



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 5

LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES

EDUARDO GURZA CUIEL

TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Junio de 2016

**LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Y DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES**



DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Dr. César Iván Astudillo Reyes
**Secretario de Servicios
a la Comunidad**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad
y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Dr. Jorge Barajas Palomo
Secretario Técnico

Comité Ejecutivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
**Secretario de Desarrollo
Institucional**

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo:

Dr. Rolando Cordera Campos
C.P. y Econ. José Ernesto
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles
Moreno Uriegas

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES

C.P. EDUARDO GURZA CURIEL

TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

CIUDAD UNIVERSITARIA

México, 2016

Primera edición, junio de 2016

D.R. © 2016 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernalibilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-02-9615-4

Impreso y hecho en México

Índice

Presentación	9
Exordio	13
Resumen	15
Las reformas legales en materia electoral	19
Cambios principales	25
Los enfoques de la fiscalización	31
Los ámbitos de la fiscalización	35
Las dependencias fiscalizadoras	39
El Sistema Integral de Fiscalización (SIF)	43
Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR)	44

Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI)	45
Registro Nacional de Proveedores (RNP)	48
Avisos de contratación (AVC)	50
Sistema de quejas	50
Fuentes externas	51
Criterios y bases técnicas de la fiscalización	55
Auditoría	56
Monitoreo	56
Visitas de verificación	57
Cruces de información con terceros	58
Efectos de la reforma electoral 2014 en la fiscalización	61
Conclusión	67
Semblanza del autor	69

Presentación

En los fundamentos del Acuerdo que crea el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización se afirma que la auditoría gubernamental —objetiva, profesional e independiente— de la gestión pública en todos sus ámbitos, fortalece el principio de la rendición de cuentas y contribuye a aumentar la confianza de los ciudadanos mandantes, es decir, de quienes eligen y nombran a aquellos que aceptan un encargo y asumen la obligación de servirlos y de trabajar por el bien común.

A la luz de estas ideas generales y sin entrar en el campo de las definiciones conceptuales, debemos

renovar nuestro énfasis sobre el hecho de que la fiscalización es un elemento básico de la gobernabilidad, y que cuando de elegir a nuestros servidores públicos se trata, bajo la característica o cualidad democrática de la gobernabilidad que incide o determina la calidad de la administración pública en favor de la sociedad, el proceso de su fiscalización adquiere primordial importancia.

Nos complace aportar al creciente interés general sobre estas apremiantes cuestiones de nuestra realidad nacional, así como al de nuestra comunidad académica particularmente crítica, este nuevo número de la serie “Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización” que aborda el tema de la fiscalización de los partidos políticos, extendida a los candidatos independientes por la reforma constitucional de 2014 y sus disposiciones complementarias que ahora rigen los procesos electorales en nuestro país.

Su autor, el contador público Eduardo Gurza Curiel, titular de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del Instituto Nacional Electoral (INE), aceptó la

invitación del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) a debatir sobre el contenido y alcance de dichas reformas, y atendió y dio respuesta a las preguntas de profesores y alumnos de posgrado de nuestra Facultad de Contaduría y Administración y de otras entidades de la UNAM, así como de invitados y participantes de diversas instituciones, con base en la exposición que nos presentó en el acto realizado el 29 de marzo del presente año, de cuyo contenido deriva el texto que ofrecemos en esta edición impresa, debidamente adaptado y autorizado por él, y que publicamos íntegramente también en nuestra página electrónica <<http://sug.unam.mx>>, complementado con las ilustraciones didácticas en las que apoyó su disertación.

Por nuestra parte, y con referencia a uno de los puntos tratados por el contador Gurza Curiel durante su conferencia, queremos subrayar que la función fiscalizadora que realizan las entidades y órganos establecidos legalmente —la UTF del INE entre ellos—, en tanto se trata del ejercicio profesional de la auditoría

gubernamental, es llevada a cabo conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental reconocidas y aplicadas de manera general en el ámbito internacional, entre cuyos dictados merecen especial atención los de su autonomía y los de su escrupuloso compromiso ético de servicio a la transparencia y al equilibrio democrático de los pesos y contrapesos entre los poderes republicanos.

Deseamos sinceramente que la oportunidad de esta publicación pueda merecer de parte de la comunidad a la que nos debemos y servimos, no el aplauso, sino la certeza de que los universitarios hemos de trabajar siempre atentos al tiempo de nuestras circunstancias y de nuestras exigencias presentes.

ALFREDO ADAM ADAM
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Exordio

Debo expresar mi especial reconocimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México y a su Facultad de Contaduría y Administración por la valiosa colaboración brindada al Instituto Nacional Electoral, gracias a la cual pudimos apoyar el diseño de nuestro Sistema Integral de Fiscalización, herramienta fundamental para el desarrollo de los trabajos a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, y durante los Procesos Electorales 2014-2015, apoyar la fiscalización a los precandidatos y candidatos de los partidos políticos, así como de aspirantes y candidatos independientes.

Destaco que con ayuda de la Facultad, trabajamos activa y muy adecuadamente con un convenio de colaboración que nos permitió utilizar sus modernas aulas e instalaciones y contar con la participación de cerca de ochenta alumnos, para la revisión de las precampañas y campañas 2014-2015, varios de los cuales, en la medida de lo posible, se incorporaron a la estructura operativa del INE; seguiremos buscando oportunidades para otros de estos valiosos muchachos, a fin de que eventualmente puedan integrarse a nuestros equipos de trabajo.

Mi reconocimiento a la UNAM subraya la importancia de su elevada e independiente aportación, la cual se sumó a otros estudios y contribuciones parlamentarios que nos permitieron disponer ahora de los elementos adecuados para cumplir con nuestra exigente responsabilidad, en el marco de las atribuciones consagradas en el nuevo texto constitucional, que dio origen a la última reforma electoral 2014.

Resumen

El nuevo federalismo electoral definido en 2014, planteó una forma distinta de distribución de las facultades relacionadas con los procesos democráticos, entre la federación y los estados. Surge de una profunda reforma al sistema electoral mexicano, que partió de cambios en la Carta Magna y en consecuencia de las leyes reglamentarias en la materia, de las que destacan para la fiscalización la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos. En este contexto se reformó también el Reglamento de Fiscalización.

Para alcanzar las finalidades de la reforma consistentes en robustecer la independencia del organismo electoral, reforzar los procesos de elección democrática y fortalecer la confianza ciudadana, se sustituyó el modelo electoral federal, por un sistema nacional de elecciones con un órgano administrativo de carácter nacional, con competencias claras y atribuciones para las elecciones locales, que coordinara y garantizara los mismos parámetros de aplicación de las leyes.

La existencia de una instancia distinta al INE para resolver procedimientos sancionatorios, es decir el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; la creación de las candidaturas independientes, con derechos plenos, como el acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, y la vigilancia más efectiva del uso de recursos durante los procesos electorales, fueron algunos de los aspectos más relevantes que ayudarían a lograr las finalidades de la reforma.

La revisión de recursos utilizados por los sujetos obligados que participan en las actividades de la vida democrática nacional, se hace por vía de la fisca-

lización; esta es una función que contribuye a verificar el respeto de las normas, transparentar el origen y destino de los recursos invertidos en la disputa por el poder político, propiciar la equidad de las contiendas y dar credibilidad al proceso de rendición de cuentas de los diversos actores políticos. En su momento se refirió a la fiscalización como “un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos”.

Con la reforma, las competencias en materia electoral fueron distribuidas en el ámbito Nacional y Local, pero la fiscalización fue definida como una atribución nacional encomendada al INE, aunque la normativa abrió la posibilidad de que por determinación del Consejo General, los Organismos Públicos Locales podrían realizar, por excepción, labores de fiscalización.

A partir de 2014, la fiscalización abarca a los partidos nacionales y locales, así como a diversos sujetos obligados, entre los que destacan las coaliciones, candidatos y candidatos independientes durante los

procesos electorales. La revisión abarca el total de los recursos y cuando se realiza por motivo de dichos procesos electorales, debe ejecutarse de manera paralela a estos, con el fin de presentar sus resultados antes de la calificación de la elección. Esto derivado de que una de sus consecuencias es la determinación de causales de nulidad por motivo del rebase de topes de campaña, la adquisición de tiempos de radio y televisión o la recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita o públicos en las campañas.

Las autoridades del Instituto Nacional Electoral facultadas para participar en el proceso de fiscalización de los recursos de los sujetos obligados son el Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

Las reformas legales en materia electoral

La reforma constitucional de febrero de 2014 transforma al Instituto Federal Electoral (IFE) en el Instituto Nacional Electoral (INE), para lo cual fueron necesarias reformas constitucionales y adecuaciones a sus leyes reglamentarias. Se amplió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que en mayo de ese mismo año vino a sustituir al llamado COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Simultáneamente a la expedición de la LGIPE se promulgó la Ley General de Partidos Políticos, que

regula en su Título Octavo “De la Fiscalización de Partidos Políticos”, la revisión que se hace a los ingresos y gastos de dichos institutos políticos. Posteriormente, en enero de 2015, el INE emitió conforme a sus facultades el Reglamento de Fiscalización, el cual introdujo algunas modificaciones y adiciones en enero pasado, como resultado de la experiencia adquirida en el proceso electoral de 2015, primera contienda en ser fiscalizada con base en las nuevas reglas.

Con la reforma se ha pretendido fundamentalmente:

- Robustecer la independencia del Instituto Nacional Electoral y de aquellos institutos locales que están establecidos en cada una de las entidades federativas. Para apoyar esto, es el propio INE el que define y selecciona a través de una convocatoria, a los consejeros que integrarán los institutos locales, llamados Organismos Públicos Locales Electorales.

- Reforzar los procesos de toda elección democrática a través de la equidad en la contienda electoral.
- Incrementar la confianza ciudadana respecto de la vida democrática del país.

Conviene destacar la importancia que la reforma electoral otorga a la fiscalización, a fin de situarla y darle contexto antes de entrar propiamente a su análisis en esta exposición.

Desde luego uno de los principales propósitos de la nueva fiscalización es impulsar el mayor respeto y confianza hacia las normas establecidas para regular la contienda electoral y estimular la vida de los institutos políticos y para esto se considera fundamental que la ciudadanía llegue a tener certidumbre acerca de que quienes están compitiendo en cualquier proceso electoral, conocen y respetan las normas establecidas y que, por esa razón, su aplicación práctica satisface los principios de equidad en la contienda.

Otro aspecto muy importante es el de procurar la mayor transparencia sobre el origen y el destino de los recursos de los actores políticos, entre los que destacan los partidos, ya que disponen de recursos públicos por montos significativos y están obligados a darles el más adecuado manejo e informar claramente sobre ello; además de esto, debe recordarse que los partidos pueden recibir también recursos privados. Gracias a las nuevas disposiciones que se están comentando es posible determinar quiénes pueden hacer aportaciones, por qué cantidades y hasta qué límites. Cabe aclarar respecto de estas aportaciones que puede hacerlas cualquier ciudadano, pero no está permitido a las empresas, ya sean sociedades anónimas o personas físicas con actividad empresarial; tampoco pueden aportar cantidad alguna las asociaciones religiosas ni, mucho menos, por supuesto, los gobiernos, sus dependencias, órganos o entidades; quedan asimismo prohibidas las aportaciones de extranjeros.

Debe quedar bien establecido, entonces, que lo importante de la fiscalización es saber exactamente cuál es el origen de los recursos y que se tenga certeza de que los partidos reciben solamente aquellos provenientes de fuentes autorizadas por la ley.

Se ha mencionado ya que la fiscalización implica o induce a la equidad en las contiendas; es decir, que en el momento en que un partido o un candidato estén conteniendo de manera equitativa, tengan la certeza de que no enfrenarán condiciones de favoritismo o desventaja respecto de sus competidores. La fiscalización propicia dicho equilibrio porque en cada candidatura, en cada elección, hay límites de aportaciones y hay límites para el ejercicio, destino y aplicación de los recursos, lo cual redundará en la debida equidad en cada disputa electoral.

Otro de los objetivos de la fiscalización a alcanzar al amparo del nuevo marco normativo, es aumentar la credibilidad social por el impulso a la rendición de cuentas. El dictamen o mensaje a emitir es que las

cuentas que presenten los partidos políticos y en general los sujetos obligados, deberán merecer mayor confianza porque han sido auditadas para determinar el origen lícito y válido de los recursos, así como el cumplimiento de las disposiciones establecidas.

Cambios principales

Al considerar que antes de la reforma político-electoral de 2014 ya se llevaba a cabo un destacado y muy publicitado ejercicio de fiscalización, la pregunta obligada en las circunstancias actuales es: ¿en qué han consistido los principales cambios? Ciertamente, desde hace más de veinticinco años se ha venido reformando todo el marco regulatorio en materia electoral en el país y ello ha incluido de manera relevante el de su fiscalización. Puede decirse a este respecto que las acciones han ido madurando y contribuyendo a mejorar los procedimientos y los resultados.

Sin embargo y por encima de esta realidad, la respuesta categórica está en que ahora la fiscalización se realiza desde un ángulo o cobertura nacional. Anteriormente los organismos públicos locales — existe uno por cada entidad federativa con su correspondiente instituto electoral — tenían a su cargo las labores de fiscalización; desde la reforma de 2014 esta función se centraliza en el Instituto Nacional Electoral. Puede darse alguna delegación de la facultad revisora hacia dichos organismos locales, pero en tal caso tendrán que cumplirse determinadas condiciones y limitaciones, además de que se requiere la aprobación del Consejo General del INE.

Es conveniente mencionar que la delegación de facultades de fiscalización a los organismos locales no se ha materializado y seguramente esto no se dará en los próximos dos o tres años, hasta que estén dadas las condiciones requeridas para garantizar su desarrollo objetivo e imparcial. Desde el punto de vista de los consejeros electorales, por ahora la revisión debe seguir siendo nacional y debe ser desarrollada exclusivamente por el INE.

Otra parte no menor es que la fiscalización abarca a los partidos nacionales y a sus representaciones acreditadas en el ámbito local. Para explicar esto mencionaré como ejemplo al partido político con mayor antigüedad en nuestro país —estatus que no le otorga preferencia alguna, sino que se trata simplemente de un hecho dado—. Me refiero al Partido Acción Nacional (PAN), que es un partido nacional con una representación extendida en todas las entidades federativas y que, por lo mismo, dispone de recursos públicos federales. Por su acreditación local, tiene el derecho de participar en las elecciones que se organicen en los estados de la República Mexicana.

Al mismo tiempo, los partidos nacionales como el PAN tienen la posibilidad de participar en elecciones federales, como las de diputados, organizadas en 2015; por este hecho en dicho año participaron al mismo tiempo en los procesos electorales a gobernador, presidentes municipales y diputados locales.

Consecuentemente, podemos ver cómo con la reforma la facultad del INE se multiplicó en las 32 enti-

dades federativas, además de que se continuó con las atribuciones vinculadas al proceso federal.

También existen partidos estrictamente locales como es el que llevó al triunfo a Cuauhtémoc Blanco en el municipio de Cuernavaca; ello obliga a reconocer que estos partidos también compiten. Actualmente están registrados 30 en toda la República Mexicana.

Es pertinente apuntar que los partidos pueden coaligarse, es decir, unirse o hacer determinados acuerdos o frentes comunes, lo que obliga a considerarlos como si fueran un partido específico adicional a los existentes. Estamos hablando, por citar un ejemplo, de la posible unión para una contienda entre el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT), que en caso de materializarse haría necesario darles el tratamiento de partido político autónomo a sus institutos de origen, para efectos de su fiscalización.

Desde luego cabe agregar el tema de las candidaturas independientes ya reconocidas por ley en la reforma político-electoral, como por ejemplo los

muy publicitados casos de Jaime Rodríguez Calderón, conocido popularmente como *El Bronco*, quien ganó la gubernatura en Nuevo León el año pasado y los diputados Pedro Kumamoto de Jalisco y Manuel Jesús Clouthier de Sinaloa, más los que vayan a incorporarse en los futuros procesos electorales. Las cuentas de cada uno de ellos también son revisadas a detalle.

Los enfoques de la fiscalización

La nueva fiscalización de cobertura nacional está orientada al total de los ingresos y los gastos de los partidos políticos; pero no solamente los ejercidos en los tiempos de los procesos electorales, sino también —y esto es relevante— los que estos utilizan para su operación ordinaria. Ello significa que el INE fiscaliza los movimientos de fondos año con año, como si se tratara de una revisión de los estados financieros. Desde luego toma especial relevancia también la fiscalización durante los procesos electorales, lo que incluye a los propios institutos políticos y a cada uno de sus candidatos.

Existen algunas cuestiones que son dignas de comentar en este aspecto, y una de ellas se refiere al tiempo que se dispone para realizar la fiscalización, debido a los efectos que sus resultados pueden provocar. A partir de la reforma, para el caso de los procesos electorales, el plazo es muy corto porque es necesario terminar la fiscalización antes de que la elección sea calificada por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, pues hay algunos elementos que pueden incidir en una posible anulación de la elección y es importante que los resultados se tengan listos con la mayor oportunidad.

Existen diversas causas de nulidad de una elección; una de ellas, por ejemplo, es lo que se conoce como rebase en topes de campaña, es decir que se eroguen más recursos de los autorizados para la promoción de candidatos y candidatos independientes. A manera de referencia, en la pasada contienda electoral federal los diputados tenían un tope de campaña de 1.2 millones de pesos; si se hubiera detectado algún caso en que se hubieran gastado más de este límite y

la diferencia entre el primero y el segundo lugar de ganadores hubiera sido de menos de 5% de los votos, se habría dado el supuesto de nulidad de la elección.

Son de citarse otros elementos importantes de la fiscalización, como por ejemplo el relativo a los tiempos de radio y televisión ya que ni los partidos políticos, ni los candidatos independientes los pueden adquirir por su cuenta. Los tiempos de radio y televisión los asigna el INE bajo ciertas reglas y va pautando los anuncios que se publicitan. En este sentido, partido político ni candidato independiente alguno pueden adquirir tiempos, tal y como podían hacerlo antes de la reforma.

Otro aspecto que puede llevar a una anulación de la elección tiene que ver con la recepción de recursos prohibidos, fundamentalmente provenientes de organizaciones criminales.

En resumen estos son los cambios más significativos con los que la fiscalización de alta competencia profesional puede abonar a la certidumbre.

Los ámbitos de la fiscalización

Conviene reiterar que la fiscalización de los recursos utilizados por los sujetos que participan en las actividades de la vida democrática nacional, es una función que contribuye a vigilar el respeto de las normas, transparentar el origen y destino de los recursos invertidos en la disputa por el poder político, propiciar la equidad de las contiendas y dar credibilidad al proceso de rendición de cuentas de los diversos actores políticos. En su momento se conceptualizó a la fiscalización como “un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos”.

Con la reforma, las competencias en materia electoral fueron distribuidas en el ámbito nacional y local, pero la fiscalización fue definida como una atribución nacional encomendada al INE, aunque la normativa abrió la posibilidad de que por determinación del Consejo General, los Organismos Públicos Locales podrían realizar, por excepción, labores de fiscalización.

Queda establecido que la fiscalización abarca a los partidos nacionales y locales, así como a otros entes y diversos sujetos obligados, entre los que destacan las coaliciones y los candidatos independientes. Incluye la revisión del total de ingresos y gastos, y cuando se realiza en los distintos periodos electorales, debe ejecutarse de manera paralela a su desarrollo, a fin de presentar sus resultados antes de la calificación de la elección.

Esquemáticamente, las prácticas y términos objeto de la fiscalización son los siguientes:

- Revisión de Ingresos y gastos de los partidos políticos (tanto en su operación ordinaria como

por su participación en los procesos electorales), coaliciones y candidatos independientes.

- Regulación del registro contable y comprobación de operaciones. La propia ley de partidos políticos señala que debe existir una contabilidad en línea por parte de los partidos, a efecto de que pueda fiscalizárseles *día por día* en su operación ordinaria y en sus campañas políticas. La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) tiene facultades para normar el Sistema Integral de Fiscalización, que es donde los partidos registran sus operaciones y la Unidad parte para realizar su fiscalización; el diseño de este sistema, como ya mencioné, fue apoyado por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Liquidación de los institutos políticos en el ámbito federal por virtud de no haber alcanzado 3% de la votación (tal fue el caso del Partido Humanista, que actualmente está en este proceso).
- Sanciones por incumplimientos.

- Procedimientos administrativos de quejas. No solamente se realiza la fiscalización conforme los hallazgos en las diversas acciones de monitoreo y en la contabilidad, sino también se fiscaliza con motivo de las quejas que un determinado partido político puede presentar contra otro partido político, un candidato contra otro candidato, un ciudadano contra algún candidato, etc.; y estas quejas deben sustanciarse y resolverse dentro de los dictámenes de fiscalización.

Las dependencias fiscalizadoras

Las autoridades del INE facultadas para participar en el proceso de fiscalización de los recursos de los sujetos obligados son el Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización.

El Consejo General es responsable de velar que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto. Es esta instancia la que conoce y aprueba los informes que rinde la Comisión de Fiscalización, sabe de las infracciones y, en su caso, impone las sanciones correspondientes.

Por su parte, la Comisión de Fiscalización:

- Revisa y somete a la consideración del Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución.
- Ordena la práctica de auditorías.
- Ordena visitas de verificación.

Finalmente, la UTF es responsable de presentar a la Comisión de Fiscalización los dictámenes consolidados por el trabajo de fiscalización y los respectivos proyectos de resolución, que incluyen las sanciones aplicables. También debe proporcionar orientación, asesoría y capacitación para el cumplimiento de obligaciones.

El objeto de la fiscalización se refiere a los ingresos y gastos de los sujetos obligados. Esta revisión abarca:

- La operación ordinaria de los partidos políticos nacionales y locales.
- Los procesos electorales federal y locales, en los que quedan incluidos los partidos políti-

cos, las coaliciones, los candidatos y los candidatos independientes.

- Los recursos utilizados por observadores electorales, agrupaciones políticas nacionales y organizaciones de ciudadanos que deseen constituir un partido político nacional.

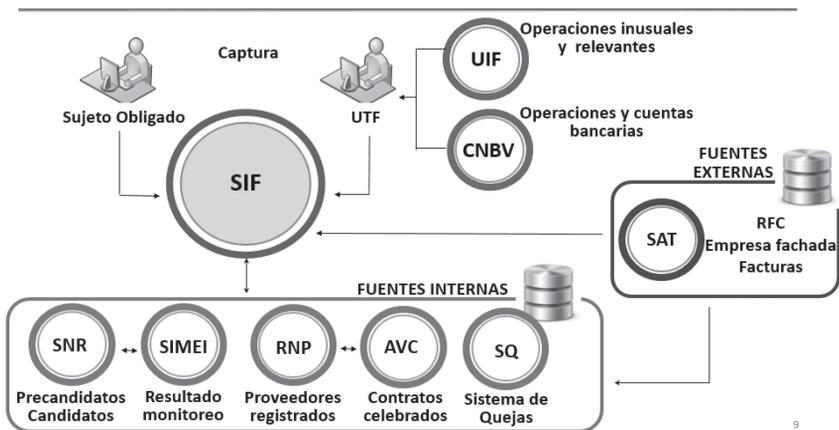
Para realizar sus responsabilidades, en cumplimiento de sus facultades legales, la UTF cuenta con tres Direcciones de Área:

- Dirección de Auditoría, responsable de la práctica de las revisiones y la emisión de los dictámenes correspondientes; de la atención de los requerimientos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relacionados con este tema; y del seguimiento de la liquidación de los partidos.
- Dirección de Resoluciones, que como su nombre lo indica tiene a su cargo la elaboración de los proyectos mediante los cuales se

determinan las sanciones derivadas de las auditorías practicadas y la atención de las quejas.

- Dirección de Programación, la cual tiene a su cargo el diseño, mantenimiento y seguimiento del Sistema Integral de Fiscalización que, como se describe en seguida, es la herramienta principal en que se apoya el procedimiento de fiscalización.

El Sistema Integral de Fiscalización (SIF)



La ley señala que debe disponerse de un sistema de contabilidad en línea para que los sujetos obligados registren sus operaciones en tiempo real. A este

sistema se le ha denominado Sistema Integral de Fiscalización.

Como puede observarse en el diagrama, el SIF es alimentado por el sujeto obligado, que está representado específicamente por los partidos políticos, candidatos, candidatos independientes y coaliciones, quienes deben ir registrando sus movimientos y sus operaciones contables, incorporando la documentación comprobatoria correspondiente y presentando sus informes, todo lo cual y por disposición normativa deben enviar a la UTF.

Con cada movimiento, los gastos que efectúan, los contratos que celebran, etcétera, se van ingresando al SIF, el cual está interconectado a su vez con los sistemas siguientes:

SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO DE PRECANDIDATOS
Y CANDIDATOS (SNR)

Este sistema permite identificar el universo de sujetos obligados que pueden hacer registros en el SIF y que por

ende deben llevar una contabilidad y rendir cuentas; su identificación permite asegurar el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad y transparencia.

El SNR constituye propiamente la llave para abrir la contabilidad, en el caso de los procesos electorales, de un candidato —sea de partido o independiente—; su registro en el SNR está a cargo de cada Organismo Público Local. De este modo, en las elecciones a efectuarse este año en trece entidades federativas en nuestro país y el muy señalado caso de la elección del constituyente de la Ciudad de México, la posibilidad de poder efectuar registros en el SIF se iniciará con el de los candidatos y candidatos independientes.

SISTEMA INTEGRAL DE MONITOREO
DE ESPECTACULARES Y MEDIOS IMPRESOS (SIMEI)

Este Sistema registra en tiempo real la información recabada en campo, de la publicidad en vía pública, durante los procesos electorales; el SIMEI registra, entre otros

datos, las coordenadas geográficas para su exacta ubicación, fotografías o testigos y otra información adicional que sirve de referencia para la revisión. También el sistema incorpora datos sobre la propaganda identificada en medios impresos de mayor circulación nacional.

En el caso de la publicidad en vía pública, la información se recaba por medio de la realización de un monitoreo o recorrido que se realiza en las principales calles y avenidas de las entidades con elecciones, para detectar los espectaculares, lonas, bardas, publicidad en parabuses, entre otros. Durante estos recorridos vamos fotografiando y subimos esta información al sistema con ciertos datos.

El monitoreo o supervisión se extiende a la prensa escrita. Todos los días se verifican los periódicos de mayor circulación y revistas, no solo a nivel nacional sino también en el ámbito regional, para determinar si hay anuncios de los candidatos y otras acciones promocionales.

La información del SIMEI se enlaza con la del SNR; el equipo de auditoría relaciona los datos del candida-

to de que se trata y hace un cruce con los registros del SIF, para determinar si lo que se observó en la calle y en la prensa está reportado por los sujetos obligados; en caso contrario se señala como un hallazgo u observación de auditoría y el partido, coalición, candidato o candidato independiente debe hacer sus ajustes, ofrecer aclaraciones o deslindarse del hecho.

REGISTRO NACIONAL DE PROVEEDORES (RNP)

Las personas físicas y morales que realicen ventas y otras operaciones con los partidos políticos, cuyo monto en una o múltiples de ellas exceda el equivalente a 1,500 días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México —lo que equivale a poco más de 105,000 pesos en 2015 y 109,000 en 2016—, tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores.

En consecuencia, la UTF tiene que determinar con precisión que todos los proveedores estén registrados;

en el caso de que no lo hagan, dicha omisión se tipifica como delito penal a ser perseguido por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). La UTF también le aplicará una sanción al partido político, cuando realice operaciones con proveedores que no pertenezcan al registro, aunque no de carácter penal, porque no es su responsabilidad que los proveedores cumplan este requisito. En tal sentido durante la fiscalización se realiza una verificación orientada a que los proveedores que se registran en las contabilidades de los partidos políticos, estén debidamente inscritos en el RNP.

AVISOS DE CONTRATACIÓN (AVC)

La UTF debe contar con información oportuna respecto de los contratos que los sujetos celebren para la prestación de servicios y enajenación de bienes, cuando involucren operaciones mayores a 1,500

salarios mínimos y sin importar el monto, cuando correspondan a la contratación de espectaculares. Esta información se utiliza para planear la aplicación de procedimientos de auditoría y anticipar la verificación de que los terceros con los que los partidos celebren operaciones, estén formalmente establecidos.

Los avisos de contratación deben enviarse a la UTF a más tardar cinco días después de haber formalizado los respectivos contratos, ya que por lo general estos se celebran de manera anticipada. En el caso de los partidos políticos que actualmente están en competencia en las trece entidades y en la Ciudad de México, por ejemplo, a la fecha de esta exposición ya tienen contratados sus espectaculares, por virtud de que, si queremos hablar en lenguaje común, aquel que llegue tarde a la contratación le costará más. En ocasiones pareciera que se trata de contratos abiertos, por ejemplo, de un determinado número de metros pintados de barda, caso difícil de conciliar, pero ello ofrece oportunidades y elementos a ser fiscalizados.

Sistema de Quejas

Este sistema tiene que ver, como su nombre lo indica, con la recepción de las quejas o inconformidades y los procedimientos oficiosos correspondientes, para llevar un control y hacer más eficiente su desahogo. Ya se ha mencionado que un ciudadano puede presentar una queja contra un candidato, así como también un partido contra otro partido. Un dato demostrativo de esto se presentó en la elección de 2015, en la que la UTF recibió cerca de 420 quejas; al respecto debe señalarse que la información sistematizada permitirá ir contando con mayores y más oportunos elementos para su debida resolución.

Fuentes externas

Además de la compleja estructura de sistemas cruzados al interior de la UTF que se ha explicado sucintamente, el INE dispone de accesos a importantes fuentes

externas que complementan y fortalecen sus procedimientos de auditoría y de procuración de evidencias. Se trata del Sistema de Administración Tributaria (SAT), de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Desde 2007, para la ejecución de sus funciones fiscalizadoras, el INE no está limitado por el secreto fiscal, bancario y fiduciario. Conforme a estas exenciones procedió a formalizar convenios con los organismos mencionados para que pudieran proporcionarle información útil y coadyuvante de los resultados de la fiscalización que lleva a cabo.

Bajo estos esquemas y acuerdos, la UIF puede incluir entre sus objetivos de verificación, satisfacerse de que los sujetos obligados cumplan los requisitos reglamentarios para la comprobación de sus ingresos y gastos, registren contablemente las operaciones por concepto de eventos realizados y revelen y presenten todas sus erogaciones en sus respectivos informes de ingresos y gastos. Más específicamente se puede

apuntar que por medio del SAT se tiene acceso a las cuentas, a la parte fiscal de cada uno de los sujetos obligados, pudiendo revisar las facturas que presenta un partido político y se puede conocer cuál es la situación de los proveedores ante dicha autoridad. Para ello la UTF mantiene comunicación directa con el SAT y puede acceder al registro federal de contribuyentes y obtener indicios de empresas que pueden funcionar como fachada, facturas apócrifas, etcétera.

A través de la CNBV se puede conocer cuál es el origen de los recursos. Por ejemplo, en el caso de cheques expedidos al portador o correspondientes a cuentas nuevas, se puede solicitar información específica de dichas cuentas. En ocasiones el partido político o el candidato pueden presentar sus gastos, pero tal vez estos no corresponden a todos los movimientos que realizan; así la UTF tiene acceso a las cuentas bancarias para verificar que la información esté completa.

Acercas de la UIF puede decirse, como bien se sabe, que es la unidad responsable al interior de la

SHCP de determinar los casos de recursos de procedencia ilícita —lavado de dinero—, y por su conducto la UTF puede obtener información que le permita asegurarse de que los sujetos obligados no estén realizando operaciones ilegales o irregulares.

Por último, es pertinente agregar que la UTF apoya a otras áreas del INE que requieren, por la naturaleza y diversidad de sus funciones, contar con información que sólo estas autoridades pueden proporcionar.

Criterios y bases técnicas de la fiscalización

Como el universo fiscalizable es tan amplio, la UTF utiliza diversos criterios para determinar los alcances de sus auditorías, los cuales se basan en las Normas Internacionales de Auditoría que consideran la realización de muestreos estadísticos, los cuales son aplicados a los ingresos y egresos que reportan los partidos políticos.

También se utilizan criterios complementarios, como el análisis de las transferencias de los Comités Directivos Nacionales a los Comités Ejecutivos Estatales —en el caso de los partidos nacionales— a

fin de incluir en las respectivas revisiones aquellas de mayor monto; además se revisan todas las transferencias efectuadas en periodos electorales, lo mismo que los ingresos para cerciorarse de que su origen es lícito; también se determina un porcentaje de revisión para el caso de gastos, que puede ir desde 25% hasta 100%.

Cabe ahora recapitular y complementar las actividades en las que se basa la fiscalización:

AUDITORÍA

Incluye el registro de operaciones y entrega de informes, la revisión de gabinete sobre los registros del SIF y la revisión de la evidencia documental.

MONITOREO

Se realiza durante el desarrollo de los procesos electorales y comprende la verificación de la propaganda en

vía pública y en medios impresos. Principalmente sirve para detectar operaciones no reportadas que deban sumarse a los gastos, con el fin de asegurar que no se excedan los tope establecidos para las campañas.

VISITAS DE VERIFICACIÓN

Están vinculadas a los procesos electorales y se enfocan a presenciar y obtener evidencia del desarrollo de actividades y actos electorales, asistir a casas de campaña y observar la participación de los sujetos obligados el día de la jornada electoral. Se acude a las casas de campaña para precisar cuántos vehículos tiene el candidato, cuántas personas trabajan para él, si tienen muebles, si tienen computadoras, si tienen publicidad, etcétera. Todo eso queda bien documentado.

Asimismo, como parte de la revisión a la operación ordinaria se programan visitas de verificación a las actividades específicas y de capacitación, promoción y desarrollo del programa Liderazgo Político de

las Mujeres, que deben desarrollar los partidos políticos para cumplir con su obligación de destinar parte del financiamiento público que reciben en lo que se conoce como gasto programado.

CRUCES DE INFORMACIÓN CON TERCEROS

Esta actividad tiene la finalidad de confrontar y comprobar datos y operaciones de proveedores y contribuyentes e integrar información para la atención de quejas y denuncias.

OTRAS ACTIVIDADES

También se investigan los medios electrónicos durante los procesos electorales, como internet, Facebook y otros, para conocer oportunamente los eventos que se programan por los candidatos. Se asiste a los actos políticos de los diferentes candidatos y se observa lo

que sucede: cuántos asistentes hay, si les dieron camisetas, si les dieron gorras, si hay banderines, si hay un conjunto musical tocando, si hay mantas, si les dieron agua, si les dieron tortas, si hay camiones, transporte, etc. Todo esto para integrar el gasto en que se incurre durante las campañas y determinar a quién se benefició. Asimismo, se visitan las casas de campaña para precisar cuántos vehículos tiene el candidato, cuántas personas trabajan para él, si tienen muebles, si tienen computadoras, si tienen publicidad, o cualquier otra cosa que también deba ser documentada.

Efectos de la reforma electoral 2014 en la fiscalización

Se han expuesto hasta aquí las características y los aspectos principales de la función fiscalizadora de los procesos electorales, y antes de concluir es interesante referir las repercusiones e influencia que las reformas de 2014 significaron en el desarrollo de tan relevante ejercicio de gobernabilidad.

Debe mencionarse en primer lugar la reducción de los plazos para la fiscalización de las precampañas y campañas electorales. En tanto que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) otorgaba 60 y 120 días hábiles para la

realización de la auditoría a precampañas y campañas federales, ahora la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) prevé una reducción del tiempo de 75% y 92% respectivamente (considerando que el COFIPE hubiera señalado entonces días naturales). A partir de los procesos electorales 2014-2015 se ha establecido que la revisión de las precampañas y campañas, debe hacerse en 47 y 37 días naturales respectivamente. Hay que agregar a esto que los tiempos se refieren tanto a las elecciones federales como a las locales y, por ello, debe llevarse a cabo en las 32 entidades federativas. Es de señalar que la revisión cuyos resultados se presentaron el año pasado, se realizó prácticamente con la misma estructura de personal que se tenía en 2012.

Otro renglón relevante es el relacionado con los informes. La Ley General de Partidos Políticos ordena que dentro de los 10 días siguientes a la conclusión de las precampañas se debe entregar un informe por cada uno de los precandidatos —responsables solidarios— registrados para cada tipo de campaña, así

como un informe por periodos de 30 días, contados a partir del inicio de campañas, el cual debe presentarse dentro de los 3 días siguientes a la conclusión de dicho periodo. El total de estos informes son objeto de fiscalización. Como dato estadístico, el número de informes revisados durante el proceso electoral federal 2011-2012 fue de 5,845, y los revisados durante los procesos electorales 2014-2015 fueron 38,621, lo que significó un incremento de 561%.

La fiscalización de los procesos electorales 2014-2015 correspondientes a una elección federal de diputaciones y 17 locales, que incluyeron los puestos de gobernador en 9 entidades federativas, así como de diputaciones y presidencias municipales, representó en cifras lo siguiente:

- La elección involucró 2,322 cargos de elección popular.
- Se fiscalizó a 14,827 candidatos, de los cuales 2,667 fueron federales y 12,160 locales.

- El universo de operaciones sujetas a fiscalización fue de 1,060,674, que fueron registradas en el SIF.
- Se monitorearon todos los distritos electorales federales, es decir 300, con lo cual se dejó evidencia de 40,406 testigos de publicidad colocada en vía pública.
- Se registraron 6,352 millones de pesos en las campañas, de los cuales 3,151 fueron ingresos y 3,201 gastos.
- Se aplicaron sanciones por 93.5 millones por la campaña federal y 258.3 por las locales.
- Se determinaron 14 rebases de topes de gastos en la campaña federal y 18 en las locales.

Este año, 2016, bajo los nuevos preceptos se inicia la revisión de los informes anuales del gasto ordinario de los partidos políticos nacionales y locales, lo cual representa un desafío ante la magnitud del universo de revisión. En el año en curso se tendrán que revisar los informes de los 10 partidos nacionales exis-

tentes en 2015 y de sus correspondientes representaciones locales, así como de los partidos locales, lo que representará un universo de entre 350 y 360 institutos políticos. Este escrutinio exigirá emitir el mismo número de dictámenes y resoluciones.

Se ha estimado preliminarmente que el número de operaciones fiscalizables se quintuplicará respecto de lo revisado el año pasado, además de que es hasta este ejercicio 2016 que los partidos podrán registrar sus operaciones en el SIF, por lo que tendrá que hacerse una revisión documental en sitio, es decir, directamente en las oficinas de los institutos políticos.

Conclusión

La reforma electoral 2014 ha representado para la UTF un cambio sustancial en los tiempos destinados a la fiscalización, en la carga de trabajo y en las consecuencias de los hallazgos de las auditorías.

Por consiguiente, está procediendo a diseñar mejores metodologías y procedimientos innovadores para la realización de sus actividades, mejoras que parten de manera primordial de la consolidación del Sistema de Registro, el SIF. Estas tareas se emprenden con el objetivo de contribuir al éxito y encomio de la reforma y, a través de ello, al incremento de la confianza ciudadana en tan importantes acontecimientos del sistema democrático de México.

SEMBLANZA DEL AUTOR

Eduardo Gurza Curiel, actual Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE), fue designado el 1 de marzo de 2015 por acuerdo unánime del Consejo General del Instituto. Durante más de 35 años ha desempeñado altos cargos de servicio público profesional en las áreas de la auditoría, el control y la gestión gubernamental. En la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal, entre 2013 y 2015, fue Delegado y Comisario Público Propietario del Sector Hacienda y Titular de la Unidad de Auditoría Gubernamental. En la Auditoría Superior de la Federación, desde su creación en 1999 y hasta 2013, actuó primero como Secretario Técnico de su titular, y posteriormente como Director General de Auditorías Especiales y Director General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios. De 1989 a 1993 colaboró en la Secretaría de Gobernación como Subcontralor y como Coordinador Sectorial y de 1983 a 1988 fue Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado Tlaxcala; a lo largo de este extenso periodo participó en diversos órganos de gobierno del orden federal y estatal. Su experiencia profesional incluye diez años de servicios en el sector empresarial privado cuenta con una carrera profesional de 10 años. Es Contador Público y Auditor egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y ha sido maestro en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en Diplomados relacionados con la Fiscalización Superior, y continuamente es invitado por instituciones nacionales e internacionales a dictar conferencias sobre los temas de su especialidad.

*La Fiscalización de los Partidos Políticos
y de los Candidatos Independientes*

se terminó de imprimir en junio de 2016
en los talleres de Editorial Color, Naranjo núm. 96 bis,
Col. Sta. María la Rivera, Deleg. Cuauhtémoc, 06400 México, D.F.
Tipografía y formación: El Atril Tipográfico, S.A. de C.V.
La edición estuvo al cuidado de Jorge Barajas Palomo,
Secretario Técnico del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOVERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN