sala Superior estimó los agravios fundados, pues consideró que la autoridad administrativa “partió de la idea equivocada” al concluir que la documentación comprobatoria (aquella que omitió establecer el número de spots que se entregarían como contraprestación del pago efectuado) contempló la elaboración de los videos pautados por el partido para el período de campaña, cuyas muestras no fueron presentadas.

La autoridad jurisdiccional determinó que la presunta omisión de presentar las muestras de cinco de los doce spots pautados debió constituir una observación en el correspondiente Oficio. En este orden de ideas, el Tribunal Electoral consideró indispensable que el INE le hubiera brindado a los sujetos obligados la oportunidad de aclarar, rectificar y aportar elementos probatorios sobre las posibles omisiones o errores que la autoridad hubiere advertido, en el análisis preliminar, para que estos estén en condiciones de subsanar o aclarar las posibles irregularidades.

La observación realizada por la UTF consistió únicamente en solicitar el contrato de prestación de servicios, las muestras de los videos producidos, la relación del detalle de propaganda contratada, el aviso de contratación y la evidencia del pago, información que la propia autoridad reconoció que fue justificada con la respuesta al Oficio.

En este sentido, si la autoridad responsable solicitó a la Coalición el soporte documental y dicha Coalición cumplió aportando tales elementos en su contestación, la UTF debió tener por atendida la observación. No obstante, si la autoridad estimó que no se encontraban reportados cinco videos que obtuvo del pautado, ésta debió requerirle de manera “puntual” que justificara el registro de tal gasto, así como exhibiera la documentación soporte de la erogación facturada (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 140).

En consecuencia, la Sala Superior determinó revocar la conclusión dictaminada para que la autoridad le concediera al sujeto obligado la garantía de audiencia en la que, ahora sí, “de forma clara y precisa”, le hiciera saber el gasto o concepto del mismo que no estaba reportado o que carecía de la documentación comprobatoria. En la reposición del proceso, la autoridad no localizó únicamente un spot en alguna de las pólizas referidas por la coalición, por lo que su valor se acumuló al tope de gastos de campaña del candidato (\$58,000.00); el monto se redujo en un 80 por ciento (INE, 2017-k; 54-60).

3.2.4. *Descuento (no) prohibido.*

En el período de campaña, la autoridad electoral encontró una diferencia entre los montos impactados en una factura y un contrato, por concepto de la contratación de seis pantallas. En ambos documentos se refirió la aplicación de un descuento por concepto de una “falla” en el servicio prestado (previsto en la cláusula quinta del contrato) que, sin embargo, no estableció las

circunstancias de modo, tiempo y lugar relacionadas con el incumplimiento, por lo que éste fue determinado improcedente.

La coalición demandó que la autoridad no motivó ni fundó correctamente su actuar; que “indebidamente” el descuento fue determinado como una aportación prohibida que constituyó un gasto no reportado por un monto de \$46,000.01; y, que el Reglamento de Fiscalización legitima a las partes para convenir descuentos procedentes siempre y cuando se haya pactado en el contrato respectivo (art. 12) (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 142).

La Sala Superior estimó la pretensión de los recurrentes fundada, pues, a su juicio, la autoridad responsable analizó la documentación proporcionada desde una “perspectiva errónea”, particularmente, al considerar necesario que los mismos documentaran y justificaran las razones del descuento.

En este orden de ideas, no resultó necesaria la presentación de documentación adicional, pues, a juicio de la Sala Superior, el contrato establecía que ante una falla técnica de las pantallas objeto de contratación el proveedor dejaría de cobrar cierta cantidad a la coalición.

En observancia del “principio de buena fe”, «la falta de coincidencia entre los montos no puede tener el efecto de tomar ilícito lo pactado entre los contratantes» (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 147-148). En consecuencia, ante la imposibilidad de considerar la operación como una aportación indebida por parte de una moral, la Sala Superior determinó revocar el monto acumulado (\$46,000.01), así como la sanción impuesta por la autoridad electoral.

3.2.5. *Prorratio (no tan) prohibido.*

La conclusión sancionatoria relativa a la operación de un supuesto prorratio ilegal, según se votó en la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada los días 14 y 17 de julio, fue dejada sin efectos; es decir, sin sanción, pues, según constó, la Unidad Técnica no reparó en ella, y, por tanto, no le notificó a la coalición, vía Oficio, para que ésta ejerciera su garantía de audiencia. Sin embargo, a propuesta del consejero Ciro Murayama, se aprobó reasignar el gasto que fue pulverizado entre todos los candidatos (supuestamente) beneficiados, incluidos los no coaligados, a partir de la interpretación del artículo 219 del Reglamento de Fiscalización. En lo concerniente a la campaña del candidato a la Gubernatura, Miguel Riquelme, el dictamen arrojó que se acumularían \$473,557.54 a su tope de gastos en campaña.

La coalición argumentó ante el Tribunal que la autoridad responsable, con base en un “ejercicio incorrecto y desproporcionado de distribución de gastos”, determinó un monto excesivo a la candidatura, sin ponderar adecuadamente las pruebas y argumentos expuestos en torno a “la

naturaleza de los eventos reportados” y el número de candidatos a otros cargos de elección popular que también resultaron beneficiados (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 191).⁷⁸

La Sala Superior valoró que, a pesar de que la resolución del INE determinó dejar sin efectos las sanciones de la conclusión, el prorrateo de las cifras de dicha conclusión no resultó claro, pues la autoridad administrativa dejó de precisar el procedimiento mediante el cual determinó los montos correspondientes.⁷⁹

En razón de lo anterior, la Sala Superior determinó procedente revocar el Dictamen consolidado, así como su resolución, para que la autoridad, en un plazo de quince días, emitiera una nueva determinación en la que fundara y motivara de manera clara el procedimiento de prorrateo, y las cifras finales que correspondieran a los gastos sujetos del mismo; aunque, bajo parámetros distintos.

La autoridad jurisdiccional ordenó al INE a prorratear el cien por ciento de los gastos identificados, considerando tanto a los candidatos postulados por la Coalición recurrente como aquellos postulados por los partidos políticos que la constituyeron, de manera individual, atendiendo la zona geográfica; ello, siempre y cuando hayan obtenido un beneficio derivado del gasto efectuado, de conformidad con lo previsto en los artículos 83, párrafos 2 y 4 de la Ley de Partidos; así como 29, párrafo 1, fracción II, y 32 del Reglamento de Fiscalización.⁸⁰

En cuanto a la prohibición precisada en el artículo 219 del Reglamento, sobre la cual se fundamentó la reasignación del gasto recurrida, el TEPJF concluyó que; a) es aplicable a coaliciones parciales y flexibles, así como a los partidos que participen en ellas, para efectos sancionatorios, pero no para la distribución del gasto a las campañas que, en su caso, beneficien; b)

⁷⁸ En este caso, la coalición arguyó que el artículo 219 del Reglamento establece supuestos normativos que contradicen frontalmente la voluntad manifestada por el legislador ordinario en el artículo 83 de la LGPP, puesto que ésta refiere un criterio adicional y excluyente en determinados supuestos al previsto por el legislador para prorratear gastos de campaña, tales como (i) los partidos políticos que integren una coalición no deberán beneficiar con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera individual; y, (ii) el número máximo de candidatos en los que podrá distribuir el gasto sujeto a prorrateo no podrá ser mayor al número de candidatos registrados por la coalición o por el partido, en el ámbito geográfico que corresponda. Esto motivó que los recurrentes acusaran que el Consejo General excedió sus facultades reglamentarias; la inconstitucionalidad del artículo 219 del Reglamento; la vulneración al principio de jerarquía normativa; e, incluso, “intervenciones desproporcionadas” al derecho humano de asociación política y al principio de autoorganización de los partidos políticos.

⁷⁹ El dictamen consolidado, así como la Resolución del Consejo General, únicamente refieren que la conclusión 41 “fue dejada sin efectos, según se aprobó en la sesión extraordinaria”. El cálculo del prorrateo, como se refirió anteriormente, fue realizado después de la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada los días 14 y 17 de julio.

⁸⁰ En efecto, la Sala Superior razonó que del contenido del artículo 83 de la LGPP, norma de “rango legislativo”, no se advierte una prohibición o limitante para distribuir los montos involucrados a alguna de las campañas que resulten beneficiadas. Por otro lado, el artículo 29 del Reglamento establece que los gastos susceptibles de ser prorrateados son los genéricos, conjuntos o personalizados que tienen como propósito directo la obtención del voto; el artículo 32, por último, establece que una campaña es beneficiada en el ámbito geográfico donde se coloca o distribuya propaganda de cualquier tipo, se realice un evento o se lleve a término un servicio contratado. La Sala Superior, razonó, además, que para el caso que en la propaganda no se haga referencia a alguno(s) de los candidatos, deben considerarse como “campaña beneficiada” únicamente aquellas donde las aspiraciones de los candidatos correspondan a la zona geográfica en donde se lleve a cabo el evento (*Ibidem*; 200-203).

tiene como finalidad evitar beneficiar con un mismo gasto a candidatos de una coalición y a candidatos postulados por un partido político integrante de la misma, de manera individual; y, c) es un mecanismo que busca garantizar la equidad en la contienda respecto de los gastos empleados en las campañas. (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 205).

En este orden de ideas, el TEPJF precisó que esta medida no conlleva la inaplicación de la prohibición contenida en el artículo 219 del Reglamento, pues, en su caso, la transgresión a esa norma únicamente podría tener como alcance la imposición de una sanción y no la modificación de las reglas de prorrateo “de rango legislativo”; sin embargo, al mismo tiempo, la Sala reconoció que la prohibición referida constituye un mecanismo para garantizar la equidad en la contienda respecto de los gastos empleados en las campañas.

Los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón presentaron un voto concurrente en el que dejaron constancia de su disentimiento respecto de las razones que sustentaron el criterio aprobado por la mayoría (cinco votos contra dos) en cuanto a que el gasto debió prorratearse entre todos los candidatos beneficiados, coaligados o no coaligados. En su consideración, la conclusión debió revocarse, pero para efectos distintos.

Los magistrados consideraron que la conclusión, en efecto, no cumplió con los requisitos de fundamentación ni motivación, pues no se advirtió de manera detallada la identificación de las fases del procedimiento de prorrateo. Sin embargo, a su juicio, tal irregularidad debió conducir a ordenar a la autoridad la emisión de una nueva resolución en la que observase tales exigencias, pero bajo los mismos parámetros; es decir, considerando la prohibición relativa a que los partidos integrantes de una coalición no podrían beneficiar con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera independiente, puesto que el mismo se distribuiría entre un número mayor de candidatos (rivales, incluso), en detrimento de otros contendientes en el proceso (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 254-259).

El consejero electoral, Benito Nacif, en este sentido, reconoció que la “solución” de la Sala Superior, vía únicamente la imposición de una sanción, permite la dispersión excesiva de los gastos prorrateables y abre una vía de “elusión” de los topes de gastos de campaña que beneficia, en particular, a coaliciones parciales, porque la sanción será una multa, pero no tendrá efectos para la acumulación de gastos con el propósito de determinar si hubo algún rebase, o no, sobre el límite máximo de gastos. En los hechos, «las coaliciones parciales tendrán un tope de gastos de campaña mayor, porque tienen más cajitas, por así decirlo, donde acomodar o dispersar el gasto» (INE, 2017-j; 45). En palabras del consejero Ciro Murayama; «esto abre el riesgo de que esta práctica incorrecta quede legitimada, porque se podrá dispersar el gasto y sólo habrá una sanción. [...]Te sancionaré, pero el gasto que le quitaste al candidato, quitado está» (INE, 2017-j; 43).

Por ello, la consejera Pamela San Martín, calificaba como una “¡tragedia!” lo resuelto por el Tribunal Electoral; «¿por qué?, porque lo que estamos permitiendo es precisamente que los partidos políticos decidan o puedan decidir pulverizar gastos» (INE, 2017-j; 32).

Para ejemplificar lo anterior, acudo al caso expuesto previamente (ver apartado «*Prorratio prohibido*»); durante la campaña, la coalición PCS pulverizó entre treinta candidatos un gasto por concepto de «Presentación de Grupo Chicos de Barrio», cuando, en un principio, se determinó que debió hacerlo sólo entre los dos candidatos postulados por la coalición que estaban presentes en el evento (candidato a Gobernador y candidata a Presidenta municipal de Acuña), pues las candidatas a la presidencia municipal de Zaragoza y a la diputación local del distrito I, competían sólo bajo las siglas del PRI.

El nuevo cálculo del prorratio arrojó que el gasto debió incluir a las candidatas Virginia Zertuche y Georgina Cano, aun cuando ellas no formaban parte de la coalición PCS, pues, además de estar presentes en el evento (y ser beneficiarias del gasto), competían en el ámbito geográfico en donde éste tuvo lugar. La corrección del monto arrojó que Miguel Riquelme debía acreditar \$158,693.32 (en un principio se determinó que debió acreditar \$164,511.92).

El caso bien podría sugerir que las correcciones sobre el monto adicional a acreditar por el candidato Miguel Ángel Riquelme fueron marginales. Sin embargo, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior, el monto acumulado al tope de gastos en campaña del candidato sufrió una reducción considerable. En un principio, se asignaron \$473,557.54; sin embargo, bajo los nuevos criterios ordenados por el Tribunal, se sumaron tan sólo \$158,693.32, una deducción de 66.49 por ciento. Como puede apreciarse, el caso “Grupo Chicos de Barrio” fue el único que se mantuvo en pie (1 de 8).

Esto fue así, según explicó el consejero Ciro Murayama, porque hubo una visita de verificación y se tenía constancia de cómo se desarrolló el evento y en dónde tuvo lugar, por lo que sí se pudo identificar a los candidatos que efectivamente fueron beneficiados. En los otros casos, no hubo elementos de cruce que permitieran demostrar que el prorratio realizado por la coalición fuera incorrecto; es decir, que tales gastos no beneficiaron (o sí) a los candidatos señalados. En consecuencia, la reasignación del gasto efectuada por el INE en un principio fue revocada.

La consejera Pamela San Martín reconoció que la autoridad debió haber efectuado un cruce con las agendas de eventos reportados por los candidatos y con las actas de verificación levantadas por el personal de la UTF, con el propósito de vincular los gastos con los candidatos que hubieran resultado beneficiarios (o no) de los mismos; «creo que debimos haber pedido algunas cuestiones durante la fiscalización, pero hoy no es momento para pensar lo que debimos pensar antes, hoy tenemos que resolver con las constancias con las que contamos, porque el Tribunal no abrió un período adicional de investigación» (INE, 2017-j; 50).

El consejero Murayama reconoció, por ejemplo, que hubo una serie de facturas por concepto de equipo de sonido en un contrato general que después se pulverizaron; «ésta es otra práctica que encontramos; [...] nos entregaban ya las facturas pulverizadas entre candidatos que no podían compartir gastos, entre candidatos de una coalición y de un partido político.

En un principio, el INE determinó que, ante un contrato que cobijara la cobertura de campañas que no pudieran compartir gastos, lo procedente sería invalidar el reporte de ese gasto y prorratear el monto sólo entre los candidatos que formaban parte de la coalición. «Hay esto como facturas por sonido, pero no sabemos en dónde utilizaron ese sonido; o toldos, bueno, no sabemos el toldo, qué candidato lo acabó usando, qué día, a qué hora, simplemente prorratearon un contrato general de toldos y eso nos lleva a reclasificar el gasto según este criterio del Tribunal y no como lo habíamos hecho en el pasado» (INE, 2017-j; 51).

Ciro Murayama advirtió que éste es un tema que merece definiciones, pero, sobre todo, “secciones preventivas”, «como ésta que señalo, de estar analizando que los contratos, desde que se presentan, no tengan este subrefugio para cobijar a candidatos rivales y después pulverizar el gasto. Lo tenemos que parar, porque de lo contrario, todo el esfuerzo legislativo que se hizo para corregir el mal prorrateo que se detectó en el año 2012, podría tener aquí una grieta que hunda la nave» (INE, 2017-j; 51).

3.2.6. Facebook.

A raíz de una solicitud de información, el prestador de servicios «Facebook Ireland Limited» presentó una lista de direcciones electrónicas relacionadas con páginas, perfiles y links con contenido específico del candidato Miguel Ángel Riquelme, dentro del período comprendido entre el 1º de diciembre de 2016 al 5 de junio de 2017, por los que recibió un pago por un importe total de \$993,013.96, que no fue identificado en la contabilidad del aspirante.

La coalición refirió que contrató los servicios de marketing digital en redes sociales y sitios web, en beneficio del candidato, con el proveedor «Atelier Espora», por un monto de \$648,000.00, mismo que «realizó operaciones con Facebook para brindarnos el servicio. Esta situación escapa del control de la coalición ya que desconocemos las subcontrataciones que estos realizan con otras empresas y los términos y condiciones que acuerdan» (UTF, 2017m; 148-149).

A efecto de corroborar lo señalado por la coalición, la Unidad Técnica le solicitó al proveedor lo siguiente;

1. Especificar redes sociales o páginas web en las que se colocó la publicidad.
2. Monto total del pago realizado, desglosado por red social o página web.
3. Especificar período de colocación de la publicidad por red social o página web.
4. Indicar la forma de pago, así como la fecha de cobro; en su caso, remitir copia de los cheques o transferencia electrónica.
5. Remitir muestras de los bienes y servicios proporcionados.
6. Remitir la documentación comprobatoria que soporte dichas operaciones, tales como: recibos, contratos de prestación de servicios, pedimentos, fechas de depósito, comprobantes de transferencias, cheques, estados de cuenta, etcétera.

7. Respecto de las personas que contrataron los bienes o servicios entregados o prestados, proporcionar nombre o razón social, domicilio fiscal o particular y Registro Federal de Contribuyentes.

En su respuesta, el proveedor detalló la denominación y dirección electrónica de los videos colgados en la red social y el costo que supuestamente pagó a Facebook por cada uno de ellos; sin embargo, omitió remitir el total de la documentación comprobatoria de las operaciones que expresamente le solicitó la Unidad; particularmente, los comprobantes de los pagos (cheques, transferencias o cargos) y las fechas en que se realizaron los mismos, respecto de las operaciones celebradas con Facebook.

La Unidad, entonces, acreditó que ni la coalición ni el proveedor pudieron acreditar pago alguno a Facebook, aun cuando el Reglamento establece que los partidos y los candidatos tienen la obligación de reportar sus gastos de propaganda en internet, incluidas las redes sociales, y de justificar y comprobar los mismos, por lo que determinó acumular el monto de \$993,013.96 al tope de gastos del candidato a la Gubernatura.⁸¹

Cabría mencionar que en el dictamen aprobado por la Comisión de Fiscalización se determinó acumular al tope de gastos de Miguel Riquelme únicamente la diferencia entre lo revelado por Facebook y lo reportado por la coalición respecto a la operación celebrada con el proveedor «Atelier Espora» (\$345,013.96). El consejero Ciro Murayama, quien votó a favor, afirmó que lo hizo así, pues «nos comunicó la Unidad Técnica que esto había sido acreditado por el proveedor de la coalición[...]. Sin embargo, en días pasados —antes de la sesión del día 14 de julio—, le solicité al Titular de la UTF que me presentara las contestaciones[...]. De tal manera, que al revisar la respuesta de Atelier Espora [y ver] que no hay una sola transferencia a un solo cheque, pido que los 648 mil pesos que se habían dado por buenos se retiren, porque no hay evidencia del pago en términos reglamentarios» (INE, 2017; 497-498).

La coalición, como se anticipó, impugnó dicha conclusión ante el Tribunal Electoral, pues “de forma indebida” la autoridad no dio por atendida la observación. En general, los recurrentes esgrimieron dos argumentos; a) los cambios al Reglamento, mediante Acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017 que no fueron publicados en el DOF; y, b) la autoridad no generó certeza ni fue objetiva en cuanto a lo “verdaderamente” solicitado a Facebook, «ya que jamás especificó de manera clara y contundente lo siguiente; i) lo específicamente solicitado; (!) la temporalidad de lo solicitado; iii) el comprador del servicio; y, iv) la inserción del oficio o notificación emitida por la

⁸¹ Además, en el caso de subcontratación con un proveedor en el extranjero, el sujeto obligado está obligado a presentar el detalle de los conceptos del gasto de los servicios prestados entre el intermediario contratado y el proveedor final del servicio, así como el monto del pago y toda la documentación comprobatoria relativa a la contratación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 46 bis, numeral 2, 143, numeral 1, inciso d), fracción VII, y 261, numeral 5, del Reglamento de Fiscalización.

UTF al proveedor Facebook, que dé certeza sobre todos los elementos que compone lo solicitado por la autoridad administrativa y lo contestado por el proveedor» (INE, 2017-k; 13).⁸²

Los elementos enlistados, consideró la coalición, eran necesarios para “tenerlos a la vista” y, con ellos, ejercer su garantía de audiencia. Adicionalmente, señalaron que con la respuesta remitida por Facebook, la autoridad responsable jamás requirió a su representado ni mucho menos confrontó con todos los elementos si la información remitida correspondió con la temporalidad en que acontece la etapa de campaña electoral y si la misma coincidió con lo reportado, así como con la respuesta dada por el proveedor Atelier Espora.

La Sala Superior calificó infundados los agravios atinentes a la vigencia del Reglamento de Fiscalización, así como fundado el agravio consistente en la transgresión del principio de certeza, pues, del análisis a la observación relacionada con gastos en Facebook, advirtió que, en el marco de la revisión de los informes de campaña de ingresos y gastos de los sujetos obligados, la autoridad administrativa ejerció “parcialmente” sus atribuciones fiscalizadoras; es decir, faltó al principio de certeza, puesto que en momento alguno obtuvo información “cierta e indubitable” que acreditara el pago a Facebook, sea por la Coalición o por el proveedor Atelier Espora (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 228).

En este orden de ideas, el TEPJF consideró que de la respuesta de Facebook, si bien no se advirtió una negativa de operaciones o la falta de elementos para contestar a lo solicitado, la misma se centró únicamente en afirmar cuáles direcciones de internet eran páginas válidas, e incluir respuesta a la información solicitada únicamente de dichas páginas, “siendo omiso en dar respuesta integral y completa a lo solicitado mediante el requerimiento de la UTF”.⁸³ Por otra parte, de la respuesta del proveedor «Atelier Espora», se advirtió que el mismo no informó la subcontratación con Facebook que la propia coalición reconoció en la contestación al Oficio de Errores y Omisiones (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 229-230).

En este contexto, la Sala Superior valoró que la autoridad administrativa, encargada de realizar un “auténtico proceso de revisión de todos los ingresos y gastos de los sujetos obligados”, no agotó sus facultades de investigación, pues en principio estaba en aptitud de formular requerimientos —de carácter imperativo— de información a la coalición y a los proveedores “para despejar obstáculos o barreras, en aras de realizar una la función fiscalizadora encomendada con certeza, objetividad y transparencia”, mismos que, en caso de no ser exhaustivos en la información

⁸² Nota 1: dentro los cambios introducidos al Reglamento por los acuerdos citados, se ubican los artículos 46 bis, numeral 2, y 143, numeral 1, inciso d), fracción VII.

Nota 2: El paréntesis (!) no es de quien escribe estas líneas.

⁸³ En la solicitud de información se requirió a Facebook Ireland Limited informar; a) nombre completo o razón social de los contratantes; b) instrumento jurídico que respalda la contratación; c) forma de pago, detallando cuenta de origen y de destino; d) copia de las facturas, recibos o comprobantes que amparan el pago; e) servicio contratado y fecha de contratación; f) período que comprende el servicio; g) muestras del contenido de la publicidad, propaganda o servicios contratados (SUP-RAP-2014/2017; 228).

requerida, podrían suponer la imposición de una sanción (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 231).

En este sentido, la Sala Superior advirtió que la autoridad responsable no fue exhaustiva en la revisión de los ingresos y gastos en campaña; ni acreditó, con elementos mínimos, la existencia de una erogación, la comprobación de la existencia de la publicidad que favoreciera al candidato de la coalición o algún elemento de sospecha por el posible incumplimiento del deber de reportar gastos (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 233-235).

Aunado a lo anterior, el TEPJF consideró que el INE debió verificar si la totalidad del monto reportado por la red social correspondió a un gasto realizado exclusivamente para el período de campaña, al ser la etapa sujeta a la fiscalización. Sin embargo, según constó, en la solicitud de información se abarcó una temporalidad mayor a las etapas del procedimiento electoral (1° de diciembre de 2016 al 5 de junio de 2017), sin que haya sido demostrada la realización de presuntos actos anticipados de campaña.

En consecuencia, se concluyó que el INE «desplegó sus facultades de manera indebida o imprecisa, y sus hallazgos o datos recabados sobre montos relativos a un período que superan por mucho la etapa fiscalizable, no pueden servir de base para sostener la existencia de un egreso no registrado y como consecuencia su respectiva sanción» (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 235). La actuación del INE, por tanto, se revocó de manera “lisa y llana”, porque de lo contrario, se permitiría que la autoridad fiscalizadora tuviera “dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto”, lo que implicaría una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

El magistrado Reyes Rodríguez Mondragón presentó un voto particular en el que presentó las razones de su disenso (seis votos contra uno); su postura, grosso modo, puede resumirse así: si existen dudas sobre un gasto o ingreso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, lo procedente es aclararlo.

Su disenso se fundamentó en que ni la coalición ni el proveedor presentaron la documentación que acreditara el monto informado por Facebook; y, por lo tanto, la obligación de los entes políticos de reportar y comprobar de forma clara, oportuna y detallada cada uno de los ingresos y gastos realizados, no puede declinarse bajo el argumento de que la autoridad tiene los elementos y las facultades para conocer tales operaciones.

Por otro lado, a su juicio, la falta del análisis de temporalidad, debió suponer la revocación de la conclusión para que la autoridad realizara las diligencias necesarias para determinar el período al que correspondieron los gastos informados por la red social. Reyes Rodríguez afirmó que la supuesta “segunda oportunidad” que se otorgaría al INE es injustificada, pues no se estaría generando una nueva fiscalización sobre hechos novedosos, pues se trata de hechos que habiendo sido reportados no son coincidentes con los datos generados con motivo del despliegue de las

facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017; 259-285).

3.3. «Ni hablar, acatamos».

C. Murayama (INE, 2017-j; 51).

En la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el día 20 de octubre, ante los resolutivos de carácter irrevocable aprobados por la Sala Superior del TEPJF, se advertía un sentimiento de resignación. La consejera Pamela San Martín, lo resumía así; «estoy de acuerdo con el acatamiento porque acata lo mandado por la Sala Superior. Otro tema es si se comparte[...] y lo digo con toda claridad, no comparto lo que resolvió la Sala Superior por cuestiones particulares que tienen efectos muy nocivos para la fiscalización» (INE, 2017-j; 31).

El representante de Morena, el Lic. Horacio Duarte Olivares, fue más allá; «lo que ha venido resolviendo el Tribunal Electoral pareciera ser la construcción de un caso a modo para beneficiar a un partido político, una coalición y a un candidato (INE, 2017-j; 35).⁸⁴ Con la protección de la Sala Superior, se acusaba, el rebase al límite máximo de gastos del candidato Miguel Ángel Riquelme, originalmente fijado en 10.52 por ciento, se redujo a 1.69 por ciento, librando la actualización del supuesto constitucional para anular la elección.

Tope de gastos en campaña	Egresos dictaminados (INE/CG313/2017 e INE/CG447/2017)	Monto reducción (SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017)	Egresos totales	Porcentaje de rebase
\$19,242,478.57	\$21,266,181.18	\$1,713,080.99	\$19,553,100.19	1.61%

Por la actualización de diversos agravios, se revocaron lisa y llanamente los gastos en Facebook, en alimentos, y la aportación indebida vía un descuento. Por no observar las formalidades que rigen al debido proceso (garantía de audiencia), la edición de 8 videos, los cinco spots en TV, y el cálculo del prorrateo, sufrieron una reducción considerable (74.2%); a continuación se muestran los resultados del acatamiento.⁸⁵

⁸⁴ A raíz de la destitución del otrora fiscal de la FEPADE, Santiago Nieto, el representante acusó al gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto de meterse en la contienda y “torpedear” los acuerdos de neutralidad y de equidad.

⁸⁵ Las determinaciones del órgano jurisdiccional representaron, además, una reducción sustancial sobre las sanciones impuestas en un primer momento a la coalición PCS; un total de \$4,273,474.69.

Gastos.	Egresos dictaminados (INE/CG313/2017)	Monto reducción SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017	Monto final
Alimentos	\$3,750,000	\$3,750.00	Revocado
Descuento prohibido	\$46,400.01	\$46,400.01	Revocado
Facebook	\$993,013.96	\$993,013.96	Revocado
Ocho spots artesanales	\$139,200.00	\$123,052.80	\$16,147.20
Spots en TV	\$290,000.00	\$232,000.00	\$58,000.00
Prorratio	\$473,557.54	\$314,864.22	\$158,693.32
Total	\$1,945,921.51	\$1,713,080.99	\$232,840.52

En el proyecto de acuerdo sometido a discusión en el Consejo General, se indicó que el rebase de 1.61% aún no era definitivo. El Instituto Nacional Electoral tenía pendiente la revisión de un procedimiento oficioso, en sustanciación, en donde el PAN alegó que Miguel Ángel Riquelme había rebasado (otra vez) el límite máximo de gastos en campaña.

3.4. 84 videos: *¡y sí hay rebase!*

El día 7 de julio de 2017, el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del INE, el Lic. Francisco Gárate Chapa, presentó un escrito de queja en contra de los partidos integrantes de la coalición Por un Coahuila Seguro, y su entonces candidato a la Gubernatura, Miguel Ángel Riquelme, denunciando sendas infracciones a la normativa electoral en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos. En resumen, se acusó que el aspirante «realizó gastos muy por encima del tope establecido y, a fin de no rebasar el tope de gastos en campaña, realizó una subvaluación u omitió algunos de estos (sic)» (INE, 2017-I; 2).⁸⁶

El Proyecto de Resolución que propuso la Comisión de Fiscalización, tomando en cuenta el conjunto de evidencia, de constancias, de expresiones de defensa y determinaciones jurisdiccionales, fue aprobado hasta el día 30 de octubre de 2017 por el Consejo General del Instituto. En éste se determinó fundada la queja en lo relativo a la omisión de reportar la producción y edición de 84 videos del candidato Miguel Ángel Riquelme que fueron transmitidos a través de la red social Facebook.⁸⁷

⁸⁶ El procedimiento señalado no fue recibido por la UTF dentro del plazo previsto en el artículo 40, numeral 1, del Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización (esto es, 15 días antes de la aprobación del Dictamen y su respectiva Resolución), por lo que fue objeto de una sustanciación ordinaria. Léase el Título Segundo, capítulo II, artículo 34, del mismo Reglamento.

⁸⁷ En el procedimiento se denunció, además, que el candidato no reportó la utilización del sistema “Facebook Ads”; la subvaluación de 11 spots de televisión y de la renta de un autobús; la omisión de reportar la celebración de cinco eventos con el grupo musical “Los Ángeles Azules”; y, la omisión de reportar inserciones periodísticas, pagadas por el PRI y firmadas por 27 candidatas a distintos puestos de elección popular, con motivo de un comentario del candidato de la Alianza Ciudadana por Coahuila, Guillermo Anaya, en el que advirtió que “a las lideresas del PRI les vamos a dar puro chile”. Todos los casos, salvo el

En una primera instancia, el quejoso denunció que la coalición PCS reportó “parcialmente” el gasto de 151 videos exhibidos en la red social, tal como se desprendió de la bitácora de monitoreo de internet y redes sociales confeccionada por la UTF y de la certificación realizada por la Secretaría Ejecutiva del INE (en funciones de Oficialía Electoral).

En su momento, la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros informó que de los 151 videos denunciados, 147 habían sido reportados en la contabilidad del candidato a la Gubernatura; de estos, 144 se encontraban amparados por las pólizas del proveedor «Atelier Espora» y 3 más en la póliza del proveedor «Arte y Comunicación Asociados» (ARCA). Lo que la Comisión, por mayoría de votos, sostuvo, fue que el gasto de la producción de esos videos no se encontraba amparado por las facturas que se extendieron, particularmente, con la empresa «Atelier Espora».

Para mayor claridad, a continuación se relata el proceso;

1. El día 12 de octubre de 2017 se le otorgó garantía de audiencia al PRI y al otrora candidato Miguel Ángel Riquelme para que desahogaran un requerimiento por la falta de reporte de 4 videos en redes sociales.
2. El 17 de octubre dieron contestación y alegaron que únicamente faltaban por reportar dos de ellos, ya que de los 4 observados, uno era de edición casera (teléfono celular) y otro ya había sido sancionado.
3. El día 27 de octubre la UTF presentó ante la Comisión un proyecto argumentando que la coalición únicamente había dejado de reportar 2 videos de los 151 denunciados por el PAN.
4. La mayoría de los consejeros (2 contra 1) en la Comisión decidió que la conciliación era imprecisa porque, si bien el PAN denunció 151 y la UTF localizó 147 (de ahí que sólo emplazó por 4 videos faltantes), estos no se podían considerar como reportados, ya que la conciliación que hizo la UTF con las facturas del proveedor «Atelier Espora» no demostraban la “producción de los videos”, sino únicamente la “colocación en internet” de los mismos.⁸⁸

En este caso, la UTF partió de una premisa fundamental; no se puede confundir gasto en colocación de propaganda con gasto de producción de la misma. En palabras del consejero Ciro Murayama; «una cosa es producir un video y otra cosa pagar a Facebook para su exhibición. El gasto pagado a una empresa en Irlanda no puede ser el mismo que recibió otra empresa en México,

último, fueron determinados infundados. La omisión de reportar las inserciones, por no tener un impacto sobre la contabilidad del candidato Miguel Ángel Riquelme, no obran en el presente escrito. Para más información, léanse la resolución del Consejo General (INE, 2017-l [Apartado D]; 163-197), así como la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del día 30 de octubre en la que se aprobaron dichas resoluciones (INE, 2017-m; 149-235).

⁸⁸ No estaban presentes los consejeros Adriana Favela ni Benito Nacif.

necesariamente se trata de recursos distintos; o lo transferiste al exterior para pagar a la red social o lo pagaste a tu productor local» (INE, 2017-m; 150-151).⁸⁹

Ahora bien, a fin de verificar el adecuado reporte de los gastos correspondientes a la producción de los videos denunciados, la autoridad procedió a realizar un análisis de las operaciones que por concepto de producción de materiales de audio y video para internet adquirió la fuerza política denunciada. La coalición había especificado que por este concepto acudió a los servicios de Atelier y ARCA.

Como se recordará (ver apartado «*Facebook*»), a partir del hallazgo de un gasto no reportado a Facebook, a través de una solicitud de información, la coalición refirió que ese gasto fue amparado por el proveedor «Atelier Espora», vía una subcontratación (que nunca se comprobó), y que éste únicamente estuvo encargado de colocar dicha propaganda en la red social. Incluso, dentro de la relación de propaganda que el proveedor entregó al Partido, y que éste último adjuntó al SIF, se señaló que «la propaganda a colocar corresponderá a aquella que entregue el cliente».⁹⁰ En consecuencia, a confesión de parte, la Unidad valoró que en las pólizas de Atelier se dio cuenta exclusivamente del pago a Facebook por colocar la publicidad, no así del pago destinado a la producción de la misma.

En este sentido, si se cubrió el pago de su colocación, exclusivamente, vía «Atelier Espora», el otro pago queda sin reporte, a menos que se sustente en otra factura; en este caso, según refirió la propia coalición, del proveedor «Arte y Comunicación Asociados». Lo relevante en la queja, en suma, fue determinar de cuáles videos sí fue reportado su gasto de producción y de cuáles no.

En palabras del representante del PAN, el Lic. Eduardo Aguilar Sierra;

Cuando acreditamos que Facebook determinó que había un gasto, el PRI contesta: No, lo que pasa es que eso se ampara por Atelier Espora. Y luego cuando se le pregunta de nueva cuenta que de dónde salió la producción de los videos dicen: No, también de Atelier Espora. Ah, bueno, no que ya habías dicho que Atelier había sido solamente para la colocación, y hoy se meten en un vericuetto que ya no saben cómo salir. Y meten a una tercera empresa[...] Arte y Comunicación, luego el Partido dice: No, lo que pasa es que esos videos fueron de [ARCA]. Claro, lo que pasa es que Arte y Comunicación cuando en su momento de manera orgánica, de manera natural, reportó las pólizas de gasto

⁸⁹ Esto en atención a lo resuelto por la Sala Superior en lo relativo a la obligación de la autoridad electoral de diferenciar entre los conceptos del gasto, pues son cosas distintas la producción, la edición y la colocación de videos. Caso similar resolvió el TEPJF respecto a la edición, que no producción, de los spots transmitidos en el estadio TSM.

⁹⁰ Cabría mencionar que en el contrato celebrado con el proveedor Atelier Espora se estipuló como objeto “prestar los servicios de publicidad en internet, consistente en el Servicio de gestión de redes sociales y Marketing digital, los cuales incluyen el diseño de la publicidad, colocación y retiro”. Sin embargo, tanto la coalición como el proveedor refirieron que sólo se facturó a la primera por concepto de la difusión de cada video en la red social (colocación), no así por concepto de producción o edición de videos. Esta contradicción motivó que los consejeros disidentes acusaran una violación procedimental, pues nunca se le pidió al proveedor que explicara por qué sus dichos decían una cosa y el contrato otra. La consejera Dania Ravel, lo expresó así; «creo que eso nos faltó para tener más claridad y poder llegar a una determinación cierta» (INE, 2017-m; 207).

correspondientes, obviamente reportó 22 videos, y por tanto cuando nosotros en la queja logramos acreditar que habían más de 151, que hoy nos reconocen solamente 84 videos, entonces ya no saben de dónde salieron los demás (INE, 2017-m; 157-158).

De los 151 videos denunciados, la UTF localizó 22, cuya producción sí se amparó en las pólizas de ARCA. Adicionalmente, la Comisión de Fiscalización fue muy cuidadosa para identificar qué videos denunciados no tenían producción o, inclusive, se encontraban repetidos. Se desecharon videos tomados con un teléfono celular y que, evidentemente, no tenían producción ni postproducción profesional; otros que eran extractos del debate —cuya producción corrió a cuenta del OPLE—, e incluso se identificaron 3 videos que habían sido sancionados previamente —en el Dictamen aprobado el 17 de julio se sancionó a la coalición por 10 videos no reportados—. De esta depuración, se localizaron 84 videos que no aparecían en las pólizas de ARCA y que, por sus propias características, sí tenían producción o postproducción.

En consecuencia, el Consejo General del INE aprobó, por 6 votos contra 5, que el monto involucrado relativo a la omisión de reportar gastos por concepto de la producción de 84 videos transmitidos vía Facebook, por un importe de \$1,461,600.00, se debía cuantificar a la cifra total de egresos del candidato Miguel Ángel Riquelme Solís.⁹¹

Los votos disidentes, encabezados por los consejeros Marco Antonio Baños y Adriana Favela Herrera —quienes presentaron un voto particular—, se fundamentaron en dos cuestiones fundamentales; la labor de la autoridad electoral trastocó el principio *non bis in ídem* (juzgar dos veces el mismo hecho) y, atentó contra la certeza, ya que no se le otorgó posibilidad de defensa a la coalición.

En cuanto a la primer irregularidad, los consejeros valoraron que se realizó un “doble juzgamiento” por el mismo hecho, pues los «hechos de “litis” de queja son los mismos que ya fueron objeto de aprobación y resolución en el dictamen consolidado del día 17 de julio, en los que apreciamos que la coalición PCS sí reportó oportunamente todos los videos (incluidos los 84 que se sancionan en la queja)» (INE, 2017-n; 7-9).

En lo concerniente a las vulneraciones al debido proceso y la garantía de audiencia, los disidentes adujeron que la autoridad electoral, toda vez determinada la omisión de reportar la producción de los 84 videos, debió darle nuevamente derecho de audiencia a la coalición para decirle, en consideración del consejero Andrade: «nosotros encontramos 84 videos no reportados, no están en tu factura, no están en tu otra factura, que es lo que me habías dicho, para que en su momento se hubiera podido defender» (INE, 2017-n; 182).

Sobresalen diversas cuestiones; en cuanto al presunto “doble juzgamiento”, sería oportuno mencionar que la Unidad Técnica diferenció entre la colocación de los videos en la red social que,

⁹¹ El precio de referencia fue el mismo que se utilizó durante el proceso de revisión de los dictámenes consolidados; esto es, \$17,400.00 por cada video cuya producción no fue reportada.

efectivamente, tuvo por acreditada, y la producción de los mismos; por lo que, como refería el consejero Murayama, se trató de dos gastos distintos.

En cuanto a la vulneración a la garantía de audiencia de la coalición y, parafraseando al consejero Andrade, si me habías dicho que estaban en una factura (Atelier Espora) y luego me dices que en otra (ARCA), y no están, lo procedente fue tener la producción de los 84 videos como no acreditada. Adicionalmente, el consejero Rivera puntualizó otra cuestión; la contradicción evidente, no sólo de argumentos, sino de cifras: «si el gasto en difusión por Facebook incluso podría ser más alto de lo que se acredita [Facebook reveló \$993,013.96 y Atelier reportó (que no comprobó) únicamente \$648,000.00], no quedó nada para producción. Ante esta contradicción o esta incongruencia de cifras, podemos concluir que hay un gasto no reportado que no cabe ni en las facturas de Atelier ni en las facturas de ARCA» (INE, 2017-n; 199).

Sin embargo, a consideración de los consejeros disidentes, la omisión de reportar la producción de los 84 videos debió ser objeto de un nuevo requerimiento para que la coalición pudiera defenderse; «¿Qué es lo que hubiera podido decir el partido político? “Eso ya me lo consideraste en el Dictamen del 17 de julio”, o bien, “hay otra factura”, o “no hubo otra factura” y aceptar los cargos» (INE, 2017-n; 182).

Conforme a lo aprobado en el procedimiento de mérito, el monto involucrado relativo a la omisión de reportar gastos, por un importe de \$1,461,600.00, fue acumulado a la cifra total de egresos del otrora candidato Miguel Ángel Riquelme. Como puede apreciarse, las cifras arrojaron que éste habría rebasado el límite máximo de gastos en campaña por un monto superior al cinco por ciento.⁹²

Tope de gastos en campaña	Total de egresos dictaminados	Monto a acumular por el procedimiento de mérito	Total de gastos	% de rebase
\$19,242,478.57	\$19,553,100.19	\$1,461,600.00	\$21,014,700.19	9.21%

Elaboración propia con base en el procedimiento de mérito.

La posibilidad de anular la elección coahuilense, por tercera ocasión, era plausible. La coalición y el entonces Gobernador electo del estado de Coahuila, anunciaron que impugnarían dicha resolución ante el TEPJF. El día 3 de noviembre de 2017, día en que presentaron la demanda ante el órgano jurisdiccional, el otrora presidente del PRI, Enrique Ochoa, desde Saltillo, advertía; «Miguel Riquelme ganó con la fuerza de los votos, y defenderemos su triunfo con la fuerza de la ley» (Chacón, 2017-b). En las ulteriores determinaciones de la Sala Superior, habría de incluirse también la impugnación relativa al costo impactado con motivo de la labor onerosa de sus

⁹² A la coalición PCS se le impuso una multa equivalente al 150% sobre el monto involucrado; un total de \$2,192,400.00. Además, por incurrir (otra vez) en un rebase sobre el tope de gastos en campaña, recibió una sanción por \$1,366,582.36.

representantes generales y ante mesas directivas de casilla durante la jornada electoral del día 4 de junio.

3.5. “*Le pese a quien le pese, en Coahuila ya ganamos*”.

El día 24 de noviembre, siete días antes de la fecha programada para la toma de posesión del Gobernador electo (fijada para el día 1º de diciembre de 2017), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió las dos últimas impugnaciones relativas al presunto rebase sobre el límite máximo de gastos en campaña del candidato Miguel Ángel Riquelme Solís. Los gastos acumulados con motivo de la producción de 84 videos colgados en la red social Facebook, así como por concepto de la representación onerosa durante la jornada electoral, habrían de sufrir reducciones considerables. La Sala Superior, finalmente, concluiría que el candidato no sólo libró el supuesto constitucional para anular la elección, sino que no incurrió en rebase alguno. Veamos.⁹³

3.5.1. *Riquelme en absoluta indefensión.*

El día 3 de noviembre de 2017, los Partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional, y el C. Miguel Ángel Riquelme, interpusieron ante el TEPJF, respectivamente, recursos de apelación y un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra de la resolución del Consejo General del Instituto que fundó la omisión de reportar la producción y post-producción de 84 videos colgados en la red social Facebook.

Los inconformes, en su escrito de demanda, denunciaron, entre otros agravios; violaciones al debido proceso —indebido emplazamiento y violación a la garantía de audiencia y debida defensa—; y, la vulneración de los principios de cosa juzgada e impedimento de juzgar dos veces sobre los mismos hechos (*non bis in idem*).⁹⁴ En resumen, se adujo que la actuación de la autoridad electoral, al ser contraria a derecho, debía suponer la revocación de la resolución impugnada.

Los actores denunciaron que la autoridad únicamente determinó iniciar el procedimiento sancionador por la omisión de reportar sólo 4 videos. No obstante, el Consejo General resolvió que se omitió reportar la producción de 84; lo que, además de ser “incongruente” con el emplazamiento, impidió a los recurrentes ejercer su garantía de audiencia respecto de los gastos por los que no se les emplazó. En este sentido, la coalición «[se encontró] en absoluto estado de

⁹³ El mismo día 24 de noviembre, la Sala Superior resolvió una impugnación presentada por la coalición y el candidato Miguel Riquelme para revocar la la sanción impuesta por el procedimiento de queja relativo a la distribución de monederos rosas, mi tarjeta de inscripción. Se revocó la sanción impuesta por el INE porque la propaganda denunciada “no constituyen más que promesas de campaña” (SUP-JRC-388/2017; 35).

⁹⁴ Además, los recurrentes denunciaron la inaplicación de los párrafos 2 y 3 del artículo 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, así como la inconstitucionalidad de este último párrafo; la indebida sustanciación y tramitación del procedimiento de queja, así como la indebida valoración de las pruebas presentadas por el denunciante (PAN); y, la indebida integración de la matriz de precios. Los agravios fueron determinados infundados y, en algunos casos, inoperantes (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 18-55; 95-107; 108-111).

indefensión al no haber tenido la oportunidad de manifestarse y ofrecer pruebas por lo que hace a los 84 videos presuntamente no reportados (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 56).⁹⁵

El Magistrado Ponente, Magistrado José Luis Vargas Valdez, determinó parcialmente fundados los agravios relativos a las violaciones al debido proceso por el “indebido” emplazamiento; particularmente, porque los sujetos emplazados “no pudieron ser escuchados” respecto de la omisión de reportar los gastos de producción y post-producción de 82 promocionales.

La Sala Superior estimó que la autoridad administrativa emplazó a la coalición únicamente por la omisión de reportar cuatro videos; de su respuesta, se sostuvo la omisión de sólo dos, por lo que la inobservancia de reportar la producción de otros 82 “careció de sustento y congruencia”. En otras palabras, la autoridad jurisdiccional estimó que de los 84 videos sancionados, 82 no fueron materia de los emplazamientos realizados a la coalición ni al candidato Miguel Riquelme, por lo que “no pudieron ser escuchados ni vencidos” respecto de la infracción que se les atribuyó (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 63-66).⁹⁶

El órgano jurisdiccional advirtió que, con independencia de que pudiera considerarse válida o no la ampliación de hechos e infracciones objeto del procedimiento, la autoridad no informó, “de manera clara y cierta”, la imputación de nuevos hechos y conductas a la coalición, por lo que, al no hacerlo así, existió una vulneración al proceso y a la garantía de audiencia (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 68).

En este sentido, el ejercicio de la “atribución sancionatoria” de la autoridad debió circunscribirse a los cuatro promocionales objeto del emplazamiento, por lo que procedió dejar sin efectos las consideraciones y puntos resolutivos relacionados con los gastos de elaboración de los 82 videos restantes. De otra manera, se permitiría que hechos que indebidamente fueron investigados y sancionados, fueran analizados en un segundo momento, otorgando una nueva oportunidad para que se subsanen las irregularidades al procedimiento, lo que implica una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 de la CPEUM (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 69).

La Sala Superior reconoció, sin embargo, que frente a esta “violación”, lo ordinario sería reponer el procedimiento. Empero, bajo el argumento de que la autoridad trastocó el principio *non bis in ídem*, ello resultaría “innecesario” porque las erogaciones correspondientes a la producción y

⁹⁵ Grosso modo, las formalidades que rigen al debido proceso son: a) conocer las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos; b) exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que estime necesarios para su defensa; c) ofrecer y aportar pruebas en apoyo de sus posiciones; y, d) obtener una resolución en la que se resuelvan las cuestiones debatidas (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 56-58).

⁹⁶ Si bien en la sesión de la Comisión de Fiscalización en la que se propuso sancionar la omisión de 84 videos, la autoridad le notificó a la coalición y al otrora candidato dos alcances al oficio de emplazamiento, la Sala Superior determinó que estos fueron “genéricos” y que en estos no señaló a los denunciados la finalidad ni el objeto perseguido por los mismos (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 66-67)

postproducción de los videos sancionados, ya habían sido objeto de revisión, pronunciamiento y resolución por parte de la autoridad durante la revisión del informe de gastos de campaña.

En concepto del órgano jurisdiccional, la elaboración de los 82 videos se encontró debidamente “registrada, soportada y comprobada”, particularmente, en los contratos celebrados entre el proveedor «Atelier Espora» y la coalición PCS, en donde se estableció como alcance “elaborar y colocar”, así como “monitorear, conservar y retirar la publicidad en internet” (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 82-86).

Respecto a la respuesta de la coalición producto de la inobservancia de reportar la producción de diversos videos durante el período de campaña, en la que señaló que «al respecto se indica que el proveedor observado (Atelier Espora) únicamente colocó la propaganda en internet, ya que ésta fue elaborada por el proveedor Arte y Comunicación Asociados S.A. de C.V.», la Sala Superior argumentó que la autoridad tuvo a su alcance la documentación “suficiente” sobre la que ya había emitido un primer pronunciamiento, por lo que se encontraba impedida para emitir una segunda determinación vinculada con ese concepto (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 91). En otras palabras, al haber llevado a cabo en dos ocasiones el estudio de los mismos hechos y conductas, y al arribar a conclusiones distintas e incluso “contradictorias”, la autoridad había vulnerado el principio *non bis in ídem*.

Por lo que hace a los dos videos que sí fueron motivo del emplazamiento, “de los que el debido proceso no se transgredió”, la Sala Superior concluyó la falta de reporte y comprobación de los recursos empleados en su elaboración. En plenitud de jurisdicción, “dado lo avanzado del proceso electoral, así como la proximidad de la fecha prevista para que se verifique la toma de posesión del Gobernador electo”, el órgano jurisdiccional determinó acumular su valuación, un monto por \$34,800.00, al tope de gasto de campaña del otrora candidato Miguel Ángel Riquelme (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 125-126).⁹⁷

El Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón presentó un voto particular en contra del criterio mayoritario (seis votos contra uno) por el que se modificó la resolución del Consejo General. En esencia, el Magistrado consideró que, si bien existió un indebido emplazamiento, existían elementos suficientes respecto al gasto, así como principios básicos que exigen a la autoridad y a los partidos a generar certeza sobre el origen y destino de sus recursos, que se oponían sustancialmente a revocar de manera lisa y llana el procedimiento.

En este orden de ideas, si la Comisión de Fiscalización consideró que los videos que no estuvieran soportados por las facturas expedidas por la empresa ARCA debían ser considerados como no reportados, en razón de que ésta fue la única señalada por el partido denunciado como

⁹⁷ En este caso, la Sala Superior consideró que no se vulneró el principio *non bis in ídem* por dos razones primarias; porque los gastos en producción y postproducción de los dos videos no formaron parte del procedimiento de revisión de los ingresos y gastos del candidato; y, porque el Instituto no contó con la información ni documentación relativa a los videos, motivo por el que válidamente podía emitir un pronunciamiento respecto de los mismos.

proveedor de la producción de los videos transmitidos vía Facebook durante la campaña, esta modificación debió ser notificada a los denunciados.

Sin embargo, bajo el argumento que reza “si existen dudas sobre un gasto, lo procedente es aclararlo”, se debió reponer el procedimiento, en el sentido de que se emplazara de nueva cuenta a los actores señalándoles la totalidad de los hechos por los cuales se les pretendía sancionar; «reponer el procedimiento trae aparejado generar certeza y transparencia y lograr un mejor proceso de rendición de cuentas respecto de lo reportado por los partidos políticos[...]. No habría “una segunda oportunidad”, pues no se estaría generando una nueva fiscalización sobre hechos novedosos, puesto que se trata de gastos que la propia Comisión de Fiscalización consideró que no fueron reportado (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 136).

Adicionalmente, el Magistrado consideró que jurídicamente no existía “cosa juzgada”, pues nunca hubo un pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa en el Dictamen consolidado, respecto a la existencia o inexistencia del reporte de gastos relativos a la producción de los videos. De hecho, en el proceso fiscalizador, la UTF únicamente tuvo por acreditado el gasto por colocación de los videos, vía el proveedor «Atelier Espora», no así de su producción. En consecuencia, sostener “innecesaria” la reposición del procedimiento cae a plomo, pues no es posible concluir que está reportado el gasto de producción y que el procedimiento vulneró el principio *non bis in ídem*. (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados; 137-138).

Conforme a lo resuelto por el Tribunal Electoral, la cifra total de gastos del entonces Gobernador electo, Miguel Ángel Riquelme, habría sufrido una reducción sustancial; el costo de edición de 82 videos (\$1,426,800.00) fue revocado lisa y llanamente, mientras que la valuación de los dos videos que “sí respetaron el debido proceso” fue sostenido por el órgano jurisdiccional (\$34,800.00).⁹⁸

3.5.2. *Entre lo esencial y lo realmente esencial.*

El día 9 de octubre, a fin de impugnar la resolución por la que se sostuvo la labor onerosa de la representación general y ante mesas directivas de casilla de los partidos políticos que integraron la coalición Por un Coahuila Seguro, los institutos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Joven y Socialdemócrata Independiente, y el otrora candidato Miguel Ángel Riquelme presentaron, respectivamente, recursos de apelación y un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el TEPJF.

Al respecto, entre los múltiples agravios denunciados por los recurrentes, el órgano jurisdiccional procedió a determinar si, como lo resolvió el Consejo General del Instituto, se

⁹⁸ La sanción impuesta por incurrir (otra vez) en un rebase sobre el límite de gastos por un monto de \$1,366,582.36 fue revocada. La multa sostenida por no reportar la producción de los 84 videos por \$2,192,400.00 también fue revocada. Se sostuvo únicamente una multa equivalente al 150% sobre el monto ahora involucrado (\$34,800.00); un total de \$52,200.00.

encontraba plenamente acreditada o no la infracción relativa a la omisión de reportar gastos a favor de los representantes que participaron en la jornada electoral coahuilense.⁹⁹

En esencia, los quejosos adujeron que el procedimiento consistió en determinar si la totalidad de los representantes ejercieron su función de manera libre y desinteresada, o bien si representó un gasto que debió ser reportado, pero que la autoridad “se apartó de tales parámetros”, limitando sus facultades de investigación a la valoración de los formatos CRGC; es decir, a determinar si los formatos cumplían o no con ciertos requisitos primarios.

A su juicio, «de haberse actualizado una correcta valoración del caudal probatorio, la responsable debió concluir que, si bien los formatos no fueron debidamente reportados, sí se acreditaba el carácter gratuito de la función de los representantes, por lo que sólo procedía una sanción por una falta formal y no la determinación de gastos no reportados» (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 59).

El Magistrado Ponente, Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, consideró parcialmente fundados los planteamientos y “suficientes” para revocar la resolución reclamada. En su momento, el órgano jurisdiccional sentenció que el Consejo General “indebidamente” determinó la materia del procedimiento oficioso y, en consecuencia, realizó una “indebida valoración” del material probatorio —dejando de valorar las pruebas aportadas en defensa de los partidos recurrentes—, acreditando una infracción “sin bases ni elementos” (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 67).

En este orden de ideas, conforme a lo establecido en el dictamen y en la resolución del Consejo General del día 17 de julio, la “materia primaria” del procedimiento sancionador no era determinar si los CRGC fueron expedidos en tiempo y si cumplían o no con ciertos requisitos esenciales o secundarios, sino, como se señaló en su línea de investigación, si la prestación de servicio de representación implicó un gasto por parte de los partidos denunciados y, “sólo en el caso de acreditarse fehacientemente tal erogación”, si se reportó debidamente (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 69-70).¹⁰⁰

Ahora bien, como se estableció anteriormente, la autoridad administrativa dirigió sus investigaciones a determinar si el partido político presentó o no los formatos CRGC señalados en el emplazamiento y, en caso de haberse presentado, si estos reunían los rubros esenciales (nombre y firma, fecha y clave de elector). De este modo, de no haberse presentado el formato correspondiente o, aun habiéndolo reportado, éste no cumplió con siquiera uno de los requisitos fundamentales, la autoridad lo consideró “inválido”; es decir, como un gasto no reportado.

⁹⁹ Léanse la totalidad de agravios identificados por la Sala Superior (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 16-17).

¹⁰⁰ La Sala Superior valoró que sólo ante la acreditación “fehaciente” de alguna infracción, a partir de elementos de convicción suficientes, la autoridad podía imputar o atribuir la comisión de una infracción al sujeto denunciado y fijarle alguna sanción, pues en el procedimiento administrativo sancionador la “carga de la prueba” corresponde tanto a la autoridad electoral para acreditar la responsabilidad del sujeto denunciado, como al sujeto obligado para demostrar que no es responsable (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 82).

Particularmente, en la resolución se estableció que los documentos aportados por los partidos fuera del plazo comprendido entre los días 4 y 7 de junio —en virtud del principio de comprobación del gasto en tiempo real que incluyó la reforma político-electoral de 2014—, serían considerados inválidos, entre otras cuestiones, “para evitar una comprobación amañada del gasto”.

El órgano jurisdiccional no compartió esta consideración, pues el hecho de que contengan una fecha fuera de este plazo —o no la contengan en lo absoluto— “no perjudica la validez del contenido”, del cual se obtiene una “manifestación expresa de voluntad” de un sujeto plenamente identificado con su nombre, clave de elector y firma (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 97).¹⁰¹

En este sentido, en consideración de la Sala Superior, la fecha únicamente acredita el momento en el cual se elabora y se firma el documento «un elemento importante[...] porque con tal dato se acredita cuándo se elaboró y el nacimiento del acto jurídico que en él se consigna», pero que su ausencia no vicia la voluntad de la persona que suscribe el documento. «[La fecha] únicamente acreditaría el reporte extemporáneo de la obligación, mas no su omisión, de manera que ello se traduce en una falta formal al no haberlos tenido de forma previa en su resguardo». (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 99).

Al respecto, la Sala Superior reconoce que, si bien la fecha que consta en el formato CRGC es “esencial”, lo “realmente esencial” es la manifestación de voluntad de quienes fueron representantes en la que se consignó que actuaron de manera libre, desinteresada y gratuita. (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 101-102). Adicionalmente, el órgano jurisdiccional determinó que si la propia autoridad “excepcionó” a los partidos de seguir el procedimiento de registro de los formatos en el SIF cuando el servicio de representación fuera gratuito, no podía invocar el supuesto normativo que obligaría a los partidos a requisitar los formatos CRGC dentro de los tres días siguientes a la jornada electoral (artículos 38 y 216 bis del Reglamento).

«Ello, porque, en todo caso, la obligación de presentar los formatos CRGC nació cuando los mismos fueron requeridos por la propia autoridad, de manera que la temporalidad para presentarlos se ajustaba al plazo concedido para cumplir con el requerimiento, requerimientos que evidentemente se formularon con posterioridad al 7 de junio» (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 105). En consecuencia, por así haberlo dispuesto a través de la orden de no registrar la documentación en el SIF, tal temporalidad no pudo servir como base para desvirtuar los formatos presentados por los partidos políticos.¹⁰²

En suma, si en el documento falta la fecha o se consigna una fuera del plazo, “no se vicia la voluntad”; consecuentemente, la ausencia del documento que acredite la gratuidad del gasto, o

¹⁰¹ Como se refirió anteriormente, esto se sustentó bajo el argumento de que la “finalidad” del procedimiento no fue determinar si los Comprobantes se expidieron o no “de forma oportuna”, sino determinar la gratuidad o erogación del servicio de representación.

¹⁰² Bajo estas mismas consideraciones, la Sala Superior valoró que los partidos tampoco podrían ser responsables de la conducta relativa al registro extemporáneo cuando la actividad de sus representantes fuera gratuita (se excepcionó la obligación de reportarlo en tiempo real); sólo en los casos en que su actuar fuera oneroso (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 106).

bien que no contenga los elementos “realmente esenciales” (nombre, firma y clave de elector), será considerado inválido y, por ende, en tales casos, deberá tenerse por no reportado el gasto atinente.

Conforme a lo establecido por el Tribunal Electoral, los institutos políticos que conformaron la coalición Por un Coahuila Seguro lograron subsanar un total de 401 formatos CRGC de los 526 sancionados previamente. Los 388 formatos de representación priísta, por ejemplo, fechados el día 20 de junio de 2017, fueron determinados válidos. El monto acumulado original (\$501,796.64), de este modo, sufrió una reducción considerable (74.88%); quedó sin efectos un monto por \$375,740.93, subsistiendo únicamente uno por 126,055.71 pesos.¹⁰³

Formatos CRGC subsanados.

Partido político	CRGC observados en el emplazamiento	Motivo de sanción (INE/CG447/2017)	Subsanados (SUP-RAP-687 y Acumulados)	Motivo de sanción (INE/CG573/2017)
PRI	388	388	388	0
PVEM	366	47	10	37
PNA	74	1	0	1
Campeño Popular	83	1	0	1
Joven	430	49	1	48
De la Revolución Coahuilense	66	4	0	4
Socialdemócrata Independiente	258	36	2	34
Total	1,665	526	401	125

Nota: Se subsanaron los formatos de representación priísta; el PVEM subsanó 8 formatos determinados en un primer momento “inválidos” por la fecha consignada y 2 más por demostrar ante el TEPJF que sí habían sido presentados ante la autoridad. Los Partidos Socialdemócrata Independiente y Joven subsanaron, respectivamente, dos formatos por haber demostrado que sí fueron presentados y uno más por demostrar que sí contenía la clave electoral del ciudadano.

Elaboración propia con base en los resuelto por la Sala Superior del TEPJF.

El Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, presentó un voto particular en contra del criterio sostenido por la mayoría (6 votos contra 1). Grosso modo, el Magistrado consideró que por lo “atípico” y el objeto del procedimiento, la fecha de presentación del CRGC era “trascendente”, pues demuestra que los formatos CRGC no estaban bajo el resguardo de los partidos políticos y, por lo tanto, que no se generaron entre los días 4 y 7 de junio de 2017.

En su consideración, un documento fechado fuera del plazo para presentar el respectivo informe de campaña genera “dudas razonables” sobre las condiciones —y circunstancias de su

¹⁰³ La multa impuesta por actualizar un rebase sobre el límite máximo de gastos (\$559,915.77) fue revocada. La sanción sostenida por omitir reportar la labor onerosa de sus representantes sufrió una reducción considerable. Los \$915,202.41 sostenidos en un primer momento se redujeron a \$597,470.15 (65.28%).

elaboración— en las que se expresó la voluntad de los representantes. Ello, en atención a que, una vez agotado el plazo para el cumplimiento de una obligación, la confección de medios probatorios con posterioridad a dicha fecha genera dudas sobre su autenticidad, pues su falta de “inmediatez” es un indicio de que se elaboró con la finalidad de obtener un beneficio indebido o una posición favorable en una controversia y no “como prueba de un hecho anterior” (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 206).

De esta forma, tener por acreditados hechos vinculados al cumplimiento de obligaciones por parte de los partidos políticos sobre la base de medios probatorios generados en circunstancias que cuestionen su autenticidad, «limita la efectividad de los mecanismos de control pues dificulta el proceso de fiscalización e imposibilita la “actividad probatoria” al punto de impedir la correcta fiscalización de los recursos de los partidos y candidatos» (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 209).

Finalmente, el Magistrado Rodríguez consideró que la determinación de la Sala Superior iba en contra de la “eficacia del derecho”, pues no establecían estímulos para el cumplimiento oportuno de las obligaciones en materia de fiscalización y dejaba abierta la posibilidad de una confección de medios probatorios de dudosa “autenticidad, credibilidad y verosimilitud” (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 210).

«En este contexto, es posible considerar que la efectividad del marco normativo dependerá —además de que existan instituciones con atribuciones plenas de fiscalización y monitoreo para efectivamente aplicar la ley, investigar, prevenir, contener y sancionar las malas prácticas— de que se generen las condiciones y circunstancias para que la amenaza de una sanción sea creíble a fin de que se cumpla con el efecto disuasivo de malas prácticas electorales. Todo ello abona, en mi concepto, a la credibilidad del sistema jurídico; a la cultura de la legalidad, a la integridad electoral, a la confianza y legitimación de las elecciones» (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados; 210-211).

3.6. *¡Y no hay rebase!*

“Yo creo que una resolución del Tribunal es una gran legitimación”.

Miguel Riquelme (Gutiérrez, 2017-c).

«El Tribunal Electoral mostró ser un órgano al servicio de quienes violan la ley», sentenciaba el independiente Javier Guerrero, miembro del «Frente por un Coahuila Digno», encabezado por Guillermo Anaya; con resoluciones “lamentables” se sentó un mal precedente sobre «cómo se puede violar la ley sin que existan consecuencias para el responsable» (Chacón, 2017-c). A seis meses de la elección, el día 29 de noviembre de 2017, el Consejo General del Instituto, en sesión extraordinaria urgente, acató las sentencias últimas del órgano jurisdiccional.

El entonces Gobernador electo del estado de Coahuila, Miguel Ángel Riquelme Solís, como se anticipó, no sólo libró el supuesto constitucional para anular la elección, sino que su engrose total de gastos en campaña incluso quedó debajo del límite máximo establecido.

Topo de gastos en campaña	Egresos dictaminados (INE/CG501/2017)	Monto reducción (SUP-RAP-719/2017 y Acumulados) “84 videos”.	Monto reducción (SUP-RAP-687/2017 y Acumulados) “Formatos CRGC”.	Total de gastos	Aproximación al topo de gastos en campaña
\$19,242,478.57	\$21,014,700.19	\$1,426,800.00	\$375,740.93	\$19,212,159.26	99.84%

Elaboración propia con base en las determinaciones citadas.

En la sesión extraordinaria urgente se cerró el último capítulo de la fiscalización coahuilense. Lo que pasó ese año en Coahuila, sentenció el consejero Enrique Andrade, «de verdad que sí es preocupante. Estamos a dos días de que tome posesión el Gobernador y hasta prácticamente cinco días antes no se sabía quién iba a ser el Gobernador y si había la posibilidad de nulidad o no de la elección. Creo que esta situación pudiera llevar, en el próximo año (2018), de suceder lo mismo en algunas entidades federativas o a nivel nacional, a provocar conflictos sociales importantes» (INE, 2017-o; 31-32).

Tras el largo conflicto postelectoral, el priísta Miguel Ángel Riquelme tomó protesta como Gobernador de Coahuila para el período 2017-2023; el día 1º de diciembre de 2017, desde la tribuna del Palacio del Congreso, sostenía; «la confrontación y la contienda política han quedado atrás, esos que quisieron sembrar odio y cuestionar lo que no les favoreció se equivocaron, yo siempre me mantuve respetuoso, confié en la voluntad popular, en el voto efectivo y en la solidez de nuestras instituciones» (Villarreal, 2017).

En la relación permanente entre las autoridades administrativa y jurisdiccional es natural que haya diferencias. En palabras del consejero Andrade, «la fiscalización siempre tiene alguien que queda contento y alguien que no queda contento» (INE, 2017-o; 24). La revisión de los ingresos y gastos de los candidatos a la Gubernatura y, particularmente, las ulteriores sentencias del Tribunal Electoral dieron cuenta de los alcances de la fiscalización —y de la evolución del sistema de fiscalización inaugurado por la reforma político electoral de 2014—; «una construcción no solamente de las normas, sino también de las capacidades de auditoría y de los propios criterios» (INE, 2017-o; 26).

Bajo una lógica “incremental”, diría el consejero presidente Lorenzo Córdova, el ejercicio coahuilense le planteó a la autoridad electoral «nuevos elementos, desafíos, que a partir de los criterios y las Resoluciones del TEPJF, tenemos no sólo que acatar, sino que instrumentar» (INE, 2017-o; 28). En palabras de la consejera Pamela San Martín; «sin duda hay elementos de autocrítica que se tienen que retomar, sin duda hay cuestiones que habremos de analizar en la

Comisión de Fiscalización y cuestiones que habrán de fortalecerse en la propia Unidad Técnica de Fiscalización» (INE, 2017-o; 34).

Conviene entonces, a la luz de las resoluciones y sentencias finales, identificar las lecciones importantes de la experiencia de la fiscalización en la elección local; evaluar el proceso fiscalizador emprendido en la entidad y la eficacia de la fiscalización que ejerció el INE, así como señalar las deficiencias y problemas que desembocaron en un conflicto postelectoral que se extendió durante meses en detrimento de la certeza, “quizás el principio fundamental principal” (Agíss, 2008) que debe regir la materia electoral.

IV. La centralidad del caso Coahuila.

La reforma político-electoral de 2014 creó, entre otras, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), lo que estrenó una nueva época del sistema electoral mexicano. La fiscalización pasó a ser competencia exclusiva del recién creado Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Comisión de Fiscalización — integrada por cinco consejeros—, con el auxilio de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Por sus facultades exclusivas en la materia, la Unidad Técnica de Fiscalización ha actuado en las elecciones federales y locales celebradas en 2015, 2016, 2017 y 2018, la que sería su “prueba de fuego”, debido a la cantidad de cargos en disputa (y al número de informes a revisar, del orden de los 70,000). Ya el consejero electoral Enrique Andrade advertía, en noviembre de 2017, que de repetirse en 2018 el caso Coahuila, el país podría sumirse en “conflictos sociales importantes”.

No obstante, contra los agoreros del desastre, la fiscalización del proceso electoral 2017-2018 transcurrió sin sobresaltos. Probablemente, entre otros factores, la “ola Morena” relegó a un segundo plano el tema de la fiscalización. Por ejemplo, ¿qué hubiera sucedido si la elección presidencial hubiera arrojado un final de fotografía entre los dos candidatos punteros? Seguramente, debido a que la aceptabilidad de la derrota no ha echado todavía profundas raíces en nuestra democracia, el triunfo presidencial menos judicializado, después de aquél de Vicente Fox, hubiera sido recurrido ante el órgano jurisdiccional.

En el ocaso de 2018, pareciera superfluo el tema de la fiscalización; enclavado ya lejos de la incertidumbre coahuilense, del “sí hay rebase, no hay rebase” protagonizado por las autoridades administrativa y jurisdiccional electorales, y de los juicios que, con cierta razón, preveían conflictos sustantivos en la materia. La “ola Morena” pudo haberlos ocultado, pero no resuelto.

La eventual causal de nulidad por rebase del tope de gastos en campaña se incluyó en el texto constitucional con la reforma político-electoral de 2014. Desde 2015, quince elecciones han sido anuladas por el órgano jurisdiccional. Entre ellas, sólo la elección del Ayuntamiento de Camarón de Tejeda, Veracruz, en el proceso electoral 2016-2017, se anuló por exceder el límite máximo de gastos en campaña —334.76%— (SUP-REC-1378/2017).¹⁰⁴

Según Chacón (2016; 264), en la elección de 2015 un total de 21 candidatos ejercieron una mayor cantidad de recursos a los permitidos; seis de ellos ganaron la elección, pero ninguno incurrió en el supuesto de anulación porque sus *rebases* no fueron determinantes para el resultado de la elección. En 2016, en la elección de Tocatlán, Tlaxcala (SUP-REC-269-2016), se acreditó que hubo un rebase de 13.03% por parte del candidato ganador; no obstante, con una votación dividida, se consideró que no se actualizaban los supuestos constitucionales para aplicar la causal, pues la diferencia entre el primer y segundo lugares fue de 12.22 por ciento. Este precedente sirvió

¹⁰⁴ Visite Strategia Electoral. 2018. “Anulómetro” en <http://strategiaelectoral.mx/anulometro/> (Consultada el día 7 de octubre de 2018).

para definir el criterio del órgano jurisdiccional, consistente en que si no se acreditaban los parámetros establecidos en la causal de nulidad, entonces no se actualizaban sus efectos.

En la elección coahuilense se abrió nuevamente el debate sobre la nulidad por exceder el límite de gastos en campaña. El candidato a la Gubernatura, Miguel Ángel Riquelme, ganó la elección con una diferencia de 30,860 votos (2.5%), respecto de su más cercano perseguidor, Guillermo Anaya. En el dictamen aprobado por el Consejo General del INE se determinó que el candidato ganador había rebasado el tope de gastos fijado por el OPLE (7.91%); lo que, en principio, la ubicaba en la causal de nulidad. A lo largo de 173 días, su excedente osciló entre el “sí hay rebase” administrativo y el “no hay rebase” jurisdiccional.

Los dictámenes fueron impugnados ante la Sala Superior, órgano que al resolver los agravios, determinó que algunos criterios para determinar numerosos (y millonarios) gastos no habían sido correctos, por lo que debían revocarse. Finalmente, se determinó que el candidato ni siquiera rebasó la frontera establecida por el IEC.

Este cuadro ilustra, de forma sintética, la historia postelectoral.

INE/CG/313/2017	INE/CG447/2017	SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017	INE/CG501/2017	SUP-RAP-719/2017 y SUP-RAP-687/2017
7.91%	10.52%	1.61%	9.21%	No hay rebase.

Elaboración propia con base en las determinaciones citadas.

La Sala Superior, al resolver los motivos de disenso presentados, definió que para poder actualizar la causal de nulidad no sólo se necesita que se emita un dictamen en el que se acredite que hubo un rebase sobre el límite máximo de gastos, sino que además, en caso de ser impugnado, sea validado por el órgano jurisdiccional. Por ende, la causal no opera en automático, sino que se requiere de la intervención del Tribunal Electoral en dos momentos; por un lado, para validar la fiscalización realizada por la autoridad administrativa; y, por el otro, para declarar la nulidad.

Allí radica la centralidad del caso Coahuila; una elección que “no puede volver a repetirse” no sólo por la incertidumbre capaz de provocar “conflictos sociales importantes”. La misma da cuenta de los alcances de la fiscalización y de los criterios jurisdiccionales que deberán instrumentarse en futuros procesos electorales por parte de la autoridad administrativa (particularmente, para acreditar un gasto no reportado). En la relación del caso, además, han podido corroborarse las ineluctables virtudes, pero también las tensiones y problemas inherentes al nuevo modelo fiscalizador. Estoy convencido de que en las ulteriores discusiones sobre la nueva ingeniería normativa que se avizora ya en la materia, las lecciones que dejó tras de sí el caso Coahuila guardarán una importancia central. Recapitulemos.

4.1. Conclusiones. Dilemas, tensiones y perspectivas.

4.1.1. *La fiscalización y la legitimidad.*

La función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control y de investigación. Sus objetivos principales son los de asegurar la transparencia, la equidad y la legalidad en la actuación de los partidos políticos (Agíss, 2008; 12). Lo que se busca es que no sea el dinero el factor que domine la contienda electoral; pues «si su utilización no es regulada, o es mal regulada, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas» (Casas y Zovatto, 2015; 2).

La capacidad de detectar ilícitos y sancionarlos, la fiscalización, en este sentido, no es asunto baladí, pues sin la capacidad de detectar violaciones a la normatividad que regula la financiación política y establecer las sanciones correspondientes, no puede existir una competencia democrática equitativa y transparente, que rinda cuentas, y que se traduzca en una mayor confianza en la democracia y sus instituciones.

La relación del proceso electoral celebrado en el estado de Coahuila de Zaragoza se centró primordialmente en el presunto rebase sobre el límite máximo de gastos del candidato ganador Miguel Ángel Riquelme Solís. Bien puede sugerirse que la incertidumbre en torno a la validez o anulación de la elección tuvo un impacto (poco cuantificable, si se quiere) sobre la confianza en las autoridades electorales, y en la legitimidad del Gobernador electo.

Probablemente, la actitud de los perdedores y las declaraciones realizadas por estos en torno a la confiabilidad de los resultados de la fiscalización y de la actuación de las autoridades electorales (particularmente, del órgano jurisdiccional) contribuyeron de manera importante en generar la desconfianza y descontento ciudadanos. La actuación de las mismas autoridades, sus *decisiones polémicas*, también dieron pie a sospechas y fomentaron la desconfianza. Lo anterior, bajo un razonamiento básico: lo que no se entiende, genera desconfianza (Murayama *dixit*).

Ya lo denunciaba Zovatto (2007; 747), el desencanto democrático está relacionado con el financiamiento político, sus escándalos probados y su *apariencia de corrupción* originada por la falta de transparencia respecto de los fondos obtenidos y erogados por los partidos políticos, así como por las acusaciones entre estos y sus candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos.

El Gobernador Miguel Ángel Riquelme Solís, desconocido por todos los candidatos de oposición por proceder de una elección “indubitadamente fraudulenta”, comenzó su gobierno cuesta arriba reclamando la reconciliación. Una serie de eventos, quizás, ilustren la polarización; Guillermo Anaya viajó a Washington para reunirse con el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, para exigir su intervención inmediata e impedir así el presunto fraude coahuilense (López, 2017-b). Un grupo de ciudadanos mantuvo una huelga de hambre frente a la sede del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; tras conocer el

fallo definitivo de la Magistrada Ponente, Mónica Aralí Soto Fregoso, levantaron el plantón al grito unísono «¡bola de vendidos, sinvergüenzas, vendepatrias!»¹⁰⁵ (Raziel, 2017-c).

No puede obviarse que mientras el conflicto postelectoral seguía su curso, franjas de la población esperaban efectos políticos inmediatos; particularmente, la anulación de la elección. A lo largo del conflicto postelectoral, se ha podido advertir la desconfianza en las autoridades electorales y los resultados de la tarea fiscalizadora en función de supuestos cálculos políticos; resoluciones “lamentables” que construían un caso a modo para beneficiar a un partido y a un candidato. El maniqueísmo político bajo la bandera «Miguel Ángel Riquelme gastó de más y las autoridades (omisas o cómplices) no hicieron nada». Después de todo, los dictámenes que daban cuenta del rebase sobre el límite máximo de gastos coincidían con la percepción (casi) generalizada que sospecha que la política, y las contiendas electorales, se financian con cantidades exorbitantes de dinero.

4.1.2. *La leyenda negra del dinero en las campañas.*

Hoy día, el caso Coahuila se ha constituido, para algunos, como una prueba irrefutable de la falta de instituciones dispuestas a ejercer imparcialmente todas sus atribuciones con los propósitos de frenar y castigar las supuestas carretadas de dinero que se agazapan detrás de cada candidatura sin que nadie las detecte; sea por colusión (de la Sala Superior, dirían), u omisión (del INE, agregarían) (Huchim, 2017b, Dresser, 2017; Casar y Ugalde, 2018; Ugalde, 2017).

Podría considerarse que el caso Coahuila pesa sobre lo que Casas y Zovatto (2015; 12-14) intitularon «la pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político», misma que guarda estrecha relación con la pérdida de confianza ciudadana hacia los partidos políticos y, por mera extensión, a la democracia. Particularmente, considerando que decisiones polémicas de la autoridad pueden minar la credibilidad de los órganos electorales (Díaz, 2017).

El consejero presidente Lorenzo Córdova (INE, 2017-f) refería que nadie a ciencia cierta sabe cuánto es el dinero que se ocupa en las elecciones y que, sobre este tema, hay una enorme especulación. Con sorna, expresaba que había quienes empleaban un método “muy científico” consistente en sostener: «un conocido me dijo que en una elección gastó tanto». Otro, abanderado por Casar y Ugalde (2018), se fundamenta en el cálculo del monto en efectivo que circula en una entidad durante el período electoral, contrastándolo con el que fluye en tiempos no electorales (en Coahuila, entre 2016 y 2017, se presentó una diferencia de aproximadamente 863 millones de

¹⁰⁵ La bancada del PAN en el Senado de la República exigió, incluso, que la Magistrada Soto Fregoso se excusara de la resolución sobre la validez o nulidad de la elección coahuilense, debido a sus “nexos” con el PRI y su otrora dirigente nacional, Enrique Ochoa. Se denunciaron tres cuestiones; la Magistrada es hija de Eligio Soto, ex dirigente estatal del PRI en Baja California; estudió y aprobó cursos impartidos por el TEPJF cuando Ochoa se desempeñaba como director del Centro de Capacitación Judicial Electoral; y, envió un tuit felicitándole por su cumpleaños en septiembre de 2015 (Guerrero, 2017).

pesos). La diferencia, se supone, podría dar un indicio de la “verdadera” cantidad de dinero que se esconde detrás de cada candidatura.

Empero, aunque más objetivo, éste sufre un déficit de objetividad y precisión porque omite que la demanda creciente de efectivo en períodos electorales no guarda una relación directa con un “flujo indebido de dinero hacia las campañas”, sino que puede responder a muchos otros factores.¹⁰⁶

Frente a la opinión que reza «todos sabemos que hay mucho dinero», el Instituto Nacional Electoral no puede decir, ironiza Ciro Murayama: «sumo a las cuentas de los partidos políticos el dinero que se piensa que hay» (INE, 2017; 279). Esto sugiere que aunado al problema (no menor) que supone controlar cómo se financia en realidad la política (y la contienda electoral), existe un problema en la manera en cómo se discute el tema.

En Coahuila, la diferencia entre lo que los partidos y candidatos declaran gastar y lo que el INE comprueba que efectivamente se ha empleado, muestra que la autoridad despliega sus energías, capacidades y atribuciones para hacer valer la Ley. Los procedimientos emprendidos en cada período, los hallazgos notificados a los sujetos obligados vía Oficios de Errores y Omisiones, así como las infracciones sostenidas, son pruebas irrefutables de que la fiscalización funciona. Puede que en los dictámenes no esté toda la verdad, pero hay mucha más verdad que en lo dicho por los actores políticos. En palabras del consejero presidente, Lorenzo Córdova, «hoy la fiscalización, bajo la premisa de que tiene todavía muchas áreas de mejora, muchos desafíos por resolver, es una fiscalización cada vez más robusta» (INE, 2017-f).

Cierto es que en la elección coahuilense, los tres candidatos a la Gubernatura presentaron déficits considerables en sus saldos finales; un monto negativo por 6,048,072.12 pesos.¹⁰⁷ Lo anterior, se infiere, podría dar indicios de la existencia de un financiamiento ilegal o, por lo menos, de origen desconocido que la autoridad no fue capaz de identificar. Y con cierta razón; el INE, si bien ejerce un monopolio sobre la función fiscalizadora, no es una suerte de Unidad de Inteligencia Financiera contra la Corrupción Política (Murayama *dixit*), por lo que debe reflexionarse la necesidad de fortalecer otras instituciones del Estado mexicano.

Zanjar conductas evasivas de partidos y candidatos es tarea exclusiva del INE; pero, en todo caso, se presume fundamental la participación de otras instituciones, tales como el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

¹⁰⁶ Por ejemplo, en tiempos electorales, el INE se constituye en una de las principales fuentes de empleo, a través de la contratación de empleados temporales a los que se les suele pagar vía cheque (que posteriormente serán canjeados por efectivo en las sucursales bancarias). De igual forma, omite la existencia de un mercado que hace su “agosto” alrededor de las contiendas electorales; una serie de proveedores y prestadores de bienes y servicios que incrementan su actividad respecto de períodos no electorales.

¹⁰⁷ No se consideran los gastos acumulados por concepto de la representación general y ante mesas directivas de casilla ordenados por el INE. De incluirse, el monto alcanzaría los \$7,791,478.38.

(SHCP). El otrora Titular de la UTF, Alfredo Cristalin (2017; 238-242), ha identificado algunas de estas conductas;

- a) Subvaluación de aportaciones en efectivo; pretenden no rebasar los límites de aportaciones de simpatizantes y militantes. Se trata de recursos que presumiblemente no serán integrados al sistema bancario y que estarán a disposición de partidos y candidatos.
- b) Aportaciones en efectivo no registradas; se trata de recursos que pueden obtener partidos y candidatos, cuyo origen se pretende ocultar; y que, probablemente, tanto el ingreso como su inversión (gasto) no serán reportados a la autoridad.
- c) Aportaciones en especie no registradas; pretenden ocultar el financiamiento de fuentes no autorizadas. En este caso, los bienes o servicios se reciben directamente sin que estén amparados por una factura, un recibo o un comprobante de pago.
- d) Simulación de operaciones; a partir de la adquisición sobrevaluada de bienes o servicios, partidos y candidatos obtienen un “retorno” en efectivo que puede ser utilizado discrecionalmente sin reportarlo a la autoridad.

Para detectar estas conductas, como ha podido constatarse, la UTF compulsa lo que registran los actores contra la documentación soporte (recibos, control de folios, estados de cuenta, conciliaciones bancarias, entre otros), realiza confirmaciones o compulsas con aportantes, así como con proveedores y prestadores de servicios (circularizaciones). Y, por último, solicita información a la CNBV (confirmación de operaciones, determinación de montos) y al SAT (verificación de la capacidad económica). Los monitoreos, así como las visitas de verificación a casas de campaña y eventos, pretenden dar cuenta de las omisiones al reportar gastos; y, por tanto, indicios de un ingreso de origen desconocido.

En todos los casos; sin embargo, se trata de recursos (casi) imposibles de rastrear, en donde partidos y candidatos (presumiblemente) se coluden con particulares en beneficio mutuo. En general, es sólo gracias a denuncias que se conocen este tipo de actividades, pues la obtención y aplicación clandestina de recursos líquidos es prácticamente imperceptible para el SAT (proveedores y aportantes), para la CNBV (sistema financiero) y para el INE (partidos y candidatos).

A este punto cabe mencionar que fenómenos como la informalidad, la escasa capacidad recaudatoria y regulatoria sobre la actividad económica y la exigua bancarización dan cuenta de la alta proporción de recursos que fluyen al margen del sistema financiero, lo que complica la regulación y detección de operaciones de intercambio monetario (Murayama, 2018).

La fiscalización del dinero en la política no sucede al margen, por lo que zanjar conductas ilegales en materia de financiamiento demanda la coadyuvancia de otras instituciones, así como la recepción y el desahogo oportuno de denuncias, acompañada de una férrea voluntad política para sancionar incumplimientos. Lo anterior, se asume, puede conducir a la aplicación creíble de las

provisiones legales, capaces de controlar (e inhibir) algunos de los peores riesgos en materia de financiamiento político (Lujambio, 2003; Orozco, 2008).

4.1.3. *Fiscalización omniabarcante.*

Escribía Ciro Murayama (2018) que la fiscalización en México es ambiciosa. Y cómo no; se propone conocer la totalidad de los recursos, públicos y privados, declarados o escondidos, que los actores políticos utilizan para la consecución de sus fines. Si bien el Instituto Nacional Electoral «no es el poderoso que todo lo ve, observa y registra» (INE, 2017; 281), la “fiscalización modélica en su plano normativo” cobija, ciertamente, una intención omniabarcante que pretende regular cada aspecto de la contienda política.

No se puede dejar de reconocer a la autoridad administrativa la generación de instrumentos normativos y técnicos para cumplir cabalmente la función fiscalizadora, misma que inicia con el registro de operaciones, continúa con la fiscalización, le sigue la rendición de cuentas —junto con sus consecuencias— y concluye con la transparencia (Cristalinas, 2017; 227).

En virtud del “auténtico proceso de fiscalización”, el INE, entre otras, realiza las siguientes actividades;

1. Utilización de sistemas para el apoyo de la fiscalización:
 - a) Registro Nacional de Proveedores (RNP).
 - b) Sistema Integral de Fiscalización (SIF).
 - c) Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI).
2. Revisión de gabinete.
3. Procedimientos de indagación:
 - a) Visitas de verificación a eventos, recorridos y casas de campaña.
 - b) Monitoreo en páginas de internet.
 - c) Confirmación de operaciones con proveedores y prestadores de servicios.
 - d) Confirmación de operaciones con instancias externas.

El caso Coahuila es un ejemplo de que en México tenemos elecciones altamente reglamentadas y complicadas. El exceso de reglas y obligaciones que pretenden controlar cada aspecto de las contiendas políticas es plausible. En buena medida, es la expresión de un esfuerzo por cerrar el paso a cualquier intento de alteración, manipulación o vulneración al régimen de rendición de cuentas tratándose de recursos que provienen mayoritariamente del erario. De ahí su detalle, sus innumerables precisiones, su exhaustiva reglamentación, misma que tiene su razón de ser en una desconfianza histórica relacionada con la inequidad en las elecciones (Agíss; 2008, 43).

La normatividad en materia de fiscalización tutela un conjunto de bienes jurídicos de muy distinta jerarquía; desde los principios rectores de la función comicial hasta las disposiciones más modestas sobre el registro de asientos contables (Agíss, 2008). Baste referir algunas obligaciones que los partidos y candidatos deben observar para la contratación de un panorámico;

1. El proveedor debe estar inscrito en el RNP.
2. El proveedor debe solicitar al partido los datos para incorporar en el *Complemento INE* [tipo de proceso, ámbito, clave de la entidad y el Id de contabilidad (identificador obtenido a través del Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos)].
3. El sujeto obligado debe presentar el aviso de contratación respectivo en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción.
4. El sujeto obligado debe reportar la operación en tiempo real (máximo tres días después).
5. Se debe adjuntar la documentación soporte (la empresa con la que se contrató la producción, diseño, manufactura, así como la renta del espacio y colocación del anuncio; las fechas en que permanecerá en la vía pública; la ubicación; el número de póliza de diario con la que se creó el pasivo; las dimensiones del anuncio; el valor unitario del anuncio y el IVA; muestras fotográficas, contrato, evidencia de pago, relación de la propaganda).

En este caso, puede apreciarse la cantidad de bienes jurídicos tutelados; desde la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas (reportar y comprobar el gasto), la legalidad (contratar con alguien inscrito en el RNP), la legalidad y certeza en la rendición de cuentas (registro en tiempo real de operaciones), hasta disposiciones sobre asientos contables que “ponen en peligro” los bienes jurídicos sustantivos tutelados (presentar la documentación soporte).

Esta sobrerregulación ha originado, entre otros, procesos complejos caracterizados por una creciente litigiosidad que expone a las autoridades electorales a un desgaste político inconveniente en términos de legitimidad y respaldo de los partidos políticos —y a la desconfianza entre la ciudadanía— (Córdova y Murayama, 2006; 236). La lógica es diáfana; una excesiva regulación produce que todo sea materia de impugnación.

Adicionalmente, cabría referir sus efectos sobre el encarecimiento del sistema electoral y la sobrecarga de funciones encomendadas al INE. Alonso Lujambio (2003; 822-823) sostenía que la suficiencia o insuficiencia de atribuciones de los órganos electorales para fiscalizar es dependiente en gran medida de la “densidad normativa”, cuyo cabal cumplimiento tiene que revisar, y de la combinación de bienes jurídicos que pretende tutelar (grosso modo; más reglas, más tareas). En el esquema actual, la tarea de vigilar el origen y destino de los recursos es responsabilidad exclusiva de la autoridad administrativa nacional, misma que, de por sí, tiene a su cargo, entre otras, la organización y realización de los comicios a nivel federal, el registro poblacional (padrón), el monitoreo de todas las señales de radio y televisión, la educación cívica, la expedición de credenciales para votar. Esto cobra suma importancia si consideramos el corto tiempo con que cuenta el INE para fiscalizar.

4.1.4. *La fiscalización y la premura.*

Con la reforma político-electoral de 2014, el dinero que se ocupa en las elecciones cobró una relevancia antes no vista. Antes, la fiscalización seguía una lógica *ex post*, pues ésta y la

calificación de las elecciones transitaban por cuerdas separadas. Los informes se entregaban una vez concluido el proceso electoral y se disponía de un plazo de casi un año para poder realizar las labores de auditoría antes de presentar los dictámenes finales. La fiscalización, por tanto, no tenía consecuencias jurídicas inmediatas sobre la calificación de las elecciones. La reforma reciente (2014) introdujo a la Constitución federal la eventual causal de anulación de las elecciones ante un rebase de los topes de gasto.

Para que esto pudiese ocurrir, se redujo drásticamente el tiempo con que cuenta la autoridad electoral para realizar la fiscalización de los ingresos y gastos de los actores políticos. De los casi 365 días, ahora la autoridad cuenta con sólo 45 días, contados a partir de la celebración de la jornada electoral, período en el que, además, debe resolver todas las quejas que hayan sido presentadas con motivo de (presuntas) irregularidades en materia de ingresos y gastos.

El desafío, advertía José Woldenberg (2014; 19), no es menor. Primordialmente, por la carga inmensa de trabajo que supone llevar a buen puerto la fiscalización de los ingresos y gastos de partidos y candidatos. Los cambios entre un modelo y otro no son intrascendentes; más allá del volumen de los informes, el poco tiempo que tiene el INE para revisarlos constituye un riesgo para la eventual comisión de errores (en detrimento del debido proceso), que podrían vulnerar la confianza en sus resultados (Cristalinas, 2017). De hecho, la mayoría de los gastos revocados (o modificados), en Coahuila, se sustentaron en violaciones al debido proceso (no observar las formalidades esenciales de las garantías de audiencia y emplazamiento), así como en insuficiencias en las investigaciones y determinaciones de la autoridad administrativa que, como ha podido constatarse, pueden encontrar su razón de ser en los reducidos tiempos para confeccionar y aprobar los dictámenes.

No haber “reparado” en un prorrato ilegal por parte del candidato de la coalición PCS ni en la temporalidad de su inversión en la red social Facebook para colgar su publicidad son ejemplos claros de errores de auditoría (no observar omisiones o faltas a la normatividad). Quizás el caso más notable fue el relativo a la representación general y ante mesas directivas de casilla.¹⁰⁸

Mención aparte merecen las resoluciones sobre los procedimientos administrativos sancionadores. Conforme a lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización, para el debido desahogo de las quejas, los partidos deberán presentarlas al menos 15 días antes de la aprobación de los dictámenes consolidados. Éste es el límite; si las presentan después de este lapso, entonces recibirán una sustanciación ordinaria.

¹⁰⁸ Grosso modo, se sostuvieron rebases millonarios, en la Comisión de Fiscalización, sobre una visita de verificación “heterogénea en cuanto a rigor técnico y administrativo”, que no fue debidamente desahogada ni agotada, que impactó “injustamente” el gasto no reportado y que no salvaguardó la garantía de audiencia de los sujetos obligados. El procedimiento tuvo que agotarse en sólo 13 días. La circular en la que “indebidamente” se le pidió a los partidos no registrar los comprobantes de aquellos representantes cuya labor hubiera sido gratuita, voluntaria y desinteresada, originó la reposición de un proceso que se extendió durante meses y que representó una labor descomunal para la autoridad.

Cabe mencionar que en el marco de la Sentencia SUP-RAP/277/2015, el órgano jurisdiccional modificó los tiempos de desahogo de las quejas. Hasta la aprobación de dicha sentencia, el Reglamento de Fiscalización otorgaba un plazo máximo de 15 días previos a la toma de posesión o “un plazo razonable” para resolver los procedimientos de fiscalización (Castellanos, 2016; 115). Producto de la sentencia, todas las quejas relacionadas con la fiscalización deben estar solventadas antes de que el INE apruebe los dictámenes consolidados.

En la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el día 14 de julio, la consejera Pamela San Martín denunció que, por la obligación de «cerrar las quejas porque ya tenemos el Dictamen» (INE, 2017; 24), la autoridad estaba renunciado a ejercer cabalmente sus atribuciones en materia de fiscalización. El caso al que aludía (*Personas fantasma operando a favor de Memo Anaya*) se cerró, pues no se desprendieron indicios que dieran cuenta de una violación a la normatividad. Con sorna, el consejero Enrique Andrade, refería que se estaba sobredimensionando el caso al punto de tratarlo como si fuera parecido a lo que sucedió con Monex en 2012 (*Ibidem*; 30).

En efecto, no toda denuncia configura violaciones a la normatividad ni merece investigaciones que se prolonguen durante meses, pero para concluir tal cosa debe primero indagarse (solicitudes de información, compulsas, entre otros). Y allí está el problema, realizar las indagaciones en tan corto tiempo, además de la carga de trabajo que representa, puede imposibilitar la obtención de elementos probatorios suficientes e idóneos para la individualización de sanciones o, peor aún, soslayar actos u omisiones contrarios a la normatividad.

Generalmente, las quejas se presentan cerca de un mes antes de la aprobación de los dictámenes consolidados, lo que limita, ciertamente, las facultades de investigación de la UTF. Particularmente, porque en los procedimientos sancionadores es responsabilidad del INE demostrar la culpabilidad del inculpado, por lo que, para concluir la investigación (y determinar responsabilidades), o para ampliar el período para su desahogo, debe hacerse de los elementos para su cabal justificación. No estará sujeta a la misma exhaustividad una investigación sin límite de tiempo, que aquella que deba desahogarse, en promedio, en 30 días.

Cabe decir que esto cobra suma importancia considerando que se ha reforzado la vinculación y los efectos del derecho sancionador electoral en relación con los procesos electorales, de tal manera que las sanciones derivadas de este tipo de procedimientos pueden repercutir en determinaciones electorales atinentes a la declaración de validez o anulación de una elección. A diferencia de las sanciones pecuniarias (económicas), ésta constituye una sanción que no admite ser graduada, pues, en cada caso particular, simplemente se aplica o no (Aguirre, 2016; 45).¹⁰⁹

¹⁰⁹ Caso similar se presenta con motivo de negar o cancelar el registro de una candidatura por realizar actos anticipados de campaña; contratación de propaganda o promoción personal en radio y televisión, o rebasar el tope de gastos en precampaña (o para actos tendientes a la obtención del apoyo ciudadano).

4.1.5. Régimen de sanciones.

La fiscalización no concluye con la confección de los dictámenes consolidados, sino que, a partir de los hallazgos en los que se determinan actos u omisiones contrarios a la Ley por parte de partidos y candidatos, procede la imposición de multas que son descontadas directamente de las futuras ministraciones de financiamiento público. Los partidos, se ha dicho, están obligados a rendir cuentas.

En el proceso de fiscalización coahuilense se aplicaron multas millonarias, a partir de irregularidades que los actores no lograron subsanar durante la revisión de la documentación entregada; y, a partir de procedimientos oficiosos o de queja. En estos casos, la autoridad debió abrir una investigación para determinar si el origen, destino y aplicación de los recursos se apegó a la normatividad, y si la conducta implicó (o no) un delito.

El régimen sancionatorio ha sido identificado como un instrumento legal que da forma al sistema de financiamiento político (SFP), cuyo objetivo fundamental es regular el papel del dinero en la actividad política democrática (Casas y Zovatto, 2015). Esta categoría incluye todas las sanciones dispuestas para las eventuales violaciones a los límites, prohibiciones y obligaciones que se les imponen a partidos (y candidatos). Las sanciones en esta materia contemplan tres tipos: pecuniarias, administrativas y penales. El punto a discutir, cabe decirlo, no es el de las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos de carácter penal, cuya persecución es competencia, en primera instancia, de la FEPADE.

Ahora bien, las normas legales, por supuesto, son prescriptivas; a diferencia de las leyes naturales que se cumplen tal y como son enunciadas, las normas legales pueden ser violadas. Para garantizar su cumplimiento, éstas se han concebido con algunas características, como la universalidad, la bilateralidad, la irretroactividad y la coercibilidad. Esta última consiste en que la norma jurídica necesariamente deberá cumplirse, al margen de la voluntad de los individuos cuyas conductas regula (Ulloa, 2004).

Le legislación castiga las conductas indebidas, reza el artículo 456, inciso a), de la LGIPE;

- a) Respecto de los partidos políticos:
 - I. Con amonestación pública;
 - II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta[...]. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior.
 - III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el 50 por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda[...];
 - IV. Con la interrupción de la transmisión de propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto[...];
 - V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Como puede apreciarse, el régimen de sanciones descansa fundamentalmente en la imposición de sanciones de carácter económico. La normatividad electoral permite la reducción mensual hasta en un 50% de su financiamiento público, lo cual está directamente relacionado con la gravedad de la conducta castigada. Los recursos que el Estado mexicano recupera a través del pago de las multas de los partidos se destinan, a nivel federal, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); y, a nivel estatal, a los consejos de ciencia y tecnología locales (art. 458, numeral 8, de la LGIPE). Para imponer una sanción de carácter administrativo más trascendente, como la cancelación de su registro, la infracción debe ser gravísima y reiterada.

En su momento, el Consejo General clasificó las faltas bajo los criterios siguientes (SUP-RAP-05/2010);

- a) Tipo de infracción (acción u omisión);
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar;
- c) Comisión intencional o culposa;
- d) Trascendencia de las normas transgredidas;
- e) Valores o bienes jurídicos vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
- f) Singularidad o pluralidad;
- g) Reincidencia.

A través de ciertos precedentes establecidos por las autoridades jurisdiccionales electorales, se ha distinguido entre faltas formales —puesta en peligro de los valores sustantivos tutelados por la normatividad, tales como la legalidad, la certeza, la transparencia, entre otros— y faltas sustanciales —afectación directa a estos principios rectores— (SUP-RAP-62/2005). A partir de esta clasificación general, naturalmente, la tendencia ha sido sancionar con menor intensidad las faltas formales y con mayor severidad las sustantivas. En la campaña coahuilense, por ejemplo, las primeras constituyeron apenas el 0.28 por ciento de las multas impuestas a los candidatos a la Gubernatura, pese a que éstas representaron poco más de la mitad de las conductas infractoras (53%).

Mucho se ha especulado sobre el sistema de sanciones vigente que (presumiblemente) “no auspicia el buen comportamiento de los partidos políticos”. Formalmente, porque se considera que si las desviaciones se remedian con dinero público, resultan muy baratas para quienes incurren en ellas. Fundamentalmente, porque las multas aplicadas son mucho menores que las prerrogativas de los partidos políticos (Casar y Ugalde, 2018; Belisario Domínguez, 2017; Valadés, 2018).

En parte, se aduce, porque el marco normativo establece la reducción máxima del 50 por ciento de la mensualidad que percibe el infractor, por lo que las multas, por muy cuantiosas que sean, “no afectan el funcionamiento ordinario de los partidos”. Y agregan, suponiendo que sí afecten desproporcionadamente las finanzas del instituto político, éste puede recurrir a un crédito

bancario para solventar sus deudas y usarlo como ingreso extraordinario para subsanar sus gastos. Sólo en casos excepcionales la Comisión de Fiscalización podrá emitir un dictamen sobre la capacidad de endeudamiento del sujeto obligado (art. 89, numeral 4, del Reglamento de Fiscalización).¹¹⁰

Además, como se ha documentado (Díaz, 2017), el Tribunal ha favorecido en diversas ocasiones criterios legales que reducen las multas aplicadas a los partidos. Baste referir el caso del candidato a la Gubernatura de la coalición PCS.

INE/CG/313/ 2017 e INE/CG/280/2017	INE/CG447/ 2017	SUP-JDC-545/ 2017 y SUP-RAP- 204/ 2017	INE/CG501/ 2017	SUP-JRC-388/ 2017	SUP-RAP-719/ 2017 y SUP- RAP-687/ 2017
\$10,502,757.54	\$11,977,875.72	\$7,704,401.03	\$11,263,383.39	\$10,344,663.39	\$5,960,233.00

Nota: Se consideran únicamente las multas en las que Miguel Ángel Riquelme fue “responsable solidario”.

Elaboración propia con base en las determinaciones citadas.

Por lo anterior, dada la presunta limitación de su poder disuasorio, mucho se ha cuestionado si el modelo de multas ha sido el ideal para inhibir violaciones a la normatividad en materia electoral. En particular, considero que en este asunto suelen perderse de vista numerosas cuestiones; principalmente, que las normas legales pueden y, de hecho, son frecuentemente violadas; y, que la sanción en materia político-electoral tiene un cometido prioritario cualitativamente distinto al objetivo más evidente de castigar, consistente en preservar los valores democráticos —función tutelar— (Aguirre, 2016).

Por ello, suelen omitirse algunos elementos que deben ser observados en la individualización de las sanciones; a saber,

- a) Proporcionalidad; relacionado con la razonabilidad y graduación de la sanción a efecto de evitar que resulte injusta por incurrir en extremos de exceso o insuficiencia.
- b) Mínima intervención; consistente en no hacer todo punible ni abusar de la sanción, so pena de caer en un régimen represivo y antidemocrático que inhiba, limite e, incluso, menoscabe libertades.
- c) Viabilidad; considerando que el cumplimiento de la sanción sea factible y viable; lograr que, al mismo tiempo que se aplica y cumple con una sanción económica, el sancionado pueda continuar desarrollando sus actividades.¹¹¹

Quienes sostienen la ineficacia del régimen sancionatorio para inhibir malas prácticas parten fundamentalmente de la comparación entre las multas impuestas y el financiamiento público recibido, mismo que, si se considera que no sólo se compone de los recursos federales, sino de los

¹¹⁰ Estas argumentaciones parecen obviar que una reducción el 50% sobre su financiación ordinaria no es ninguna sanción “simbólica” y que las colosales burocracias partidistas lo resienten. Se omite también que los créditos comprometen recursos futuros, pues (evidentemente) hay que pagarlos.

¹¹¹ Léanse los elementos constitutivos de la individualización de la sanción en Aguirre, 2016; pp. 33-43.

adicionales provenientes de las entidades federativas, ocasiona que la magnitud de las sanciones palidezca aún más. Por ello, se razona que las sanciones son una suerte de “peaje” o “permiso para delinquir” que los sujetos obligados están dispuestos a asumir para llegar al poder (Casar y Ugalde, 2018; 81; Belisario Domínguez, 2017; Valadés, 2018). La presunta insuficiencia de la magnitud de las sanciones, cabe decirlo, resulta un tanto engañosa porque omite que la individualización de las sanciones conlleva la evaluación de cada caso concreto en donde se identifican y consideran los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión de la falta. Desde la generalidad (engañosa) se compara, por ejemplo, el financiamiento público que recibió el PRI en 2017, a nivel local y federal, con las multas ordinarias y aquellas impuestas en los procesos electorales celebrados en Coahuila, Nayarit, Estado de México y Veracruz.

En este sentido, las numerosas propuestas para el fortalecimiento de la dimensión punitiva caen a plomo. En el ámbito meramente económico, incrementar los montos sujetos a conductas infractoras para que la balanza se nivele, además de haber demostrado ya su escasa funcionalidad para inhibir conductas contrarias a la normatividad (Agíss, 2008); se posiciona en contra de la viabilidad, la proporcionalidad y la mínima intervención. Más grave todavía la suspensión o reducción de financiamientos futuros que, ahora sí, pongan en riesgo las actividades ordinarias de los partidos.

La imposición de sanciones de carácter administrativo más drásticas, bajo la lógica de migrar hacia un modelo que no se fundamente en sanciones de carácter económico, sino en lo que más interesa a los institutos políticos: acceder al poder y ejercerlo (Belisario Domínguez, 2017; Valadés, 2018), debe evaluarse, como hasta ahora, sólo en casos “extremos”, pues el veredicto ciudadano traducido en votos debe prevalecer. Sea la suspensión o pérdida de derechos políticos, a través de la inhabilitación de los candidatos infractores; la interdicción del partido para participar en la siguiente elección o hasta la suspensión o cancelación del registro del instituto político, anidan la posibilidad de caer en un “régimen represivo y antidemocrático que inhiba, limite e, incluso, menoscabe libertades”.

Cabe mencionar que las sanciones de carácter pecuniario son las más frecuentes porque, entre otras, derivan de errores, faltas e incumplimientos de los partidos en el manejo de sus recursos; en la justificación de algunos ingresos o gastos; o por la demora en el registro de sus operaciones y agendas de eventos. Además, como ha podido constatarse, las multas impuestas por faltas sustantivas no son simbólicas y se agravan en casos de reincidencia.

El modelo para multar a los partidos políticos busca inhibir a los actores políticos de cometer faltas a la normatividad en materia electoral, al tiempo de tutelar los bienes jurídicos que rigen la materia electoral. Por tanto, la generación de información pública, en virtud de la transparencia (uno de los cuatro ejes de la fiscalización inaugurados por la reforma de 2014); la máxima publicidad de los resultados de las labores fiscalizadoras, pueden coadyuvar para que la ciudadanía juzgue la conducta de partidos y candidatos de cara a la emisión de su voto y castigue a

quienes no se apegan al marco normativo. Toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos. Es así que el INE prevé los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables de los partidos políticos.¹¹²

Fernando Agíss (2008; 41) proponía que la amonestación pública (generalmente impuesta para infracciones menores) puede constituir un elemento ideal para disuadir conductas infractoras porque la fama pública (prestigio) de los partidos y candidatos puede minarse si la autoridad desenmascara públicamente conductas perniciosas. Finalmente, el desprestigio repercute en una caída en el número de votos y, por consecuencia, afecta directamente las finanzas de los partidos. Ésta, me parece, es la vía.

4.1.6. *Los topes de gasto y la equidad.*

La referida causal de nulidad se ubica en la llamada cuarta generación de reformas electorales caracterizada, entre otros aspectos, por el objetivo central de preservar el principio de equidad en la contienda (Aguirre, 2016; 29) En Coahuila, la presunta actualización del supuesto constitucional para anular la elección por exceder el límite máximo de gastos (artículo 41), generó una gran expectativa y abrió una discusión pública a propósito de la calificación de la elección para renovar al titular del Poder Ejecutivo local.

El establecimiento de topes de gastos pretende fomentar la equidad en la contienda e impedir que las diferencias que pudiesen existir en cuanto a los recursos de los que disponen los distintos partidos afecten de manera excesiva las posibilidades reales de competencia, así como evitar el gasto excesivo en las contiendas electorales (Gilas, 2013; Murayama, 2018).

La definición de los topes de gasto queda sujeta al criterio establecido en las normas electorales de las entidades federativas, un factor que hace más compleja la fiscalización en el ámbito local. Actualmente, según dictaminó el Instituto Belisario Domínguez (2017; 26-27), existen al menos tres métodos con los que se calcula la cantidad máxima que los partidos políticos pueden erogar en una elección a gobernador, diputado local y presidente municipal.

Uno de ellos establece que se otorgará un porcentaje de dinero a partir del financiamiento para actividades ordinarias o de campaña, como es el caso de Coahuila. Otra forma de calcular el límite máximo es multiplicar un porcentaje de la UMA vigente en la capital de la entidad por la cantidad total de ciudadanos inscritos en el padrón o lista nominal, como sucedió en el Estado de México. El último criterio se fundamenta en factores territoriales, costo unitario del voto, duración de las campañas, densidad poblacional, entre otros.

En el proceso electoral 2016-2017, la heterogeneidad de fórmulas arrojó disparidades abismales. En el Estado de México se estableció un “techo inalcanzable” que rondó los 285 millones de pesos, con un padrón de 11.2 millones de electores. La cifra cobra dimensiones de

¹¹² Visite “El ABC de la fiscalización” (INE, 2015).

escándalo si consideramos que ésta es, proporcionalmente, cinco veces más alta que la establecida para la elección presidencial de 2018, que se ubicó en 429 millones de pesos con un listado nominal de casi 88 millones de electores.

Quizá la paradoja más destacable fue que el límite máximo de gastos establecido en Coahuila fue inferior al fijado en Nayarit, pese a que el primero contó con un listado nominal 2.5 veces más grande. Si el tope de gasto de Gobernador de Coahuila hubiera seguido el rasero nayarita, el límite máximo habría sido de 50 millones de pesos y no de 19.2 millones.

El establecimiento de un tope de gastos en campaña mínimo trajo consigo consecuencias no deseables; en principio, porque la fiscalización emprendida por la autoridad electoral padeció una mayor litigiosidad (cada peso acumulado anidaba la posibilidad de actualizar el supuesto constitucional para anular la elección). Puede sugerirse, además, que más que crear incentivos para que se desarrollasen campañas más austeras, se pudo alimentar el riesgo inherente a cualquier campaña; es decir, que se incurriera en un mayor ocultamiento de gastos por parte de los sujetos obligados con el objetivo de no incurrir en un rebase sobre el límite máximo de gastos.

En la elección coahuilense pareciera que se conjuntaron un serie de condiciones que dificultaron (aún más) la labor fiscalizadora; entre otros, una extrema polarización (#CárcelalosMoreira), un mínimo tope de gastos en campaña; y, una elección sumamente competitiva. Este caldo de cultivo ocasionó que cada detalle cobrase una importancia mayor y, en ocasiones, incluso desproporcionada. La impugnación ante el TEPJF por la acumulación de un gasto por \$3,750.00 es prueba fehaciente de ello.

Por tanto, es conveniente analizar el tema de la nulidad de las elecciones por rebase de topes de gasto como la vía para inhibir un gasto excesivo que vulnere el principio de equidad. Se requiere de una revisión de las fórmulas locales para exorcizar los “techos inalcanzables”, así como los límites mínimos que podrían incentivar el ocultamiento de gastos y la creciente litigiosidad electoral. Se presume, en principio, la necesidad de transitar hacia la homologación de las fórmulas para definir los topes de gasto, bajo criterios razonables, en las legislaciones electorales locales.

Incluso sería importante cuestionar los efectos que ha traído este supuesto constitucional para anular la elección. En el ámbito comicial, los propios procesos electorales y la oportunidad constitucional de sus resultados se pueden ver afectados al hacerlos depender de definiciones sancionadores, con lo cual se corre el riesgo de invertir el orden de prioridades e incluso de valores del derecho electoral, al sujetar los resultados de los procesos electorales, constitucionales y democráticos al resultado de indagatorias administrativas (Aguirre, 2016; 61).

Adicionalmente, cabría evaluar sus efectos sobre la litigiosidad y el desgaste de las autoridades electorales. Con elecciones cada vez más competitivas, la utilización de un recurso, digamos, de fácil acceso, puede ser empleado más por motivaciones políticas y mediáticas, que como un medio de protección y salvaguarda de la equidad en materia electoral (Para ejemplificar, ver apartado «*Miguel Riquelme gastó de más*»).

Su abrogación, ciertamente, separaría la calificación de la elección del proceso fiscalizador; situación que podría conducir hacia el establecimiento de tiempos razonables para llevar a cabo la fiscalización de los ingresos y gastos de los sujetos obligados en tiempos electorales. Sin embargo, esto supondría el retorno a la época en donde la fiscalización no tenía efectos políticos inmediatos y las irregularidades sostenidas se sancionaban únicamente mediante la imposición de multas.

La Magistrada Presidenta de la Sala Superior, Janine Otálora Malassis, por otro lado, a raíz del problema que ha supuesto la creciente litigiosidad, ha sugerido empezar a imponer sanciones por “la frivolidad del uso del medio de impugnación” con el objetivo de responsabilizar al actor político de una decisión clave: cuándo sí venir a la justicia electoral y cuándo no venir (López, 2018). De este modo, podrían inhibirse impugnaciones fútiles que apelan más a la estridencia del graderío, ávido de efectos políticos inmediatos, que a la razón y a la Ley.

El asunto que subyace esta discusión, sin duda, es la equidad entendida no como un trato desigual a los diferentes para generar, en su partida, condiciones de competencia equilibradas, sino como un “principio inflacionario” que constituye la principal preocupación en torno a la cual giran las reflexiones, pero también las disputas electorales (INE, 2017-j).

Baste referir que entre los 16 agravios hechos valer ante el TEPJF por las partes opositoras al triunfo de Miguel Ángel Riquelme, 8 estuvieron directamente relacionados con vulneraciones, entre otros, al principio de equidad; a saber,

- a) Indebida actuación del Instituto local (parcialidad de los consejeros electorales locales).
- b) Indebido análisis de la causal genérica de nulidad.
- c) Indebida valoración de la promesa de pago y la presión al electorado, generado con la entrega de las tarjetas de “monederos”.
- d) Declaraciones de Humberto Moreira en época de veda electoral.
- e) Rebase al tope de gastos de campaña.
- f) Intervención de funcionarios en el proceso electoral.
- g) Indebida valoración de pruebas relacionadas con la intervención del Gobernador de la entidad a favor del candidato de la coalición Por un Coahuila Seguro.
- h) Transgresión al principio de neutralidad.¹¹³

Aun si omitiéramos las reducciones al engrose total de gastos de Miguel Riquelme que ordenó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a lo largo de 173 días, constataríamos que no se presentó una diferencia abismal entre lo erogado por los dos candidatos punteros que “afectara de manera excesiva las posibilidades reales de competencia”, en

¹¹³ Léanse la síntesis de los agravios identificados por la Sala Superior en SUP-JDC-1014/2017 y SUP-JRC-398/2017 y Acumulados, p. 18. Disponible en http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf (Consultada el día 8 de octubre de 2018).

detrimento de la equidad que debe regir la cosa electoral. La diferencia entre lo que gastó el candidato ganador y su más cercano perseguidor, Guillermo Anaya, se ubicaría en 1.7 millones de pesos.

¿Nos estamos excediendo en materia de equidad?, como señalan, entre otros, José Woldenberg (2018) y Lorenzo Córdova (INE, 2017-f). Si el dinero es el eje fundamental de la distorsión de la equidad de la contienda, en la elección coahuilense, la equidad entendida como un piso mínimo de competencia fue actualizada a través del reparto equitativo de financiamiento público (directo e indirecto). Asimismo, como se mencionó, no se presentaron asimetrías graves que vulneraran las condiciones de la competencia electoral.

El consejero presidente del INE refiere que la “sosfisticación” del concepto de equidad ha generado un estímulo cada vez mayor a identificar violaciones al mismo (declaraciones de Humberto Moreira en veda electoral, por ejemplo); más candados y más reglas para alcanzarlo; y, consecuentemente, una litigiosidad excesiva que alimenta la inconformidad con las autoridades electorales y con el funcionamiento del sistema democrático (INE, 2017-f)). Por ello, se concluye, la idea de equidad ha pasado a interpretarse como un techo o una meta por alcanzar.

Conviene, entonces, reflexionar sobre este asunto y sobre las consecuencias que tendría continuar en búsqueda de un concepto de equidad prácticamente inalcanzable. Desmontar esta sofisticación supone regresar a las bases; es decir, a la columna vertebral a través de la cual se articulaba el sentido mismo de la reforma de 1996; crear condiciones equitativas, un piso mínimo de competencia sobre el cual se desarrolle, en libertad, la competencia electoral. «Es necesario repensar la definición de equidad como un requisito de inicio de los procesos electorales y no como una circunstancia que pueda o deba mantenerse a lo largo de todo el proceso electoral» (Marván, 2017; 254).

4.1.7. *Precampañas inequitativas.*

El proceso de selección de los candidatos que contenderían por la Gubernatura del estado de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Movimiento de Regeneración Nacional se caracterizó por la competencia entre dos aspirantes del mismo partido cuyas precampañas fueron financiadas primordialmente con recursos públicos. Idealmente, el partido político dividiría equitativamente los recursos disponibles con el propósito de edificar un piso parejo para que sus militantes, o simpatizantes, compitan por la candidatura.

En Coahuila, sin embargo, los cuatro candidatos que finalmente alcanzaron la postulación, en la asamblea o votación respectiva, tuvieron a su disposición muchos más recursos respecto de los aspirantes que se quedaron en el camino; en promedio, 9 de cada 10 pesos.¹¹⁴ Se trató,

¹¹⁴ Guillermo Anaya reportó ingresos por \$842,560.00, mientras que Roberto Carlos López ingresó sólo \$16,000.00; Miguel Riquelme ingresó \$1,444,451.61 y su competencia sólo \$224,500.00; por último, Armando Guadiana reportó \$1,776,628.81, mientras que Raúl Yeverino García ingresó apenas \$222,724.83.

ciertamente, de candidatos (casi) únicos que fueron favorecidos por sus respectivas agrupaciones (en promedio, el 98.4% de sus ingresos provinieron de las cuentas concentradoras de los institutos políticos).

Sea o no con el propósito de sortear las restricciones a la libertad de expresión de quienes aspiran a ser postulados como candidatos (particularmente, no poder realizar actos de precampaña ni aparecer en spots en radio y TV), lo cierto es que hubo, si no simulación, por lo menos, condiciones de competencia asaz asimétricas. Bien podría sugerirse que esta situación —al atentar contra el *espíritu* de las precampañas— justificaría la intención de colocarle (aún) más candados a la ley electoral; por ejemplo, obligar a los partidos políticos a brindar un piso parejo a sus precandidatos a través del reparto equitativo del financiamiento directo e indirecto (¿50-50, 60-40, 70-30?).

Considero, por el contrario, que la celebración de procesos internos democráticos, cruzados por la equidad, debe ser una reivindicación de los propios militantes y simpatizantes, pues, en primera instancia, se trata de un proceso propio de la vida interna partidista. En este caso, si los candidatos competidores percibieron sólo 1 de los 10 pesos disponibles y no se inconformaron ante el respectivo órgano de justicia partidaria, las autoridades electorales nada pueden (ni deben) hacer.

Particularmente, cabe señalar que los tribunales no actúan de *motu proprio*; en esencia, porque los órganos jurisdiccionales son reactivos; es decir, sólo actúan tras habérselo solicitado. Así, las decisiones del Tribunal Electoral en torno a diversas cuestiones de la vida interna de los partidos políticos se toman tras un proceso iniciado mediante la petición específica que un militante le ha hecho, siempre y cuando haya agotado todas las instancias dentro del partido político.

Lograr verdaderas contiendas internas equitativas es responsabilidad exclusiva del partido político (bajo la tutela de las autoridades administrativa y jurisdiccional electorales para velar por el adecuado desarrollo y resultado del proceso interno); y, en su defecto, puede ser una exigencia legítima de los militantes y los simpatizantes del instituto político a la propia dirigencia partidista que, de no encontrar eco, podrá recurrirse ante el respectivo órgano jurisdiccional.

4.2. Entre la rigidez normativa y la naturaleza de la contienda política.

4.2.1. *Reporte en tiempo real de operaciones.*

La reforma político electoral de 2014 incorporó a la constitución federal la eventual causal de nulidad por exceder el límite de gastos; «la *sui generis* disposición, sin caso similar en la legislación internacional comparada» (Murayama, 2018). Los resultados de la fiscalización de las campañas, de este modo, se constituyeron como una parte central de la calificación de los procesos

El caso del PRD fue prácticamente el mismo; si bien Mary Telma Guajardo sólo obtuvo ingresos privados, su “adversario” simplemente no compitió; no reportó ingresos ni gastos.

electorales. La Unidad Técnica de Fiscalización, por tanto, debe comprobar los ingresos y gastos de los sujetos obligados que participen en elecciones locales y federales de manera “expedita”.

Para cumplir con la ley, se construyó un sistema de contabilidad único para el registro de las operaciones; el INE puso a disposición de los partidos políticos y candidatos una herramienta informática que posibilita registrar y comprobar adecuadamente sus operaciones; presentar todos sus informes (anuales, trimestrales, de precampaña y campaña) y facilitar su fiscalización y la generación de información pública.

La LGPP estableció como atributos del sistema de contabilidad que sea “en línea” y “en tiempo real”. En este sentido, en el Sistema Integral de Fiscalización se deben capturar una a una las pólizas contables de ingresos y gastos (junto con su documentación soporte) y el registro directo a los sujetos beneficiados (cédula de prorrateo), desde el momento que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización. Las exigencias operativas de ambos principios, diría Alfredo Cristalinas (2017; 226), suponen que los partidos políticos y los candidatos planeen, programen, presupuesten, ejecuten y controlen todos los recursos que se empleen durante las precampañas y campañas.

Esto, como ha podido constatar, no sucede así. En el proceso electoral coahuilense uno de los hallazgos más notables del sistema de fiscalización fue el registro extemporáneo de las operaciones de ingresos y gastos.¹¹⁵ Empero, una exploración a la propia dinámica de las actividades proselitistas inherentes a cualquier contienda política demuestra que tal morosidad es, por lo menos, entendible.

En este sentido, podría sugerirse que se trata de un criterio fiscalizador que no se hace cargo de la propia naturaleza de las actividades proselitistas partidistas. Sin embargo, me parece que lo entendible no es del todo justificable. El consejero presidente del Consejo General, Lorenzo Córdova, en la sesión extraordinaria urgente en que se acataron las últimas sentencias del TEPJF, celebrada el día 29 de noviembre de 2017, denunciaba que en las campañas de aquel año (Veracruz, Nayarit, Estado de México y Coahuila) aconteció el mayor retraso que hasta entonces se había presentado en los reportes de operaciones. Hasta un par de días antes de que concluyeran las campañas, un 60 por ciento de los candidatos no habían reportado operaciones en el SIF, y el 40 por ciento de las operaciones se reportaron cuando se respondió el Oficio de Errores y Omisiones» (INE, 2017-o; 28-29). Puede advertirse, entonces, una limitación clara y objetiva (deliberada o no) a la fiscalización “expedita”.

Conciliar la obligación (poco razonable, si se quiere) del registro de operaciones en tiempo real con la dinámica inherente a las contiendas electorales se antoja, por decir lo menos, difícil;

¹¹⁵ En el período de precampañas esta inobservancia concentró la mayor cantidad de las sanciones impuestas a los precandidatos Anaya, Riquelme y Guadiana (46.19%). En campaña, involucró el 16.01% de las multas impuestas, sólo debajo de las sanciones sostenidas por el ocultamiento de gastos (59.90%). El 39.25% de las operaciones registradas por los candidatos en campaña fueron registradas fuera del plazo máximo establecido por la normatividad.

empero, una reducción sustancial de la extemporaneidad atraviesa indefectiblemente por una mayor capacidad por parte de los sujetos obligados para administrar los recursos a su disposición (planear, programar, presupuestar, ejecutar y controlar). Ciertamente, el reporte extemporáneo de operaciones seguirá existiendo, pero una mayor —y mejor— administración contribuirá a reducir tal morosidad en aras de optimizar el proceso fiscalizador y asegurar los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas.

La imposición de sanciones con el propósito de disuadir esta mala práctica, así como la publicación de información relativa a los procesos electorales (en virtud del cumplimiento a las obligaciones de transparencia), para que la ciudadanía pueda «formarse un juicio de cara a la emisión de su voto de cómo están actuando quienes aspiran a gobernar en este país» (INE, 2017-o; 30), constituyen incentivos primarios para reducir los índices de extemporaneidad. Las infracciones millonarias impuestas, así como el portal del INE «Rendición de cuentas y resultados de fiscalización» son pruebas irrefutables de los esfuerzos realizados por la autoridad electoral.¹¹⁶

4.2.2. *Reporte de eventos.*

El artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización establece que los sujetos obligados deberán registrar, en el SIF, el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos 7 días a la fecha en que se lleven a cabo, los actos de precampaña y campaña que realicen, desde el inicio y hasta la conclusión del período respectivo. Si acontece la cancelación de algún evento, éste deberá notificarle al personal del Instituto, al menos, 48 horas antes.

De la agenda que se registra en el SIF, en virtud de los procedimientos de indagación de la autoridad fiscalizadora, se determinan los eventos a verificar. De este modo, el personal del INE se presenta en los eventos para identificar y recolectar evidencias de gasto (sillas negras y blancas, banderas, plantas de luz, tortilleros, bolsas ecológicas, sanitarios portátiles, drones, equipo de sonido, renta de locación, grupos musicales, autobuses, entre otros). Al finalizar la visita, el personal levanta un acta para su posterior compulsación contra los gastos registrados por el sujeto obligado en el SIF. Pareciera ocioso, pero si un candidato reportó diez sillas blancas y en el evento se encontraron veinte, se le notificará, vía oficios de errores y omisiones, para que pueda ejercer su garantía de audiencia y subsanar (o no) la observación.

Se trata, en efecto, de crear condiciones para que los candidatos registren todos y cada uno de sus gastos, pues si no lo hacen así, corren el riesgo de que el ojo avizor de la UTF se presente en el evento y, con acta en mano, posteriormente les notifique (y sostenga) sus omisiones. Adicionalmente, cabría mencionar que la valuación de cualquier gasto no reportado, utilizando el precio más alto de la matriz de precios, constituye un elemento disuasorio fundamental. Por ejemplo, el costo por concepto de la renta de un dron por, supongamos, mil pesos, podría

¹¹⁶ Disponible aquí; <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/inicio>. El portal, incluso, ha sido premiado por el INAI (2018).

incrementarse a dos mil y suponer un impacto sustantivo a su engrose total de gastos. Una verdad de Perogrullo: mejor reportarlo al precio y así no correr el riesgo de que la autoridad lo sobrevalúe.

La importancia del registro oportuno de las agendas de eventos de los sujetos obligados radica en brindarle a la autoridad electoral la posibilidad de ejercer cabalmente sus atribuciones de verificación *in situ*. La razón es clara: si ésta no tiene conocimiento de la celebración de los eventos, no podrá ir más allá de lo que reportan los actores en sus respectivos informes, en detrimento del “auténtico proceso de fiscalización”.

No obstante, tampoco puede obviarse que (otra vez) esta disposición normativa no se hace cargo de la dinámica y las actividades proselitistas inherentes a la contienda política. Nuevamente, tal disposición supone que los actores políticos planeen, programen, presupuesten, ejecuten y controlen todas y cada una de sus actividades con una semana de antelación.

Huelga decir que una campaña política se construye también día a día y que es natural que se tomen decisiones y se ejecuten virajes con base en el desarrollo propio de la contienda. La rigidez normativa, entonces, produce campañas inflexibles con un (muy) estrecho margen de maniobra, en donde no tienen lugar la espontaneidad ni la reacción.¹¹⁷ Por tanto, no dejan de tener sentido los argumentos de los candidatos de las coaliciones ACC y PCS para justificar esta omisión; «la agenda se define, en el mejor de los casos, con un día de anticipación» o «los eventos se ven sometidos a constantes cambios y modificaciones». ¿Cómo conciliar, entonces, ambos polos?

Considero que una mejor planeación reduciría los índices de extemporaneidad en el reporte de los eventos; particularmente, de aquellos que no nacen de la improvisación, como pueden ser los debates organizados por el OPLE, reuniones con cámaras empresariales, cierres de campaña, entre otros. En Coahuila, por ejemplo, se antoja difícil que 516 de 608 eventos (84.86%) de los tres candidatos a la Gubernatura hubieran sido improvisados y no hayan podido ser reportados con siete días de antelación. Cabría recordar que la autoridad electoral, bajo un “razonamiento consciente”, sancionó con menor severidad los eventos reportados antes de su realización, pero sin la antelación de al menos siete días a la fecha en que se llevaron a cabo (10 UMA).¹¹⁸

Podría argumentarse que si la Unidad Técnica hubiera tenido conocimiento, en tiempo y forma, de todos los eventos realizados en Coahuila, ésta hubiera podido ejercer sus facultades de

¹¹⁷ Supongamos que un día miércoles el equipo de un candidato, con base en un sondeo-encuesta, amanece con la noticia de que pierde terreno y que su más cercano perseguidor le pisa los talones. Asimismo, el ejercicio arroja que el candidato es percibido distante de la gente, frío y con “aires de profesor”. Cualquier asesor le recomendaría modificar la estrategia; quitarse la corbata y salir a caminar por las calles, colonias y mercados. Si atendiera la normatividad, tendría que esperar hasta el día lunes, el primer día hábil de la semana, para agendar estos recorridos para la siguiente semana. El candidato, entonces, habría perdido 12 días de campaña. En cambio, si el aspirante sale ese mismo día y, obviamente, cuelga un video en sus redes sociales para publicitar su cercanía, el monitoreo en páginas de internet realizado por la Unidad Técnica, habrá de dar cuenta de la omisión de reportar ese recorrido; la autoridad, en consecuencia, le impondrá una multa (50 UMA).

¹¹⁸ Esto no sucedió únicamente en el caso del candidato de Morena, en el que un error de detección por parte de la UTF ocasionó que no se practicara este criterio de forma homogénea.

verificación en un mayor número de eventos (en Coahuila sólo el 10.52 por ciento de los actos oficiados por los tres candidatos habría contado con el ojo avizor de la UTF).

Muy probablemente, si se hubieran verificado los 608 eventos coahuilenses, la Unidad habría dado cuenta de más sillas, templetos, botargas, bocinas, tortilleros, sanitarios, entre otros, que no fueron reportados. Sin embargo, cabría cuestionar, ¿a qué se aspira; a verificar cada uno de los eventos o a levantar una muestra representativa? Imaginemos la (quimérica) escena; un funcionario de la Unidad en cada uno de los 18,019 eventos celebrados por todos los candidatos en Coahuila (y obviamos que también hubo elecciones en Nayarit, Veracruz y Estado de México). En consecuencia, el ojo avizor omniabarcante es, por lo menos, una fantasía.

El fortalecimiento del criterio muestral podría explorarse a través de la realización de visitas de verificación sorpresa a casas de campaña y eventos, mismas que, hoy día, se anuncian previamente. No sería absurdo sugerir que esto permite a partidos y candidatos extremar precauciones para que se observe solamente lo que han reportado. Adicionalmente, los resultados de las visitas sorpresa podrían definir las pruebas sustantivas a realizar. Por ejemplo, si las actas de visita de un candidato revelan un ocultamiento notable, la Unidad podría considerar, entonces, visitarlo con mayor frecuencia.

Lo anterior, apartaría a la autoridad electoral de la tentación omniabarcante al enfocar su ojo avizor sólo en los casos en que el ocultamiento de gastos sea excepcional (campañas de «alto riesgo»). Al mismo tiempo, generaría condiciones para que los sujetos obligados reporten todos y cada uno de sus gastos so pena no sólo de una sobrevaluación, sino de una indagación más extensiva. Ciertamente, esto supone aceptar una realidad incontrovertible; los partidos y candidatos ocultan gastos y “el INE no es el poderoso que todo lo ve, observa y registra”.

Finalmente, no se trata de asumir la inevitabilidad de las cosas, sino de admitir dos cosas; la imposibilidad de optar por la vía omniabarcante; y, la extemporaneidad como un producto natural de la tensión entre la rigidez normativa y la naturaleza de la contienda política que puede, sin embargo, reducir su alta frecuencia.

4.2.3. *Bardas y espectaculares en intercampañas.*

Las sanciones impuestas por concepto de la publicidad expuesta en la vía pública fuera del período permitido por la Ley dan cuenta, por un lado, de la sobreregulación del sistema electoral mexicano que pretende controlar cada aspecto de las contiendas políticas; y, por el otro, de la dependencia que tienen los partidos de que proveedores de bienes y prestadores de servicios cumplan con sus obligaciones.

La coalición PCS fue sancionada por la omisión de reportar la exposición de tres anuncios panorámicos y diez bardas alusivos a su aspirante a la Gubernatura que permanecieron en la vía pública toda vez concluido el período de precampañas. Aun cuando estos gastos fueron reportados en tiempo y forma, el proveedor no realizó el retiro ni el blanqueo correspondientes, pese a que se

comprometió, en el contrato, a retirar toda la publicidad elaborada una vez concluido el período referido. La autoridad administrativa razonó que al permanecer en la vía pública, se actualizó un beneficio a la campaña del candidato, por lo que se tenía la obligación inexcusable de reconocer y registrar los gastos [art. 79, numeral 1, inciso a), fracción V, de la LGPP].

Esta dependencia es síntoma de la sobrerregulación y la rigidez normativas. En este caso, como argumentó la coalición, la extensión territorial del estado, así como el hecho de que la coalición no contara con el personal suficiente para retirar la publicidad, postergaron su íntegro retiro hasta el mes de marzo. De hecho, la coalición impugnó esta determinación (a mayor regulación, creciente litigiosidad) argumentando que se violó el principio de presunción de inocencia, pues no se probó ni motivó que efectivamente la publicidad observada haya representado un beneficio a su otrora candidato. El Tribunal, en este caso, no le otorgó la razón.

La lógica es clara; para que los sujetos obligados no “olviden” retirar su propaganda en tiempos de veda, se les acumulará el gasto en el período de campaña. Las autoridades administrativa y jurisdiccional electorales han sostenido este criterio y ratificado la dependencia que éste supone de partidos y candidatos a proveedores y prestadores de bienes y servicios, por lo que su “solución” atraviesa indefectiblemente por la buena disposición de estos últimos y por las capacidades de la autoridad para observar y sancionar esta omisión.

Por otro lado, conviene discutir también que si no se pone la desconfianza por delante, puede entonces procurarse un modelo sin tanta sobrerregulación. Si la precampaña concluyó el día 28 de febrero y la propaganda se retiró los primeros días de marzo, ¿por qué no flexibilizar el asunto; dejar hacer, dejar pasar? Podría sugerirse que lo anterior, al suprimir la dimensión punitiva, provocaría que los sujetos obligados se “olviden” de retirar más y más propaganda. Síntoma de la desconfianza, pero también de la inexorable capacidad de los sujetos obligados para “darle la vuelta a la Ley”. No podemos ignorar los acicates de la desconfianza que no han permitido una legislación más liberal, menos represiva, propia de aquellas sociedades que viven en un estado de derecho pleno.

En los albores del siglo XXI, se hacía referencia al momento fundacional democrático que requería de normas punitivas que ayudasen a implantar una nueva cultura jurídica-política (Ulloa, 2004). Pero mientras transitamos hacia a ese estadio ideal, se han impuesto más candados, más reglas, más sobrerregulación, más “barroquismos” y más litigiosidad electoral. José Thompson (2003), con razón, advertía entonces las consecuencias de los esquemas altamente reglamentistas que introducen factores de distorsión, oscurecen las reglas para los actores políticos y sumergen a las autoridades electorales en una continua labor de aclaración.

El dilema es claro; si no ponemos la desconfianza por delante, podremos gozar de procesos más claros. Si se flexibiliza o “liberaliza” el modelo fiscalizador, se minaría la capacidad coercitiva de la autoridad para inhibir prácticas contrarias a la normatividad en materia electoral; terreno

fértil, se sospecha, para que la “cultura de la evasión” eche raíces en donde la “nueva cultura política-jurídica” parece no verdecer.

Ciertamente, desmontar esta sobrerregulación no sería labor de un día; sin embargo, puede explorarse la posibilidad de eliminar candados allí donde la desconfianza parece haber cedido. Si la sospecha del fraude, diría Ciro Murayama (2018), parece superada, se pueden eliminar candados relativos a la organización y desarrollo de los procesos electorales.

4.3. Sí hay rebase, no hay rebase.

4.3.1. *Decisiones polémicas.*

En noviembre de 2017, en una entrevista realizada por el periodista René Delgado (2017), la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del TEPJF, Janine Otálora Malassis, negó que existiera una “riña” entre los consejeros del INE y los magistrados de la Sala Superior. Ante la pregunta expresa; «¿por qué ustedes frecuentemente revierten las resoluciones de los consejeros?», la magistrada puntualizó que ésta era más una percepción que una realidad; «sí hemos revocado algunas determinaciones del INE, pero se olvida lo que hemos confirmado».

La fiscalización mexicana se desarrolla en tres procesos principales; a) la revisión de los informes de ingresos y gastos de los sujetos obligados por el Consejo General del Instituto (a través de la Comisión de Fiscalización, con el auxilio de la Unidad Técnica), que puede imponer multas y sanciones en caso de hallar irregularidades; b) la decisión de los partidos sobre qué determinaciones impugnar ante la autoridad jurisdiccional; y, c) la resolución del propio TEPJF sobre las cuestiones impugnadas —sea que las confirme, revoque o modifique— (Díaz, 2017).

Lo anterior, clarifica una cuestión central; todas las determinaciones de la autoridad administrativa electoral pueden ser impugnadas ante el TEPJF, órgano que resuelve en única instancia, en forma definitiva e inatacable. En el proceso electoral coahuilense, las resoluciones jurisdiccionales sobre algunos gastos acumulados al candidato a la Gubernatura de la coalición PCS finalmente arrojaron que Miguel Ángel Riquelme no había incurrido en rebase alguno.

En esta oscilación entre “sí hay rebase—no hay rebase” uno de los temas que despertaron mayor controversia fue el relativo al revocamiento liso y llano de diversos gastos; una serie de decisiones polémicas que minaron la credibilidad del órgano jurisdiccional (Díaz, 2017). En esencia, porque ante la duda de cuántos pesos se ejercieron durante la campaña y cuántos no, el TEPJF determinó eliminar el gasto. En palabras de la consejera Pamela San Martín; «me parece que esto lejos de abonar favorablemente a la fiscalización, a la rendición de cuentas de los partidos políticos, se convierte en un obstáculo a estos fines (INE, 2017-m; 87-88).

En el caso de Facebook Ireland Limited, el Tribunal determinó revocar la decisión de la autoridad administrativa de contabilizar un gasto que no fue comprobado por la coalición PCS ni por el proveedor «Atelier Espora» (ni ante el INE ni ante el TEPJF), por dos razones fundamentales; porque la autoridad no agotó sus “facultades de investigación” y, por lo tanto, no

aportó elementos ciertos e indubitables del pago a la red social; y, porque el pago comprendió una temporalidad mayor al período de campaña. Como razonó el Magistrado Rodríguez Mondragón, si existen dudas sobre un gasto, lo procedente es aclararlo, por lo que lo “ordinario” hubiera sido ordenarle al INE que precisara con el proveedor cuáles fueron las fechas de las operaciones no reportadas para tener mayor certeza sobre los egresos de Miguel Ángel Riquelme.

Por otro lado, en cuanto al procedimiento sancionador instaurado en contra de la coalición por la omisión de reportar la producción de 84 videos difundidos en la red social, el órgano jurisdiccional decidió revocar la determinación del INE porque el procedimiento comprendió únicamente la omisión de 4 videos y no de 84, y ello suponía una vulneración al debido proceso (a las garantías de audiencia y emplazamiento) de los involucrados.

Nuevamente, la Sala Superior reconoció que lo ordinario sería reponer el procedimiento (en el sentido de que se emplazara de nueva cuenta a los actores señalándoles la totalidad de los hechos por los cuales se les pretendía sancionar), pero que ello era “innecesario”, pues las erogaciones correspondientes a la producción y post-producción de los videos ya habían sido objeto de revisión y pronunciamiento por parte de la autoridad (*non bis in ídem*). Esto, como pudo constatar, no fue así; el INE, en su momento, únicamente tuvo por acreditado el pago por colocación de videos (vía Atelier Espora), no así por su producción.

Se trató de dos gastos que estuvieron íntimamente ligados y que suponen una contradicción evidente. El Tribunal le dio la razón a la coalición al decir que sí se pagó a Facebook vía Atelier Espora [aun cuando éste reportó (que no comprobó) \$648,000.00 y Facebook reveló \$993,013.96]. Entonces, ¿con qué se pagó la producción? Y lo que el Tribunal avaló fue que se pagó con la misma factura. Es decir, un recurso que acabó en Irlanda para colgar videos a la red social, justificó el pago de la producción de esos mismos videos. En palabras del consejero Ciro Murayama; «desde ese punto de vista, me parece que se está llegando a la conclusión de que un peso pagado en Irlanda es el mismo peso que en México pagó una producción, y eso es una inconsistencia contable, conceptual, frente a la cual no nos queda sino acatar» (INE, 2017-o; 13).

De lo anterior se concluyen dos cosas; entre las autoridades administrativa y jurisdiccional es natural que haya diferencias; y, en la arena electoral, el órgano jurisdiccional tiene la última palabra. Pero esa última palabra no se la lleva el viento; ésta genera precedentes y criterios. Además, como diría el consejero presidente, Lorenzo Córdova; «en una democracia, las sentencias se acatan, pero también se discuten» (INE, 2017-j; 54).

Las decisiones, por demás, polémicas en torno al revocamiento de estos gastos generan más dudas que certezas; y, aún hoy, pesan sobre la credibilidad de las autoridades electorales (particularmente, del órgano jurisdiccional). ¿Qué criterio definió el Tribunal Electoral? Más allá de la simplificación que reza que “ante la duda, se elimine un gasto”, me parece que en sus sentencias tuvieron mayor peso las inconsistencias de la autoridad administrativa.

En cuanto al caso Facebook, no haber reparado en la temporalidad del gasto (1º de diciembre de 2016 al 5 de junio de 2017) ocasionó que los hallazgos sobre montos relativos a un período que superaron (por mucho) la etapa fiscalizable fueran desechados. Ciro Murayama reconoció que ya se habían dictaminado los informes de precampaña y que allí no se había reportado un gasto a Facebook, «[...]lo cual nos llevaba a concluir que se había tratado, por tanto, de la campaña» (INE, 2017-o; 11). Pero, sin duda, esto pudo haber sido motivo de un nuevo requerimiento.

Cabría recordar que no existía un convenio de colaboración entre el INE y la red social, por lo que existían limitaciones objetivas a la fiscalización que lograron superarse gracias a la “actitud apolítica” que mostró Facebook al brindar esta información, y que fue reconocida por el propio consejero. El hecho de que el Tribunal haya determinado que el INE “no agotó sus facultades de investigación” se fundamentó en que no realizó requerimientos de carácter imperativo (sobre los cuales podría recaer una sanción) con el propósito de hacerse de elementos ciertos e indubitables del pago a Facebook que la coalición y el proveedor se negaron a proporcionar. Sin convenio de colaboración y sin la obligación por parte de Facebook de proporcionar información, se pudo presumir difícil forzar (y hasta sancionar) una relación basada en nada más que buenas intenciones.

Respecto a la producción de 84 videos, es una realidad que existieron vulneraciones graves al debido proceso, a la garantía de audiencia y, por tanto, al derecho a una real y auténtica defensa (incluso reconocidas por el propio Magistrado disidente Rodríguez Mondragón). Si en la Comisión de Fiscalización se concluyó que no había sido reportada la producción de 84 videos, la autoridad debió notificarle. La lógica es diáfana; si le emplazó por la omisión de sólo 4, y se sostuvieron sólo 2, no podía invocar otros 82 sin antes permitirle a la coalición ser escuchada y aportar las pruebas que le conviniese.

En suma, el criterio del Tribunal Electoral puede resumirse así; ante la duda, y ante inconsistencias en las investigaciones y determinaciones de la autoridad administrativa, lo procedente es invalidar el gasto. Lo anterior supone no tener plena certeza sobre los egresos del candidato en colocación y producción de videos en la red social; pero, sobre todo, subraya el rigor que debe guiar la labor de la autoridad administrativa electoral; la preeminencia del principio de buena fe, y la plena observancia a las formalidades del debido proceso que permitan a los sujetos obligados ejercer una real y auténtica defensa.

4.3.2. Entre la exigencia administrativa y la flexibilidad jurisdiccional.

En la sesión extraordinaria urgente, celebrada el día 29 de noviembre, el consejero electoral Benito Nacif declaró que la autoridad electoral “tenía mucho que hacer” a la luz de la experiencia coahuilense (INE, 2017-o; 19). Su preocupación central, y motivo de su visible congoja, puede resumirse así; por un lado, las sentencias del Tribunal daban cuenta de un

incremento de los estándares de acreditación; pero, por el otro, establecían estándares de comprobación (muy) bajos. Es decir, la autoridad, para acreditar un gasto no reportado, se enfrentaba a una tarea titánica que «[hace] casi imposible prácticamente comprobar que no se ha reportado un gasto», mientras que los sujetos obligados, para comprobar un gasto, la tenían “muy sencilla”, por lo que «vamos a promover la simulación y [al hacerlo] promoveremos el cinismo en torno a las instituciones electorales» (INE, 2017-o; 18).

Ahora bien, el incremento de los estándares de acreditación puede advertirse en la resolución, y ulterior sentencia, relativa al prorrateo determinado ilegal. En un primer momento, la autoridad administrativa resolvió, conforme a la prohibición establecida en el artículo 219 del Reglamento, que ante un gasto que cobijara la cobertura de campañas que no pudieran compartir gastos (candidatos postulados por la coalición y por los partidos políticos integrantes de la misma), lo procedente sería invalidar su reporte y prorratear el monto sólo entre los candidatos que formaban parte de la coalición. Por ejemplo, ante una factura por concepto de renta de “toldos” que fue prorrateada entre más de cincuenta candidatos, la Unidad procedió a invalidar la cédula de prorrateo y dividir el gasto sólo entre los diez candidatos postulados por la coalición.

La Sala Superior, por el contrario, determinó que la autoridad debía prorratear el cien por ciento de los gastos identificados, considerando tanto a los candidatos postulados por la coalición, como aquellos postulados por los partidos políticos que la constituyeron, atendiendo la zona geográfica correspondiente a sus aspiraciones, siempre y cuando hayan obtenido un beneficio derivado del gasto efectuado.

En la reposición del proceso, la Unidad Técnica únicamente logró sostener el caso “Grupo Chicos de Barrio” (1 de 8) porque el evento celebrado coincidió con una visita de verificación en la que se dio cuenta de quiénes participaron y, por consecuencia, a quiénes beneficiaron los gastos facturados. En los otros casos, no hubo “elementos de cruce” que permitieran a la autoridad, por ejemplo, vincular un toldo o un equipo de sonido con algún evento en el que hayan participado los candidatos X, Y, o Z. Por tanto, la distribución inicial de un gasto entre más de cincuenta aspirantes se dio por buena porque la autoridad no pudo demostrar que tal gasto no benefició (o sí) a dichos candidatos (además, Pamela San Martín *dixit*, «el Tribunal no nos dio oportunidad de analizar más el gasto, como no nos la dio en Facebook») (INE, 2017-j; 49).

Lo anterior supone que para zanjar la posibilidad de que en una coalición parcial pueda distribuirse un gasto en un mayor número de “cajitas”, la autoridad debió hacer un cruce con las agendas de eventos de los candidatos y con las actas de verificación levantadas por el personal de la UTF con el propósito de desvincular las facturas de los candidatos que no hubieran resultado beneficiarios de tales gastos. Imaginemos por un momento (y supongamos que exista un acta de verificación de cada uno de los eventos) la inmensa labor que supondría identificar en qué eventos, oficiados por cuáles candidatos, se utilizó tal o cual toldo o equipo de sonido. Se trata, ciertamente, de un incremento en el “estándar de acreditación”.

Otro ejemplo (necio, si se quiere) puede hallarse en el caso de la presunta “aportación en especie” sostenida cuando personas “afines a los ideales” de Miguel Ángel Riquelme lo invitaron a comer durante los recorridos que realizó los días 8, 10, 12, 15, 20 y 26 de mayo de 2017, según constó en la bitácora anexada. En este caso, la Sala Superior determinó que para sostener tal cosa, la autoridad debió hacer un “análisis contextual” con el propósito de determinar si la comida y el refresco estaban directamente vinculados con algún acto de campaña; o si, por el contrario, se circunscribían a su “ámbito personal”.

Lo anterior supone que para efectivamente sostener la “aportación en especie”, la autoridad debió identificar si la comida se ingirió durante el evento o recorrido (¿o diez, quince o veinte minutos antes o después?), lo que obligaría a algún funcionario de la Unidad Técnica a permanecer a su lado para verificar si su alimentación corresponde (o no) “a su ámbito personal”. Ciertamente, más allá de lo ridículo del caso, puede advertirse un “estándar más alto de acreditación”.

En el sentido opuesto, para clarificar los estándares de comprobación “muy sencillos”, quisiera referirme a la gratuidad de la representación general y ante mesas directivas de casilla.¹¹⁹ En este caso, bastaría con referir que el sujeto obligado, para comprobar la gratuidad del servicio de representación, debe únicamente presentar el Comprobante de Representación General y de Casilla respectivo, en donde se establezca que el servicio a prestar será gratuito, con el nombre, firma y clave de elector del ciudadano voluntario y desinteresado. El consejero Benito Nacif advertía; «veo con mucha inquietud que en el caso de la comprobación de la no remuneración de los Representantes vamos a generar mucha simulación, porque básicamente es muy sencillo comprobar la no remuneración» (INE, 2017-o; 18).

En la sesión extraordinaria urgente se adujo que lo que subyace en ambos casos es la peligrosa intención de estimar que la fiscalización de los ingresos y egresos de los candidatos debe circunscribirse a la verificación de lo reportado en los informes correspondientes y no a un “auténtico proceso de revisión” con el propósito de comprobar su veracidad. Bastará, entonces, con presentar un “formatito”, decía la consejera Pamela San Martín (INE, 2017-o; 33), para eliminar todo gasto de representación (erogación que se hace en efectivo, cuyos movimientos no pueden ser rastreados por la autoridad).

Esto da cuenta de que mientras el INE pugnaba por una fiscalización, por así decirlo, más “exigente” en aras de comprobar la veracidad de lo que reportan los actores, la Sala Superior fue más “flexible”. Benito Nacif partía de la idea de que los sujetos obligados pueden, por ejemplo, pagar X cantidad a los representantes, pero si firman el CRGC y éste cumple con los “muy sencillos” requisitos, habrán comprobado su gratuidad. De allí concluye que esta situación puede

¹¹⁹ Caso similar puede hallarse en el «descuento (no) prohibido», en donde la Sala Superior estimó que no resultaba necesario que los sujetos obligados justificaran las razones de un descuento que no estableció las circunstancias de tiempo, modo y lugar que lo motivaron; simplemente, en virtud del principio de buena fe, porque la cláusula quinta del contrato establecía la posibilidad de aplicar un descuento por alguna “insuficiencia” del proveedor en el servicio prestado [Léase apartado intitulado “Descuento (no) prohibido”].

fomentar la “simulación y el cinismo” y, por consecuencia, suponer la bifurcación del camino por el que transitan la verdad jurídica y la realidad.

La Sala Superior, por el contrario, en virtud del principio de buena fe, estimó que el “formatito” basta, siempre y cuando de él se obtenga una manifestación expresa de voluntad de un sujeto (plenamente identificado con su nombre, clave de elector y firma) que declare haber actuado de manera libre, gratuita y desinteresada.

Las autoridades administrativa y jurisdiccional electorales partieron de dos premisas, si no irreconciliables, por lo menos distintas. El INE, cabe decirlo, puso la desconfianza por delante, pues supone (con cierta razón) que los actores gastan y no reportan. Cabría cuestionar; ¿la fiscalización debe circunscribirse primordialmente a lo que reportan los sujetos obligados o habrá que ir más allá para efectivamente comprobar su veracidad?

Si una factura por toldos se proratea entre 50 candidatos “beneficiarios”, ¿por qué no darla por buena? La UTF argumenta; «[...]realizar los trabajos de fiscalización de esta forma implicaría que la autoridad electoral convalide la pretensión velada de los actores de no contabilizar equitativamente el gasto sufragado, y participe en la evasión e inobservancia legal y reglamentaria que, se advierte, pretenden los sujetos obligados (INE, 2017-k; 88).

Este dilema no es asunto baladí; primordialmente, por sus consecuencias sobre la labor fiscalizadora y sus alcances. La preeminencia del principio de buena fe en lo que reportan los actores políticos, sostenida por el órgano jurisdiccional, entraña una fiscalización más flexible con una menor carga de trabajo, pero también anida el riesgo de no observar actos u omisiones que constituyan violaciones a las normas en materia de financiamiento y gasto de partidos y candidatos (auditoría). Cabe recordar que la fiscalización demanda que se considere la veracidad de las operaciones, su razonabilidad y, por supuesto, el respeto a las leyes que regulan. Si se opta por esta vía, los altos estándares de acreditación suponen ahora una labor mucho más exhaustiva.

4.3.3. *Criterios no homologados.*

Si simplificamos el caso Coahuila, podríamos advertir que el diferenciado “sí hay rebase”- “no hay rebase” protagonizado por las autoridades administrativa y jurisdiccional electorales a lo largo de 173 días, se fundamentó, en gran medida, en criterios no homologados. Particularmente, referiría el relativo al cumplimiento y agotamiento de la garantía de audiencia de los sujetos obligados por parte de la autoridad administrativa; en este caso, de la Unidad Técnica de Fiscalización.

La Unidad, con base en la Sentencia SUP-RAP-029/2000, justificó que la garantía de audiencia se encuentra cumplida y agotada desde el momento en que se termina con la verificación documental correspondiente, sin que sea válido que con posterioridad al cierre de la etapa de verificación nuevamente se haga del conocimiento del instituto político las diversas irregularidades u omisiones en que incurrió, producto del aparente cumplimiento a las solicitudes de aclaración o

rectificación formuladas en dicha etapa. Grosso modo, si el partido político omitió entregar la documentación comprobatoria relativa a cualquier gasto; y, toda vez notificado, éste presentó la documentación soporte y, en su revisión, la Unidad encontró nuevas irregularidades, ésta procedió a establecer las sanciones correspondientes. Bajo este criterio, por ejemplo, la Unidad sostuvo la omisión de reportar la producción de cinco spots de televisión de la coalición PCS (de los 12 spots pautados ante el INE, el partido, en el ejercicio de su garantía de audiencia, adjuntó muestras de sólo 7).

La autoridad administrativa justificó la importancia del criterio sostenido porque, si se aceptara lo contrario, se permitiría que, ajeno al período de revisión documental, al presentar la supuesta documentación aclaratoria, nuevamente se notifiquen irregularidades distintas a las originalmente comunicadas y así de forma sucesiva en un ciclo indeterminado que ralentizaría la emisión en tiempo del dictamen, afectando la certeza y la objetividad connaturales a la fiscalización.

El Tribunal Electoral, por el contrario, en plenitud de jurisdicción, modificó el criterio; sentenció que si la autoridad estimó que no se encontraban reportados los cinco promocionales ésta debió requerirle “de forma clara y precisa” que justificara el registro de tal gasto, así como la documentación que soportara la erogación facturada, para que “con el otorgamiento y respeto de la garantía de audiencia de los sujetos obligados”, estos estén en condiciones de subsanar o aclarar las posibles irregularidades.

Bajo el nuevo criterio del Tribunal, en consecuencia, debió suceder lo que a continuación se detalla;

1. El día 13 de junio de 2017 se le notificó al sujeto la omisión de reportar la documentación soporte relativa a la producción de spots (contrato, muestras, relación del detalle de la propaganda, aviso de contratación, evidencia del pago).
2. El día 18 de junio de 2017, la coalición adjuntó la documentación soporte, mediante el Oficio de Errores y Omisiones.
3. La Unidad le comunica la irregularidad distinta a las originalmente comunicadas, mediante el (¿Nuevo?) Oficio de Errores y Omisiones.
4. La coalición subsana, total o parcialmente, la observación.

Supongamos que el mismo día en que recibe la respuesta, la Unidad Técnica observa la omisión de reportar las muestras de los cinco promocionales televisivos. En consecuencia, el día 19 de junio, le notifica nuevamente al sujeto esta inobservancia. Cinco días después, el lapso fijado por ley para responder el Oficio, éste presenta lo que a su juicio conviene y subsana (o no) la irregularidad.

Si así sucediera, el día 24 de junio, la Unidad podría dar por concluido el proceso apenas cinco días antes de que concluya el plazo para la confección del dictamen, y su respectiva aprobación, que será posteriormente sometido a consideración de la Comisión de Fiscalización.

Considero que lo anterior atenta directamente contra la eficacia de la fiscalización “expedita”; primeramente, porque los diez (cortos) días con que cuenta la Unidad para confeccionar los dictámenes se reducen, en el mejor de los casos, a cinco; y, en segunda instancia, porque más que desalentar la práctica común de omitir presentar la documentación comprobatoria relativa a cualquier gasto (esencial para que la Unidad pueda observar y sostener cualquier ocultamiento), se abrirían, por así decirlo, dos ventanas de fiscalización; una para requerirle al sujeto obligado que presente la documentación soporte y otra para que subsane las irregularidades que ésta arroje tras su revisión.¹²⁰

Caso similar puede hallarse en el gasto acumulado por concepto de la edición artesanal de 8 promocionales transmitidos en el estadio TSM. Producto de una solicitud de información que pretendió comprobar la veracidad de las operaciones registradas por concepto de la producción de spots, fechada el día 5 de julio (un día antes de la aprobación de los dictámenes en la Comisión de Fiscalización, y contestada un día después), la UTF sostuvo la omisión de reportar sólo una edición adicional que debió ser registrada.

El Tribunal determinó que si la solicitud de información entrañó la verificación de los gastos destinados a la producción de los videos y, finalmente, sostuvo la omisión de reportar sólo su edición, esto debió ser motivo de un nuevo requerimiento que “de forma precisa” le aclarara la modalidad del gasto que se pretendía acumular a su engrose de gastos (sea producción, edición o colocación).

Lo anterior, otra vez, supone que la autoridad debió hacer un nuevo requerimiento a la coalición para que pudiera ejercer su garantía de audiencia, lo que acarrearía una reducción considerable del lapso para confeccionar y aprobar los dictámenes consolidados. La tensión entre la fiscalización expedita y la plena observancia a las formalidades del debido proceso, encuentra aquí su punto más álgido.

4.3.4. *Los conceptos del gasto y la sobrerregulación.*

El caso de los spots en el estadio TSM, adicionalmente, da cuenta de la (nueva) obligación de la autoridad a la hora de diferenciar una edición (¿normal?) de otra edición “casera”. El consejero Ciro Murayama daba cuenta de la subjetividad en torno a esta diferenciación y las consecuencias que tendría sobre la confección de la matriz de precios. El consejero electoral lo expresó así; «¿hasta dónde la edición de videos para ser transmitidos en pantallas gigantes puede ser producto de una edición casera?» (INE, 2017-j; 41). En efecto, la diferenciación es difusa, ¿qué

¹²⁰ Valdría recordar que en las campañas coahuilenses, 30 de las 49 faltas formales actualizaron la inobservancia de remitir la documentación comprobatoria de los gastos efectuados durante este período.

elementos caracterizan tal o cual edición y, por lo tanto, implican una mayor o menor valuación? Esto, en principio, supone que la autoridad se erija en una suerte de inspector de videos con el propósito de cuantificar el “valor real” de la edición de cada uno de ellos. Ya no sólo se trata de diferenciar entre los conceptos del gasto, sino que la autoridad debe profundizar en sus particularidades para no asignar precios injustos.

Problema similar se presentó con motivo de la queja instaurada por el PAN en contra de la coalición PCS por la omisión de reportar la producción de 151 videos exhibidos en Facebook. En la sesión extraordinaria en que se aprobó la resolución, se produjo un intenso debate no sólo en torno a qué videos debían o no ser excluidos, sino también en la diferencia de costos entre unos y otros.

En la sesión, el representante del PAN, el Lic. Eduardo Aguilar Sierra, proyectó una serie de videos que, a su juicio, daban cuenta de una producción onerosa, pero en grados distintos. Dijo; éste tiene drones, éste tiene locaciones en diferentes partes del estado, hay muchos eventos, hay muchos escenarios naturales; éste tiene imágenes de caricatura, éste tiene diversos difuminados, éste tiene muchas entrevistas (INE, 2017-m; 159-160). En su consideración, la autoridad electoral, con base en los elementos característicos de cada video, debía asignar precios distintos. Esto, cabe decirlo, es excesivo. Ya no bastaría sólo diferenciar si es o no “casero”, sino también distinguir (y tasar) sus características específicas. Transitar ese camino entrañaría una labor inmensa que arrojaría determinaciones asaz subjetivas con altas probabilidades de impugnación. Adicionalmente, cabría considerar la complejidad inherente a la confección de una matriz de precios que englobe todos estos elementos; si trae drones o no; si trae una, dos o más locaciones; entre otros.

Quizá la diferenciación ordenada por el Tribunal entre la edición “casera” y la edición (más) onerosa, encierre elementos más tangibles (cortinillas, transición sencilla, entre otros); sin embargo, esto supone una (todavía) mayor regulación sobre los conceptos del gasto y los elementos que deben ser considerados al momento de determinar sus costos. Se antoja razonable, por tanto, desmontar esta sobrerregulación; distinguir los conceptos del gasto y asignar el precio más alto de la matriz de precios. Sólo en los casos en donde existan elementos indubitables que den cuenta de una edición artesanal (videos tomados con un teléfono celular, por ejemplo), entonces sí diferenciar entre la artesanía y el gasto ordinario.

4.3.5. *Solicitudes sin respuesta.*

El Registro Nacional de Proveedores (RNP) permite que registren sus datos las personas físicas y morales que vendan, enajenen, arrienden o proporcionen bienes o servicios de manera onerosa a los actores políticos. El objetivo del sistema es identificar a los proveedores de partidos y candidatos, en virtud de la transparencia y la rendición de cuentas, y ejercer un mayor control sobre

la licitud de sus operaciones [se valida con la información existente en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y la UIF, adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público].

En tiempos electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización tiene la facultad de requerir información (a personas físicas y morales) relativa a las operaciones celebradas con partidos políticos y candidatos para que éstas confirmen o, en su defecto, rectifiquen las operaciones registradas por los sujetos obligados en el SIF. De este modo, los proveedores y prestadores de bienes y servicios son responsables indirectos de garantizar la certeza respecto del origen, uso y destino de los recursos (eminentemente públicos) a disposición de partidos y candidatos.

En el proceso electoral coahuilense se constató que el 45.20 por ciento de estos no dieron respuesta a los requerimientos de la autoridad administrativa (33 de 73), lo que sin duda constituyó una limitación objetiva a la labor fiscalizadora desplegada por la Unidad Técnica. En palabras de la consejera Pamela San Martín; «[es] una práctica que sí me preocupa, y es que personas morales no están dando respuesta a los requerimientos de esta autoridad, y que la falta de respuesta por supuesto que obstaculiza la investigación que se realiza (INE, 2017-m; 88).

El sistema permite realizar compulsas con proveedores y prestadores de servicios, pero estos pueden no contestar los requerimientos del INE y, en su caso, solamente podrían ser objeto de una multa.¹²¹ Alfredo Cristalinas (2017; 241) ha sugerido que esto podría generar incentivos perversos, pues la posible colusión entre candidatos y particulares produce beneficios mutuos que superan, por mucho, los costos (multas); para los primeros, no reportar gastos que podrían suponer un rebase al límite máximo (alterar la equidad y legalidad de la contienda); y, para los segundos, no pagar impuestos. Por tanto, el otrora titular de la UTF considera esencial fortalecer la dimensión punitiva de esta práctica común que atenta contra la fiscalización; particularmente, a la hora de comprobar la veracidad de las operaciones registradas por los sujetos obligados en el SIF.

En este sentido, bien podría considerarse excluir del RNP, o inhabilitar por un tiempo razonable, a quienes ignoren los requerimientos del INE. Otra posibilidad se puede explorar a través de la calificación de la conducta de proveedores y prestadores de servicios. A partir de la inscripción en el RNP, que se refrenda cada año, y con base en los resultados de la revisión de los informes anuales, de precampaña y de campaña, se podría confeccionar una “lista negra” de proveedores y prestadores de servicios que han sido omisos a la hora de contestar los requerimientos de la autoridad administrativa.¹²²

Lo anterior permitiría al INE ejercer un mayor control sobre estos y crear condiciones para que, so pena de ser incluidos en dicha lista (y no sólo de una posible multa), contesten

¹²¹ En Coahuila, esto no sucedió. De hecho, en la sesión extraordinaria del Consejo General en la que se aprobaron los dictámenes consolidados, celebrada los días 14 y 17 de julio, se determinó únicamente dar vista a la Secretaría Ejecutiva sólo en el caso de los 13 proveedores y prestadores omisos que prestaron sus servicios a la coalición encabezada por el PAN. Nada se mencionó sobre los otros 20.

¹²² Caso similar ha sucedido cuando, a través del SAT y la UIF, el INE identifica y, posteriormente, excluye “empresas fantasma” (que facturan operaciones simuladas) inscritas en el RNP.

puntualmente los requerimientos de la UTF. Al mismo tiempo, cuando la autoridad detecte que un partido o candidato celebró operaciones con esas empresas, podría considerar profundizar los procedimientos de revisión y auditoría. La posibilidad de una revisión más extensiva, se infiere, podría incrementar los costos de la (posible) colusión entre candidatos y privados, así como diferenciar entre operaciones de alto y bajo riesgo.

Finalmente, no estarían sujetas al mismo control las operaciones celebradas con un proveedor que históricamente sí ha cumplido con sus obligaciones, de aquél que no lo ha hecho. Nuevamente, la tentación omniabarcante podría minarse al enfocar el ojo avizor sólo en aquellos casos en donde, por su historial de opacidad, se presente un mayor riesgo de ocultamiento (o sobrevaluación y subvaluación) de operaciones.

4.4. *Postdata.*

La reforma político electoral de 2014, se ha dicho, tuvo como objetivo primario dotar de celeridad a los procesos de fiscalización para obtener información sobre posibles rebases sobre los topes de gastos —o evidencias sobre financiamiento ilegal— antes de la declaratoria de validez de la elección o, en su defecto, de la toma de posesión de los representantes populares electos. Con ello, los mecanismos establecidos buscaron construir un sistema en el cual las posibles infracciones se conozcan de manera oportuna y evitar así que quienes lleguen al poder lo hagan violando la ley (Hernández y Gilas, 2014). Se trató, en efecto, de generar tanto entre los partidos políticos y candidatos, como entre la ciudadanía, la confianza de que la autoridad, auxiliada por sus nuevas herramientas informáticas, podría identificar con certeza la actualización de un rebase sobre los topes de gastos. El trabajo de la autoridad administrativa es eminentemente técnico; confecciona dictámenes sustentados en evidencias concretas, tangibles y mensurables que, toda vez ratificados por el órgano jurisdiccional, pretenden desincentivar comportamientos irregulares o ilícitos.

La fiscalización, en este sentido, es una condición necesaria para que los mecanismos que pretenden regular el papel del dinero en la política, como los topes de gastos, tengan éxito y puedan disuadirse malas prácticas mediante la imposición de sanciones que no permiten ser graduadas: la elección se anula o no.

Por tanto, producto de la imbricación entre los resultados de la fiscalización y la (casi inmediata) calificación de la elección, la legitimidad de origen del candidato que hubiera gozado de mayores simpatías depende en gran medida de la inspección eficaz —y eficiente, debido al corto plazo para elaborar y aprobar los dictámenes— de los ingresos y gastos que reportan ante la autoridad los sujetos obligados.

El presente escrito dio fe de lo que supuso para el INE llevar a buen puerto la fiscalización de los recursos partidistas; una labor extremadamente demandante en términos económicos,

humanos y técnicos.¹²³ Bien podría sugerirse que, como acusó Horacio Duarte, representante ante el Instituto del partido Morena, “resoluciones lamentables” del órgano jurisdiccional construyeron un caso a modo para beneficiar a un partido y a un candidato. La desconfianza que hoy día permea la elección coahuilense, así como la subsecuente (presumible) ilegitimidad del gobernador electo, podrían conducir fácilmente a una conclusión fatal: el fracaso de la fiscalización en la elección estatal para contener, mediante la sanción (y la posterior disuasión), las peores prácticas en materia de financiación política. Ya lo advertía José Woldenberg (2007; 21); «la confianza se construye paso a paso, micra a micra y, en ese terreno, los retrocesos son instantáneos y por kilómetros».

El consejero presidente de la Consejo General de INE, Lorenzo Córdova, refirió que la evolución del sistema de fiscalización en México está guiado por una “lógica incremental” (INE, 2017-o; 28). Más normas, más tareas, mayores capacidades de auditoría, han sido una constante de los esfuerzos reformistas desde la ingeniería electoral de 1993. El caso Coahuila ha expuesto, quizá, sus efectos más perniciosos: mayor litigiosidad (y consecuente insatisfacción); sobrecarga de atribuciones en una sola autoridad (singularizadas por la prisa), y ulteriores errores de detección y auditoría que, como auguraba Ciro Murayama, ocasionan que “los casos se esfumen como humo a la primera impugnación ante el Tribunal” (INE, 2017; 280-282); asuntos locales que trascienden a la esfera nacional, entre otros. ¿Qué puede, entonces, concluirse del sistema de fiscalización vigente?

No se trata de asumir la futilidad de los esfuerzos en esta materia, sino de reconocer que ante un escenario de creciente competitividad en el sistema de partidos, y ante la célebre “nueva cultura político-jurídica” (Ulloa, 2004) que parece no verdecer en México, la labor fiscalizadora tutela valores democráticos de trascendencia inestimable.

Pareciera que, auspiciada por la sempiterna desconfianza, la “lógica incremental” augura más candados, más reglas, más sobrerregulación y, al final, menos comprensión sobre cómo (y para qué) se fiscaliza el dinero que fluye a la política. Este asunto merece una agenda propia.

La centralidad del caso Coahuila ha podido advertirse en algunas determinaciones de las autoridades electorales; la celebración de convenios de colaboración con Facebook Ireland, la modificación del artículo 219 del Reglamento de Fiscalización relativo al prorrateo en coaliciones parciales o flexibles, así como las sentencias relativas a las precandidaturas únicas y a los monederos, son, en mayor o menor medida, algunas derivaciones que encuentran su razón de ser en la experiencia coahuilense. Pareciera que estas sentencias del órgano jurisdiccional se oponen a la “lógica incremental”. Otras cuestiones que se han plasmado en este texto aluden a la necesidad de reformas legales que reflexionen sobre la equidad en la contienda electoral, la fiscalización

¹²³ La Unidad Técnica de Fiscalización erogó \$265,845,11 correspondientes al ejercicio 2017. La inversión en Servicios personales concentró el 78.6%, seguido por Servicios Generales (20.4%), Materiales y suministros (0.7%), Bienes muebles, inmuebles e intangibles (0.1%), y Transferencias y asignaciones (0.01%) (INE, 2018).

omniabarcante, y las tensiones y riesgos inherentes al modelo inaugurado por la reforma político-electoral de 2014. Lejos de los acercamientos ingenuos, se advertía, esta investigación se circunscribe en la discusión de la relación entre la política y el dinero, un asunto que debe ser permanentemente revisado para conjurar la posibilidad de que el dinero termine por desvirtuar el sistema democrático en su conjunto.

Fuentes.

1. Agíss, Fernando. 2008. "La fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización". Serie *Temas selectos de Derecho Electoral*, (1). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
2. Aguilar, José. 2015. "Transparencia y democracia: claves para un concierto". Serie *Cuadernos de transparencia*, (10), Ciudad de México: INAI, primera reedición.
3. Aguirre, Enrique. 2016. "Individualización de sanciones. Notas para su reflexión". Serie *Temas selectos de Derecho Electoral*, (55). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
4. Aparicio, Javier & Pérez- Martínez, María. 2007. "Financiamiento público a partidos políticos". En Instituto Electoral del Distrito Federal. *Grandes temas para un Observatorio Electoral Ciudadano, Vol. III- Sistema político electoral*. Ciudad de México: IEDF, pp. 211-232.
5. Astorga, Fidel & Peschard, Jacqueline. 2012. "Los partidos frente al escrutinio: de la fiscalización a la transparencia". Serie *Temas selectos de Derecho Electoral*, (31). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
6. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro & Woldenberg, José. 2000. "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas". Ciudad de México: Cal y Arena.
7. Beauregard, Luis. 2017. "La fiscalización a las campañas en Coahuila y Nayarit amenaza el resultado de las elecciones". *Periódico El País*, 9 de julio, sección Latinoamérica.
8. Becerra, Lorena & Zambrano, Joaquín. 2017. "Cuestionan proceso". *Periódico Reforma*, 26 de julio, sección Nacional.
9. Bohórquez, Eduardo. 2016. "La promesa de la reforma de transparencia y el potencial para la sociedad civil". En Peschard, Jacqueline. *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. Ciudad de México: IJJ-SUT/ UNAM, pp. 129-143.
10. Casar, María & Ugalde, Luis. 2018. "Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México". Ciudad de México: Integralia Consultores/ Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.
11. Casas-Zamora, Kevin y Zovatto, Daniel. 2015. "El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Organización de los Estados Americanos/ Internacional IDEA.
12. Castellanos, Roberto. 2016. "La reforma político electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos". Serie *Reformas estructurales: avances y desafíos*, (8). Ciudad de México: Senado de la República, LXIII Legislatura/ Instituto Belisario Domínguez.
13. Castillo, Javier. s/a. "Las reformas constitucionales en materia electoral de 1993". Disponible en http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Policos%20/1993_div/1993p.%20214-221.pdf (consultada el día 9 de agosto de 2018).
14. CEEC. Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. 2016. Saltillo: Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.
15. Chacón, Oswaldo. 2016. "La evaluación de las nuevas reglas de financiamiento electoral a la luz de la experiencia electoral 2015". *Revista Mexicana de Derecho Digital*, (9), enero-junio, pp. 251-273.

16. Chacón, Rolando, “Amarra PRI-Coahuila firmas de no pago a militantes”. *Periódico Reforma*, sección Portada.
17. ----- . 2017-b. “Impugna PRI ante Trife gastos de Riquelme”. *Periódico Reforma*, 3 de noviembre. Sección Nacional.
18. ----- . 2017-c. “Sirve Trife al PRI, acusa oposición”. *Periódico Reforma*, 26 de noviembre. Sección Nacional.
19. Compendio de Legislación Nacional Electoral. 2014. Ciudad de México: INE/FEPADE/UNAM/TEPJF, tomo II.
- 20 Córdova, Lorenzo. 2011. “El financiamiento a los partidos políticos en México”. En Zovatto, Daniel & Gutiérrez, Pablo (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Ciudad de México: OEA/ Internacional IDEA/ UNAM, pp. 351-368.
21. Córdova, Lorenzo & Murayama, Ciro. 2006. “Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox”. Ciudad de México: Cal y Arena.
22. CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. Ciudad de México: IJJ-UNAM.
23. Cristalinas, Alfredo. 2017. “La fiscalización de partidos políticos y candidatos”. En Ugalde, Luis & Hernández, Said (coords.). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. Ciudad de México: Integralia Consultores/ TEPJF, pp 220-248.
24. Delgado, René. 2017. “El sistema está cojo”. *Periódico Reforma*, 22 de noviembre de 2017, sección Nacional.
25. Delgado del Rincón, Luis. 2016. “El principio de equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión de los precandidatos únicos en precampaña electoral”. En *El proceso electoral federal (2012)*, Báez, Carlos & Ríos, Luis (coords.). Ciudad de México: Centro de Derechos Civiles y Políticos: TEPJF/ Tirant lo Blanch.
26. Díaz, Alejandro. 2017. “La (ir)relevancia de la ley en la primera década de la fiscalización electoral en México”, *Política y Gobierno*, 24 (1), pp. 157-187.
27. Dresser, Denise. 2017. “Antes y después”. *Periódico Reforma*, 12 de junio. Sección Editoriales.
28. Fernández, Hilda. 2017. “Candidatos por la gubernatura arrancan campañas en Coahuila”. *Periódico El Universal*, 2 de abril, sección Estados.
29. García Lorca, Federico. 1981. “Poesías completas”. Ciudad de México: Editores Mexicanos Unidos.
30. Gidlund, Gullan 1991. “Public investment in Swedish Democracy. Gambling with gains and losses”. En Wiberg, Matti (ed.), *The public purse and political parties. Public financing of political parties in nordic countries*, 13-54 pp. Helsinki: Finnish Political Science Association.
31. Gilas, Monika. 2013. “Rebase de topes de gastos en campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”. Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/viewFile/12238/11043> (Consultada el día 3 de octubre de 2018).
32. Gudiño, Alma. 2017. “Guadiana Tijerina, virtual candidato de Morena al gobierno de Coahuila”. *Periódico Excélsior*, 28 de febrero, sección Estados.
33. Guerrero, Claudia. 2017. “Exige PAN que magistrada se excuse”. *Periódico Reforma*, 7 de noviembre de 2017, sección Nacional.

34. Guerrero, Eduardo. 2003. "Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia". Serie *Cultura de la Rendición de cuentas*, (6). Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.
35. Gunther, Richard & Diamond, Larry. 2001. "Political Parties and Democracy". Baltimore: JHU Press.
36. Gutiérrez, Héctor. 2017. "Detecta INE omisión de gasto millonario". *Periódico Reforma*, 19 de julio. Sección Nacional.
37. -----, 2017-b. "Cabildea Ochoa ootra vez en el INE". *Periódico Reforma*, 12 de julio. Sección Nacional.
38. Gutiérrez, Héctor. 2017-c. "Defiende PRI triunfo en Coahuila". *Periódico Reforma*, 13 de noviembre. Sección Nacional.
39. Gutiérrez, Héctor & Raziél, Zedryk. 2017. "Denuncian vínculo Gurza-Del Mazo". *Periódico Reforma*, sección Nacional.
40. Hernández, Cecilia & Gilas, Monika. 2014. "La reforma electoral 2014 y su impacto en el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México". Disponible en <https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjQ-ZvH5LveAhUKWa0KHW97CG4QFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fsomee.org.mx%2Fdownload.php%3Ft%3D2%26c%3D3%26h%3D87e232400fe0e43ea77986dfd242f390cb8dc401&usg=AOvVaw2JNuZ4M-USXwp9nXO7r2uz> (Consultada el día 10 de octubre de 2018).
41. Huchim, Eduardo. 2017. "Nulidad: ¿quid pro quo?". *Periódico Reforma*, 10 de julio, sección Editoriales.
42. -----, 2017b. "El desaseo y la pifia". *Periódico Reforma*, 5 de agosto, sección Editoriales.
43. IEC. Instituto Electoral de Coahuila. 2016. IEC/CG/063/2016. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, mediante el cual se aprueba el calendario de fechas relevantes para el proceso electoral ordinario 2016-2017. (Proyecto de acuerdo propuesto por la Comisión Organización Electoral). Disponible en http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2016/66.-%20AC_IEC_CG_063_2016%20Aprueba%20calendario%20de%20fechas%20relevantes%20para%20Proceso%20Electoral%20Ordinario%202016%20-%202017.pdf (Consultada el 30 de junio de 2018).
44. -----, 2016b. IEC/CG/095/2016. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, por el que se da cumplimiento a la sentencia definitiva 31/2016 de fecha 17 de noviembre de 2016, pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, dentro de los autos de los expedientes número 92/2016, 94/2016, 95/2016 y 96/2016 acumulados, y se aprueba la distribución del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y gastos de campaña de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, y por el que se fijan los límites de financiamiento privado para el ejercicio fiscal 2017. (Proyecto de acuerdo propuesto por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos). Disponible en <http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2016/98.-%20IECCG0952016%20Acuerdo%20por%20el%20que%20se%20da%20cumplimiento%20a%20la%20sentencia%20definitiva%20312016%20del%20Tribunal%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Coahuila%200%20de%20Zaragoza%20dentor%20de%20los%20autos%20de%20los%20expedientes%20Número%20922016.%20942016.%20952016%20Y%209620.pdf> (Consultada el día 31 de julio de 2018).

45. -----, 2016c. IEC/CG/69/2016. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, por el cual se aprueba la determinación de los topes de gastos de precampaña y campaña para las elecciones de Gobernador, diputados locales, y ayuntamientos del proceso electoral ordinario 2016-2017. (Acuerdo propuesto por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos), Disponible en <http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2016/72.-%20Acuerdo%20IEC-CG-069-2016%20Aprueba%20topes%20de%20gastos%20de%20precampa%C3%B1a%20y%20campa%C3%B1a%20para%20elecciones%20de%20Gobernador,%20Diputados%20Locales%20y%20Ayuntamientos%20en%20Proceso%20Electoral%202016%20-2017.pdf> (Consultada el día 31 de julio de 2018).
46. -----, 2017d. IEC/CG/064/2017, Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila por el cual se resuelve la solicitud de los partidos políticos: Acción Nacional, Unidad Democrática Coahuila, Primero Coahuila y Encuentro Social, para formar la Coalición “Alianza Ciudadana por Coahuila”, para las elecciones de Gobernador o Gobernadora, de las y los integrantes del Congreso del estado, así como de las y los integrantes de los Ayuntamientos del estado, en el marco del proceso electoral ordinario 2016-2017. Disponible en: http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2017/64.-%20IEC_CG_064_2017.%20Acuerdo%20por%20el%20cual%20se%20resuelve%20solicitud%20de%20convenio%20de%20coalici%C3%B3n%20PAN,%20UDC,%20PPC%20y%20PES..pdf (consultada el día 19 de abril de 2018).
47. -----, 2017e. IEC/CG/062/2017, Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila por el cual se resuelve la solicitud de los partidos políticos: Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila, de la Revolución Coahuilense y Campesino Popular, para formar Coalición para las elecciones de Gobernador o Gobernadora, de las y los integrantes del Congreso del estado, así como las y los integrantes de los Ayuntamientos del estado, en el marco del proceso electoral ordinario 2016-2017. disponible en: http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2017/62.-%20IEC_CG_062_2017.%20Acuerdo%20por%20el%20que%20se%20resuelve%20la%20solicitud%20de%20convenio%20de%20coalici%C3%B3n%20PRI,%20PVEM,%20PNAL,%20SI,PJ,%20PRC%20y%20PCP..pdf (Consultada el día 12 de abril de 2018).
48. INE. Instituto Nacional Electoral. 2015. “ABC de la fiscalización electoral”. Disponible en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPolitic/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html (Consultada el día 10 de octubre de 2018).
49. -----, 2017. “Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada en la sala de sesiones del Instituto los días 14 y 17 de julio”. Disponible en: <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93391/VECGex140717-.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultada el día 21 de julio de 2018).
50. -----, 2017b. INE/CG279/2017. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización instaurado en contra del Partido Acción Nacional y su otrora candidato a Gobernador en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado con la clave alfanumérica INE/Q-COF-UTF/47/2017/COAH, disponible en

http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201707-14-rp_3-3.pdf (Consultada el día 17 de julio de 2018).

51. -----, 2017c. INE/CG285/2017. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización instaurado en contra de la “Coalición Por un Coahuila Seguro” y su otrora candidato a Gobernador en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado con la clave alfanumérica INE/Q-COF-UTF/66/2017/COAH, disponible en

http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201707-14-rp_3-16.pdf (Consultada el día 18 de julio de 2018).

52. -----, 2017d. INE/CG280/2017. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización instaurado en contra de la “Coalición Por un Coahuila Seguro” y su otrora candidato a Gobernador en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado con la clave alfanumérica INE/Q-COF-UTF/51/2017/COAH, disponible en

http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201707-14-rp_3-5.pdf (Consultada el día 18 de julio de 2018).

53. -----, 2017e. INE/CG447/2017. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado contra los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Unidad Democrática de Coahuila, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila, Primero Coahuila, Jove, de la Revolución Coahuilense, Campesino Popular, Morena y Encuentro Social, en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado como INE/P-COF-UTF/15172017/Coahuila, disponible en

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93741/CGex201710-05-rp-2-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultada el día 13 de agosto de 2018).

54. -----, 2017f. Palabras de Lorenzo Córdova en la conferencia magistral “Fiscalización y cancha pareja para la propaganda política. Contribuciones del INE de cara al 2018”, disponible en

<https://centralectoral.ine.mx/2017/08/25/palabras-de-lorenzo-cordova-en-la-conferencia-magistral-fiscalizacion-y-cancha-pareja-para-la-propaganda-politica-contribuciones-del-ine-de-cara-al-2018/> (Consultada el día 13 de agosto de 2018).

55. -----, 2017g. “Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada en la sala de sesiones del Instituto el día 5 de octubre de 2017”. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93713/VECGEX05OCT17.pdf?sequence=-1&isAllowed=y> (Consultada el día 13 de agosto de 2018).

56. -----, 2017h. INE/CG299/2015. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los lineamientos que se deberán observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral. Disponible en

<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIF/docs/INECG2992015.pdf> (Consultada el día 10 de agosto de 2018).

57. ----- (2017-i) “Aprueba INE sanciones por 30.9 millones de pesos a partidos por gastos no reportados por concepto de representantes de casillas en comicios de Coahuila, Estado de México y Nayarit”, disponible en <https://centralelectoral.ine.mx/2017/10/05/aprueba-ine-sanciones-por-30-9-millones-de-pesos-partidos-por-gastos-no-reportados-por-concepto-de-representantes-de-casillas-en-comicios-de-coahuila-estado-de-mexico-y-nayarit/> (Consultada el día 15 de agosto).
58. ----- 2017-j. “Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada en la sala de sesiones del Instituto el día 20 de octubre de 2017”. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93785/VECG-EX20OCT17.pdf?sequence=-1&isAllowed=y> (Consultada el día 20 de agosto de 2018).
59. ----- 2017-k. INE/CG465/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al Juicio para la Protección de los derechos político electorales del ciudadano y recurso de apelación identificados con los número de expediente SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017 Acumulado, interpuestos por Miguel Ángel Riquelme Solís, Coalición Por un Coahuila Seguro y Partido Revolucionario Institucional, en contra de la Resolución identificada como INE/CG313/2017 respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputado local y Ayuntamiento, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el estado de Coahuila de Zaragoza, aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el catorce de julio de dos mil diecisiete. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93797/CGex201710-20-ap-5-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultada el día 16 de agosto de 2018).
60. ----- 2017-l. INE/CG501/2017. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra de la otrora coalición “Por un Coahuila Seguro” y su entonces candidato al cargo de Gobernador, el C. Miguel Ángel Riquelme Solís, para el proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/141/2017/COAH, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93884/CGor201710-30-rp-18.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultada el día 23 de agosto de 2018).
61. ----- 2017-m. Versión estenográfica de la sesión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada en la sala de sesiones del Instituto el día 30 de octubre de 2017, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93837/VECG-ord30OCT17.pdf> (Consultada el día 19 de agosto de 2018).
62. ----- 2017-n. INE/CG573/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los expedientes SUP-RAP-687/2017 y sus acumulados SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-689/2017, SUP-RAP-692/2017, SUP-RAP-694/2017 y SUP-JDC-904/2017; SUP-RAP-719/2017 y sus acumulados SUP-RAP-723/2017, SUP-JDC-1026/2017, y SUP-RAP-728/2017, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94166/CG1ex-urg201711-29-ap-Unico.pdf> (Consultada el día 26 de agosto de 2018).

63. -----, 2017-o. Versión estenográfica de la sesión extraordinaria urgente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada en la sala de sesiones del Instituto el día 29 de noviembre de 2017, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94167/VECG1ex29NOV17.pdf> (Consultada el día 28 de agosto de 2018).
64. -----, 2018. Estado del ejercicio presupuestal al mes de diciembre de 2017 (Cifras definitivas). Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95051/cep-diciembre-2017%20%20Def.pdf?sequence=35&isAllowed=y> (Consultada el día 23 de febrero de 2019).
65. Instituto Belisario Domínguez. 2017. “Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017”. *Temas estratégicos*, (48), pp. 1-37. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3690/reporte_48_2709.pdf?sequence=5&isAllowed=y (Consultada el día 2 de octubre de 2018).
66. Integralia Consultores. 2016. *Aumenta uso de dinero en efectivo en períodos electorales*, disponible en: [https://integralia.com.mx/content/publicaciones/021/Aumenta%20Efectivo%20en%20Elecciones%20\(Integralia,%20junio%202016\).pdf](https://integralia.com.mx/content/publicaciones/021/Aumenta%20Efectivo%20en%20Elecciones%20(Integralia,%20junio%202016).pdf) (Consultada el día 19 de julio de 2018).
67. Joignant, Alfredo. 2013. “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, (1)*. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372013000100006&script=sci_arttext (consultada el día 17 de octubre de 2018).
68. Juárez, Magali. 2017. “INE defiende trabajo de fiscalización de campañas”. *Periódico El Financiero*, 18 de julio. Sección Nacional.
69. Jiménez, Horacio. 2017. “Impugnará PRI dictamen con el que se anularía elección en Coahuila”. *Periódico El Universal*, sección Nación.
70. Linz, Juan. 2007. “Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática. Problemas y paradojas”. En Montero, José, Gunther, Richard & Linz, Juan (eds.). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Editorial Trotta/ Fundación Alfonso Martín Escudero, pp. 277-305.
71. LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2015. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
72. LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2017. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
73. López-Ayllón, Sergio. 2016. “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera”. En Peschard, Jacqueline. *Óp. Cit.*, pp. 3-33.
74. López, Mayolo. 2017. “Avala AN a Guillermo Anaya para Coahuila”. *Periódico Reforma*, 16 de enero, sección Nacional.
75. ----- 2017-b. “Recurre Anaya a OEA por Coahuila”. *Periódico Reforma*, 22 de noviembre de 2017, sección Nacional.
76. López, Saúl. 2018. “La prueba del Tribunal Electoral”. Ciudad de México: Revista Nexos, marzo.

77. Lujambio, Alonso. 2003. “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”. En *Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia*, coords. Carrillo, Lujambio & Navarro, pp. 821-842. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
78. ----- . 2007. “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco & José Thompson, 821-835. Ciudad de México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ Universidad de Heidelberg/ International IDEA/TEPJF/IFE/ Fondo de Cultura Económica, segunda edición.
79. Márquez, Daniel. 2009. “Los retos de la reforma en materia de fiscalización electoral” en Ackerman, John (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*. Ciudad de México: UNAM, pp. 305-344.
80. Marván, María. 2017. “La equidad del sistema electoral mexicano. Realidad posible y aspiraciones absurdas”. En Ugalde, Luis & Hernández Said (coords.). *Óp. Cit.*, 249-267 pp.
81. Merino, Mauricio. 2003. “La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México”. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
82. Morales, Rodrigo. 2012. “El costo de la democracia. Elementos para una visión integral. *Cuadernos para el debate. Proceso electoral federal 2011-2012*, (4). Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
83. Murayama, Ciro. 2018. “Dinero y campañas: Fetichismo y realidad”. *Revista Nexos*, abril.
84. Notimex. 2017. “PRI va con Miguel Ángel Riquelme para la elección en Coahuila”. *Periódico El Financiero*, 26 de febrero, sección Nacional.
85. Orozco, José. 2008. “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”. En *Reforma de los partidos políticos en Chile* (eds.), Fontaine, Arturo, et. al., Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, Proyectamérica, Instituto Libertad y Desarrollo, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 345-375.
86. PAN. Partido Acción Nacional. 2017. “Se repetirá la elección en Coahuila; PRI rebasó tope de gastos, por lo menos, en 6.15%”, disponible en: <http://www.pan.org.mx/blog/se-repetira-la-eleccion-coahuila-pri-rebaso-tope-gastos-lo-menos-6-15/> (Consultada el día 15 de agosto de 2017).
87. Peschard, Jacqueline. 2015. “Transparencia y partidos políticos”. Serie *Cuadernos de transparencia*, (8). Ciudad de México: INAI, primera reedición.
88. Ramos, Rolando. 2017. “El tricolor impugna ante el TEPJF fiscalización del INE”. *Periódico El Economista*, 25 de julio, sección Sociedad.
89. Raziél, Zedryk. 2017. “Admite Córdova error en fiscalización”. *Periódico Reforma*, sección Nacional.
90. ----- . 2017b. “Decepciona a coahuilenses fallo de TEPJF”. *Periódico Reforma*, 25 de noviembre de 2017, sección Nacional.
91. ----- . 2017c. “Levantán huelga en TEPJF por Coahuila”. *Periódico Reforma*, 25 de noviembre, sección Nacional.
92. Redacción El Siglo de Torreón. 2017. “Inician campaña en la Laguna”. *Periódico El Siglo de Torreón*, 3 de abril, sección Portada.
93. RF. Reglamento de Fiscalización. 2016. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.

94. Rivera, Gustavo & Martínez, Carlos. 2018. "Contra la impunidad electoral". Ciudad de México: Revista Nexos, enero.
95. RPSMF. Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. 2016. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
96. Sartori, Giovanni. 2012. "Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis". Madrid: Alianza editorial, segunda edición ampliada, tercera reimpresión.
97. Salazar, Claudia, "Denuncia PRD ayuda de fiscalización a Riquelme". *Periódico Reforma*, sección Nacional.
98. Salazar, Pedro. 2007. "Justicia constitucional y democracia: el problema de la última palabra" en *Corte, jueces y política*. Ciudad de México: Fontamara editorial/Nexos.
99. Sánchez, María Elena. 2017. "Está de luto la democracia en Coahuila". *Periódico Reforma*, 1º de diciembre. Sección Nacional.
100. Sánchez, Arturo y Vives, Horacio. 2017. "Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2017". En Ugalde, Luis y Hernández Said (coords.). *Óp. Cit.*, 27-42 pp.
101. Schedler, Andreas. 2015. "¿Qué es la rendición de cuentas". Serie *Cuadernos de transparencia*, (3). Ciudad de México: INAI, primera reedición.
102. Sentencia SUP-RAP-029/2000. Actor: Partido del Trabajo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en:
<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/RAP/SUP-RAP-00029-2000.htm> (Consultada el día 29 de mayo de 2018).
103. Sentencia SUP-RAP-46/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en:
<https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2009-04-22/sup-rap-0046-2009.pdf>
104. Sentencia SUP-RAP-277/2015. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Nacional Electoral y otras. Disponible en:
<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00277-2015.htm> (Consultada el día 11 de junio de 2018).
105. Sentencias SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017. Actores Miguel Ángel Riquelme Solís, Coalición Por un Coahuila Seguro & Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en
http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0545-2017.pdf (Consultada el día 19 de agosto de 2018).
106. Sentencia SUP-RAP-687/2017, SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-689/2017, SUP-RAP-692/2017, SUP-RAP-694 y SUP-JDC-904/2017, y Acumulados. Actores Coalición Por un Coahuila Seguro & Otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en:
http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/7c36e399e56fae2.pdf (Consultada el día 18 de agosto de 2018).
107. Sentencia SUP-RAP-719/2017 y Acumulados. Actores Partido Verde Ecologista de México, Partido Revolucionario Institucional & Miguel Ángel Riquelme Solís. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en:

http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/c7608b73476016b.pdf (Consultada el día 25 de agosto de 2018).

108. Sentencia SUP-JRC-388/2017, SUP-JCD-824/2017 y SUP-JRC-389/2017 y Acumulados. Actores: Partido Revolucionario Institucional, Miguel Ángel Riquelme Solís & Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en: http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/9f2745beaa3629.pdf (Consultada el día 2 de octubre de 2018).

(Consultada el día 7 de octubre de 2018).

109. Sentencia SUP-REC-269/2016. Actor: Partido Socialista. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en la Ciudad de México. Disponible en:

http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0269-2016.pdf (Consultada el día 7 de octubre de 2018).

110. Sentencia SUP-REC-1378/2017. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en:

http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1378-2017.pdf (Consultada el día 7 de octubre de 2018).

111. Sentencia SUP-JDC-1014/2017 y SUP-JRC-398/2017 y Acumulados. Actores: Javier Guerrero García & Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf (Consultada el día 8 de octubre de 2018).

112. Strategia Electoral. 2018. “Anulómetro”. Disponible en <http://strategiaelectoral.mx/anulometro/> (Consultada el día 7 de octubre de 2018).

113. Tesis XXIV/2016. PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO. Disponible en:

<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=16/2018&tpoBusqueda=S&sWord=> (Consultada el día 9 de junio de 2018).

114. Thompson, Dennis. 2002. “Just elections: creating a fair electoral process in the United States”. Chicago: University of Chicago Press.

115. Thompson, José. 2003. “Introducción”. En *Dinero, política y elecciones*. Casas, Kevin, Zovatto, Daniel & García, Jorge (eds.), 1-8. San José: IIDH/CAPEL.

116. Ugalde, Luis. 2014. “Lo bueno, lo malo y lo incierto de la reforma electoral”. *Animal político*. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/05/27/lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto-de-la-reforma-electoral/> (Consultada el día 19 de octubre de 2018)

117. -----, 2017. “Introducción: El reformismo electoral mexicano, 1977-2014” En Ugalde, Luis & Hernández Said (coords.). *Óp. Cit.*, 13-26 pp.

118. Ulloa, Félix. 2004. “Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones”. En Griner, Steven & Zovatto, Daniel (eds.). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA/IDEA, pp. 107-141.

119. UTF. Unidad Técnica de Fiscalización. 2017. Informe de precampaña del aspirante José Guillermo Anaya Llamas. Disponible en https://sif-utf.ine.mx/sif_transparencia/app/transparenciaPublico/consulta?execution=e3s1. Una vez que se accedió a la liga, deberá seguir la ruta siguiente:

Proceso: Precampaña > Año del Proceso Electoral: 2016-2017 > Ámbito: Local > Coahuila > Cargo: Gobernador Estatal > Seleccionar actor político (José Guillermo Anaya Llamas) > Elegir el registro > una vez desplegado el resultado de la búsqueda realizada deberá ir a la “lista de informes presentados” > (Consultado el día 21 de enero de 2019).

120. ----- . 2017b. Informe de precampaña del aspirante Miguel Ángel Riquelme. Disponible en https://sif-utf.ine.mx/sif_transparencia/app/transparenciaPublico/consulta?execution=e3s1. Una vez que se accedió a la liga, deberá seguir la ruta siguiente:

Proceso: Precampaña > Año del Proceso Electoral: 2016-2017 > Ámbito: Local > Coahuila > Cargo: Gobernador Estatal > Seleccionar actor político (Miguel Ángel Riquelme Solís) > Elegir el registro > una vez desplegado el resultado de la búsqueda realizada deberá ir a la “lista de informes presentados” > (Consultado el día 21 de enero de 2019).

121. ----- . 2017c. Informe de precampaña del aspirante Armando Guadiana Tijerina. Disponible en https://sif-utf.ine.mx/sif_transparencia/app/transparenciaPublico/consulta?execution=e3s1. Una vez que se accedió a la liga, deberá seguir la ruta siguiente:

Proceso: Precampaña > Año del Proceso Electoral: 2016-2017 > Ámbito: Local > Coahuila > Cargo: Gobernador Estatal > Seleccionar actor político (Armando Guadiana Tijerina) > Elegir el registro > una vez desplegado el resultado de la búsqueda realizada deberá ir a la “lista de informes presentados” > (Consultado el día 21 de enero de 2019).

122. ----- . 2017d. Informe de precampaña del aspirante Roberto Carlos López. Disponible en https://sif-utf.ine.mx/sif_transparencia/app/transparenciaPublico/consulta?execution=e3s1. Una vez que se accedió a la liga, deberá seguir la ruta siguiente:

Proceso: Precampaña > Año del Proceso Electoral: 2016-2017 > Ámbito: Local > Coahuila > Cargo: Gobernador Estatal > Seleccionar actor político (Roberto Carlos López) > Elegir el registro > una vez desplegado el resultado de la búsqueda realizada deberá ir a la “lista de informes presentados” > (Consultado el día 21 de enero de 2019).

123. ----- . 2017e. Informe de precampaña del aspirante Jesús Berino Granados. Disponible en https://sif-utf.ine.mx/sif_transparencia/app/transparenciaPublico/consulta?execution=e3s1. Una vez que se accedió a la liga, deberá seguir la ruta siguiente:

Proceso: Precampaña > Año del Proceso Electoral: 2016-2017 > Ámbito: Local > Coahuila > Cargo: Gobernador Estatal > Seleccionar actor político (Jesús Berino Granados) > Elegir el registro > una vez desplegado el resultado de la búsqueda realizada deberá ir a la “lista de informes presentados” > (Consultado el día 21 de enero de 2019).

124. ----- . 2017f. Informe de precampaña del aspirante Raúl Yeverino García. Disponible en https://sif-utf.ine.mx/sif_transparencia/app/transparenciaPublico/consulta?execution=e3s1. Una vez que se accedió a la liga, deberá seguir la ruta siguiente:

Proceso: Precampaña > Año del Proceso Electoral: 2016-2017 > Ámbito: Local > Coahuila > Cargo: Gobernador Estatal > Seleccionar actor político (Raúl Yeverino García) > Elegir el registro > una vez desplegado el resultado de la búsqueda realizada deberá ir a la “lista de informes presentados” > (Consultado el día 21 de enero de 2019).

125. ----- . 2017g. Dictamen Consolidado del Partido Acción Nacional. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92306/CGex201704-26-rp-3-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado el día 19 de enero de 2019).

126. ----- . 2017h. Dictamen Consolidado del Partido Revolucionario Institucional. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92306/CGex201704-26-rp-3-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado el día 19 de enero de 2019).

127. -----, 2017i. Dictamen Consolidado del partido Movimiento de Regeneración Nacional Disponible en

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92306/CGex201704-26-rp-3-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>(Consultado el día 19 de enero de 2019).

128. -----, 2017j. Informe de campaña del candidato José Guillermo Anaya. Disponible en https://sif-utf.ine.mx/sif_transparencia/app/transparenciaPublico/consulta?execution=e3s1. Una vez que se accedió a la liga, deberá seguir la ruta siguiente:

Proceso: Campaña > Año del Proceso Electoral: 2016-2017 > Ámbito: Local > Coahuila > Cargo: Gobernador Estatal > Seleccionar actor político (José Guillermo Anaya Llamas) > Elegir el registro > una vez desplegado el resultado de la búsqueda realizada deberá ir a la “lista de informes presentados” > (Consultado el día 21 de enero de 2019).

129. -----, 2017k. Informe de campaña del candidato Miguel Ángel Riquelme Solís. Disponible en https://sif-utf.ine.mx/sif_transparencia/app/transparenciaPublico/consulta?execution=e3s1. Una vez que se accedió a la liga, deberá seguir la ruta siguiente:

Proceso: Campaña > Año del Proceso Electoral: 2016-2017 > Ámbito: Local > Coahuila > Cargo: Gobernador Estatal > Seleccionar actor político (Miguel Ángel Riquelme Solís) > Elegir el registro > una vez desplegado el resultado de la búsqueda realizada deberá ir a la “lista de informes presentados” > (Consultado el día 21 de enero de 2019).

130. -----, 2017l. Informe de campaña del candidato Armando Guadiana Tijerina. Disponible en https://sif-utf.ine.mx/sif_transparencia/app/transparenciaPublico/consulta?execution=e3s1. Una vez que se accedió a la liga, deberá seguir la ruta siguiente:

Proceso: Campaña > Año del Proceso Electoral: 2016-2017 > Ámbito: Local > Coahuila > Cargo: Gobernador Estatal > Seleccionar actor político (Armando Guadiana Tijerina) > Elegir el registro > una vez desplegado el resultado de la búsqueda realizada deberá ir a la “lista de informes presentados” > (Consultado el día 21 de enero de 2019).

131. -----, 2017m. Dictamen Consolidado de la Coalición Por un Coahuila Seguro (PRI-PVEM-NUAL-PCP-PRC-SI-PJ). Disponible en

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93460/CGex201707-14-dp-9-Anexos.zip?sequence=2&isAllowed=y>. Una vez que se accedió a la liga, automáticamente se descargará un archivo. Entonces, se deberá seguir la ruta siguiente:

Abrir carpeta CGex201707-14-dp-9-Anexos > Seleccionar carpeta 3.13: Coalición Por un Coahuila Seguro > Seleccionar archivo intitulado Dictamen_COA_PCS_Engrose 20 07 17 VF.docx (Consultado el día 21 de enero de 2019).

132. ----- 2017n. Dictamen Consolidado de la Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila. Disponible en

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93460/CGex201707-14-dp-9-Anexos.zip?sequence=2&isAllowed=y>. Una vez que se accedió a la liga, automáticamente se descargará un archivo. Entonces, se deberá seguir la ruta siguiente:

Abrir carpeta CGex201707-14-dp-9-Anexos > Seleccionar carpeta 3.12: COA ACC > Seleccionar archivo intitulado Dictamen_Coalición_Alianza Ciudadana_por_Coahuila.docx (Consultado el día 21 de enero de 2019).

133. ----- 2017o. Dictamen Consolidado del partido político Movimiento de Regeneración Nacional.

Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93460/CGex201707-14-dp-9-Anexos.zip?sequence=2&isAllowed=y>. Una vez que se accedió a la liga, automáticamente se descargará un archivo. Entonces, se deberá seguir la ruta siguiente:

Abrir carpeta CGex201707-14-dp-9-Anexos > Seleccionar carpeta 3.7: Morena > Seleccionar archivo intitulado 3.7 Dictamen Morena.docx (Consultado el día 21 de enero de 2019).

134. Valadés, Diego. 2018. “Permiso para delinquir”. *Periódico Reforma*, 8 de mayo de 2018, sección Editoriales.
135. Villarreal, Juan. 2017. “Miguel Riquelme llama a la unidad y reconciliación política”, 2 de diciembre de 2017. *Periódico El Zócalo Saltillo*. Sección Nacional.
136. Woldenberg, José. 2002. “Dinero y política”. Ciudad de México: Revista Nexos, septiembre.
137. ----- . 2007. “Lo bueno, lo malo y lo peor”. En Peschard, Jacqueline (coord.). *2 de julio. Reflexiones y alternativas*. Ciudad de México: FCPS/UNAM, pp. 17-26.
138. ----- . 2013. “Historia mínima de la transición a la democracia en México. Ciudad de México: El Colegio de México, segunda reimpresión.
139. ----- . 2014. “Del IFE al INE y algo más”. *Configuraciones*, número 36-37 (enero-diciembre): 16-23.
140. ----- . 2017. “Cartas a una joven desencantada con la democracia”. Revista Nexos, septiembre.
141. Zamitiz, Héctor. 2017. “La reforma político electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México”. *Revista Estudios políticos*. Vol. 40, enero-abril, pp. 11-46.
142. Zovatto, Daniel. 2003. “Dinero y política en América Latina. Una visión comparada”. Lima: Internacional IDEA.
143. ----- . 2006. “Dinero y política en América Latina”. *Revista de Derecho Electoral*, (2), segundo semestre. Disponible en:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan048517.pdf> (Consultada el día 11 de agosto de 2018).
144. ----- . 2007. “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”. En Nohlen, Dieter, et. al., *Óp. Cit.*, pp. 744-794.