

## Fiscalización electoral

### IDEAS CLAVE:

- > La fiscalización a partidos políticos es un elemento indispensable para la credibilidad y confianza ciudadana en el sistema electoral.
- > La regulación de la fiscalización en diversos países ha promovido la transparencia, la rendición de cuentas y el control sobre el ingreso y gasto de los recursos públicos y privados de los partidos políticos y personas candidatas.
- > El modelo mexicano de fiscalización electoral ha tenido avances importantes, no obstante, en el marco de las discusiones de la reforma político electoral merece ser revisado para su mejoramiento.

### Introducción

Existe actualmente un intenso debate público sobre las iniciativas de reforma electoral que han sido presentadas en el Congreso de la Unión. Algunas de estas plantean reformas constitucionales, mientras otras se enfocan en proponer la modificación de leyes secundarias. Durante el proceso de discusión, se llevaron a cabo en julio-agosto de 2022, foros de parlamento abierto en los que distintos especialistas en el tema reflexionaron sobre el curso que debería tomar esta reforma. Asimismo, el trabajo de la Comisión de Reforma Política-Electoral de la Cámara de Diputados está encargada de la sistematización y el análisis de las casi cincuenta iniciativas de reforma constitucional presentadas y de las poco más de veinte iniciativas que proponen modificaciones a la legislación secundaria (Cámara de Diputados, 2022a y 2022b).

Dentro de este complejo proceso de discusión legislativa es posible identificar diversos temas como la configuración de la autoridad administrativa electoral, la conformación de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, el financiamiento a partidos políticos, el voto electrónico, entre otros. En línea con lo anterior y, con el propósito de abonar a la discusión pública actual, esta nota se enfoca en el tema de la fiscalización electoral, como un elemento sustantivo de los sistemas electorales en términos de su relevancia en materia de transparencia y de equidad de la contienda.

El texto se estructura en cinco apartados. La primera parte está dedicada a proveer un marco de referencia

sobre qué es la fiscalización electoral y cuáles son sus objetivos. Posteriormente, se comparan algunos de los modelos de fiscalización electoral utilizados actualmente en algunos países de América Latina. Después se describe de forma general el modelo de fiscalización que opera en el contexto mexicano. La cuarta sección revisa el tema de fiscalización en el contexto de las discusiones legislativas actuales sobre reforma político electoral en el Congreso mexicano. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre el tema.

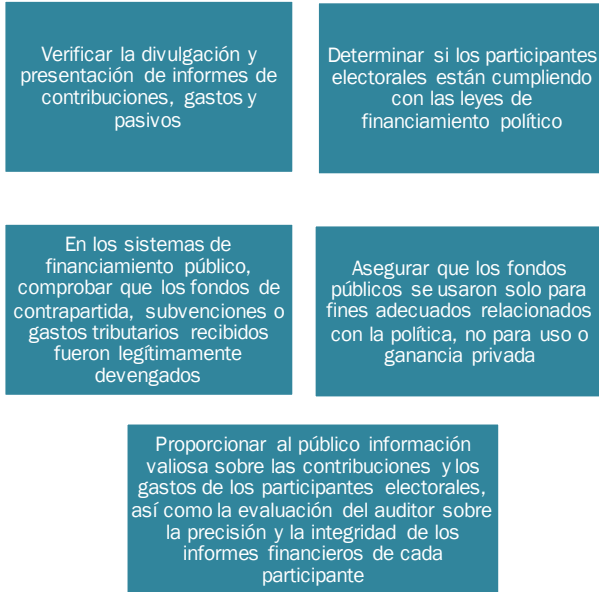
### I. Fiscalización electoral: Conceptos básicos

Un sistema electoral depende, entre otros factores, del uso de recursos para llevar a cabo el conjunto de acciones requeridas para su funcionamiento. En este sentido, la fiscalización de dichos recursos constituye un elemento indispensable para la legitimidad del sistema y, en consecuencia, su regulación es un factor clave (Saavedra, 2021). Así, los recursos que reciben los partidos políticos y que se destinan a las campañas demandan mecanismos para su control. La relevancia de esto radica en las implicaciones que tiene el financiamiento sobre el voto libre y sobre la transparencia de la información que se pone a disposición del público. De acuerdo con Guerrero, esto puede afectar las elecciones libres de dos maneras:

[...] en primer lugar, puede distorsionar la información que los votantes reciben al expandir los canales de comunicación en favor de los partidos y candidatos con más recursos y, en segundo lugar, en el supuesto de que las fuentes de financiamiento privado no sean fiscalizadas adecuadamente o no reporten públicamente sus estados financieros, nombres de donantes y montos de sus aportaciones, parece muy difícil que los votantes puedan saber quiénes son los grandes donadores y con qué propósito aportaron esas altas cifras de dinero a partidos y candidatos. Sin esta información los votantes no pueden asegurarse de que la persona a la que eligen terminará siendo su representante o si podría convertirse eventualmente en un instrumento manipulado por grupos de empresarios que encabezan corporaciones o grupos de interés (2003: 19).

Teniendo esto en consideración, los procesos de fiscalización de los recursos electorales están focalizados en el uso que hacen de estos actores clave del proceso electoral como los partidos políticos o los candidatos con distintos objetivos, como se muestra en la figura 1.

**Figura 1. Objetivos de la fiscalización electoral**



**Fuente:** elaboración propia con base en ACE Project (s.f).

Un sistema de fiscalización debe dotar al electorado de información oportuna y pertinente sobre el uso de los recursos públicos, generando certidumbre sobre el origen y el destino del dinero que se utiliza para financiar las campañas y los partidos políticos.

El alcance de dichos objetivos deriva en diversas configuraciones regulatorias que están orientadas a establecer los límites de actuación en materia de recursos de los partidos políticos y sus candidatos. La regulación diseñada para fiscalizar los recursos que se utilizan en una elección debe “evitar ciertos tipos de conductas y favorecer la transparencia acerca de cómo se recauda y se gasta el dinero. También se necesitan leyes que aseguren el cumplimiento eficaz de las normas y que sancionen a quienes las infrinjan” (IDEA, 2015: 3).

La fiscalización demanda no sólo la existencia de una organización encargada de su implementación y seguimiento, sino la creación de un sistema que contemple al menos:

- [...]
1. Un mecanismo de control interno (normas contables, sistema bancario).
  2. Informes financieros y de auditoría

3. Control por parte de una agencia de implementación respaldada por mecanismos de investigación.
4. Monitoreo externo (sociedad civil, medios de comunicación, partidos en competencia, votantes).
5. Procesamiento y sanciones (administrativas, penales y políticas).

[...] (IFES, 2005: 8)

Existe una tendencia creciente hacia una mayor transparencia de los recursos utilizados en las campañas políticas, en consecuencia, la fiscalización se ha convertido en un elemento importante dentro de las discusiones sobre reforma electoral (Guerrero, 2003). La relación entre transparencia y fiscalización se concibe como un elemento central de la democracia, al poner a disposición del público la información necesaria sobre de dónde provienen los recursos y cómo se gastan.

Un elemento que destacar es el hecho de que existen distintas configuraciones de los sistemas de fiscalización, las cuales responden a las características del contexto y a las necesidades de cada país. Sobre este punto se profundiza en la siguiente sección.

## II. Modelos de fiscalización en América Latina

Diversos países cuyo sistema electoral es democrático han generado normas que regulan la transparencia del financiamiento público y privado y el gasto de los partidos políticos. Los principales objetivos que se buscan cumplir con este tipo de normatividad, además de transparentar el uso de los recursos ante la ciudadanía, son (Natarén, Chacón, Morales, Jiménez, et al., 2012: 20 y 21):

- Procurar mayor igualdad en las oportunidades de triunfo electoral entre los contendientes.
- Contener el gasto electoral.
- Reducir la probabilidad de captura de líderes y representantes.
- Prevenir el financiamiento de la política con dinero ilegal.

A partir de las regulaciones legislativas, se han generado en el mundo diversos modelos de fiscalización electoral que responden a las particularidades y necesidades de cada país, así como a su sistema electoral.

Con el fin de ejemplificar los diferentes modelos de fiscalización, se retoma el trabajo hecho por Gabriela Godínez (2019) que comparó las regulaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. Para ello se revisan, a grandes rasgos, tres aspectos principales de cada modelo: procedimientos de verificación, autoridad fiscalizadora y régimen de sanciones.

En la tabla 1 se muestran, en primer lugar, los procedimientos de verificación de los partidos políticos

y su temporalidad para cumplirla. Se observa que los seis países tienen como obligación presentar informes anuales y de campaña sobre sus ingresos y egresos, con

diferentes plazos en cada caso. Sólo en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú se cuenta con sistemas digitales para su presentación.

**Tabla 1. Obligación de los partidos políticos de Informe de Ingreso y Gastos**

País	Obligación de presentar informe		Presentación en línea		Período de presentación del informe		Ente fiscalizador
	Anual	Campaña	Si	No	Anual	Campaña	
Argentina	✓	✓	✓		Dentro de los 90 días de finalizado cada ejercicio	Informe previo 10 días antes de los comicios; informe final 90 después de finalizada la elección.	La Justicia Nacional Electoral y la Cámara Nacional Electoral.
Brasil	✓	✓	✓ Sistema de Prestación de Cuentas (SPCE)		30 de abril del año siguiente al ejercicio cerrado.	9 al 13 de septiembre del año electoral .	Tribunal Superior Electoral y la Justicia Electoral.
Chile	✓	✓	✓ Sitio web de cada partido político		Informe mensual (actualizado trimestralmente). Además presentarán un balance anual.	Dentro de los 30 días siguientes de los comicios.	Servicio Electoral – Subdirector de Control del Gasto y Financiamiento Electoral.
Colombia	✓	✓	✓ Cuentas Claras		Antes del 31 de enero de cada año.	Ante el CNE a los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Al interior del partido dentro del mes siguiente a la fecha de votación.	Consejo Nacional Electoral y auditor interno del partido político.
México	✓	✓	✓ Sistema Integral de Fiscalización (SIF)		Informe trimestral, dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. Informes anuales, dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.	Dos tipos de informe. Uno de precampaña a más tardar dentro de los 10 días siguientes a su conclusión. El segundo, informe de campaña, por periodos de 30 días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña.	Instituto Nacional Electoral (INE), mediante el Consejo General y la Comisión de Fiscalización.
Perú	✓	✓	✓ Sistema Claridad		En el plazo de 6 meses contados a partir del cierre del ejercicio anual.	15 días hábiles siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la resolución de conclusión del proceso electoral.	Oficina Nacional de Procesos Electorales (Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios)

Fuente: Godínez (2019) con base en el marco normativo vigente de cada país.

En lo que corresponde al ente o autoridad fiscalizadora, el estudio de Natarén *et al.* (2019) señala que, para el desarrollo de la fiscalización, prácticamente, en el

mundo, todos los países cuentan con un organismo externo a los partidos políticos responsable de velar por el cumplimiento del marco regulatorio. Al respecto se menciona:

[...] la autoridad controladora será obligada a constatar que se han respetado los límites o prohibiciones, tanto para los ingresos, como en aplicación de los recursos; que la aplicación de éstos han sido efectuados para atender las necesidades electorales o el gasto ordinario del partido político; la determinación de la naturaleza de los pagos, la fecha de su realización, la identificación del objeto de la operación, funcionario partidista que autoriza, todo ello con el soporte documental adecuado; el cumplimiento de los requisitos contables previamente fijados, así como la satisfacción de las exigencias que conforme al régimen de que se trate resulten aplicables, que no necesariamente se hallan en el ámbito electoral (mercantiles, civiles, fiscales, etcétera) y, finalmente, verificar el cumplimiento de las normas de información financiera. En este proceso la autoridad auditora da seguimiento a los ingresos, gastos, saldos de las cuentas del estado de posición financiera contra movimiento de caja y bancos, para determinar el grado de cumplimiento del Marco

Institucional del Control Interno (Natarén et al., 2019: 22).

De esta manera, con su propia naturaleza jurídica, se observa que los seis países comparados de la tabla 1 cuentan con un ente que ejecuta el modelo de fiscalización y vela por su cumplimiento.

En cuanto a los instrumentos de control de la autoridad fiscalizadora, dirigidos a la verificación del cumplimiento de las reglas de financiamiento y gasto electoral, la tabla 2 nos muestra seis instrumentos desarrollados en los países revisados que son: revisión contable documental; verificaciones, monitoreos en vía pública y medios digitales; control de proveedores autorizados; operaciones con terceros y otras autoridades; y, superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Tabla 2. Instrumentos de control de la autoridad fiscalizadora

País	Revisión contable y soporte documental	Procedimientos de fiscalización (verificaciones, monitoreos en vía pública y medios digitales)	Control de proveedores autorizados	Cruce de información		Superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal
				Operaciones con terceros	Otras autoridades	
Argentina	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Brasil	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Chile	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Colombia	✓	✓	✗	✗	✗	✗
México	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perú	✓	✓	✗	✓	✗	✗

Fuente: Godínez (2019) con base en el marco normativo vigente de cada país.

Se observa que los seis países coinciden en la realización de la revisión contable y soporte documental, y que Argentina y Chile sólo utilizan este instrumento de control. En el caso particular de México, es el único país que implementa todos los instrumentos mostrados y que incluso para el control de proveedores ha desarrollado un Registro Nacional de Proveedores, que permite a la ciudadanía consultar en línea el listado de los proveedores de bienes y servicios con los cuales los partidos políticos tienen autorización de celebrar contratos (Godínez, 2019: 750). En lo que corresponde al acceso a la información protegida por secreto

bancario, fiduciario y fiscal, Brasil y México son los únicos países que cuentan con dicha facultad.

Finalmente, respecto del régimen de sanciones, el estudio de Natarén *et al.* (2019) señala que la mayoría de los modelos de fiscalización de los países en el mundo, cuentan con un régimen aplicable a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales. En la tabla 3 se muestra la comparación de las diversas sanciones que los modelos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú han implementado.

**Tabla 3. Instrumentos de control de la autoridad fiscalizadora**

País	Amonestación pública	Multas	Reducción o supresión o devolución del financiamiento público	Negativa de registro de candidaturas	Nulidad de elecciones	Suspensión del registro del partido político	Cancelación del registro del partido político
Argentina	x	✓	✓	x	x	x	x
Brasil	x	✓	✓	x	✓	x	x
Chile	x	✓	✓	x	x	✓	✓
Colombia	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓
México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perú	✓	✓	✓	x	x	x	x

Fuente: Godínez (2019) con base en el marco normativo vigente de cada país.

### III. La fiscalización electoral en el caso mexicano

El modelo de fiscalización electoral que opera en la actualidad en el país está enmarcado en lo previsto por el Reglamento de Fiscalización expedido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014 (Acuerdo INE/CG263/2014). Dicho documento contiene un conjunto de disposiciones cuyo objeto es:

[...] establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidarias, las agrupaciones políticas y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, precandidatos, aspirantes y candidatos independientes incluyendo las inherentes al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos, la rendición de cuentas de los sujetos obligados por este Reglamento, los procedimientos que realicen las instancias de fiscalización nacional y local respecto de la revisión de sus informes, liquidación de los institutos políticos, así como los mecanismos de máxima publicidad (INE, 2014).

Vigilar el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento es responsabilidad del Consejo General del INE, a través de la Comisión de Fiscalización, la cual está apoyada por la Unidad Técnica de Fiscalización (art. 2). Los sujetos obligados del sistema de fiscalización se señalan en la figura 2.

El proceso de fiscalización electoral recae también en disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de la Ley General de Partidos Políticos. De manera general, el proceso contempla la presentación de informes anuales, trimestrales, de precampaña y de campaña a los sujetos obligados y según sea el caso.

Con este fin, el INE pone a disposición distintos sistemas informáticos para facilitar esta tarea que se muestran en la figura 3.

**Figura 2. Sujetos obligados previstos por el Reglamento de Fiscalización**

- Partidos políticos nacionales
- Partidos políticos con registro local
- Coaliciones, frentes o fusiones que formen los partidos políticos nacionales y locales
- Agrupaciones políticas nacionales
- Organizaciones de observadores electorales en elecciones federales
- Organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como Partido Político Nacional
- Aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular federales y locales
- Personas físicas y morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores

Fuente: elaboración propia con base en INE (2014).

**Figura 3. Sistemas informáticos para la fiscalización electoral**

Sistema Integral de Fiscalización 5.0	Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos	Registro Nacional de Proveedores	Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI)
Permite el registro de operaciones de ingresos y gastos, así como la documentación soporte, a partir del cual se generan los informes contables requeridos.	Es el sistema que permite el registro de personas interesadas en contender por un cargo de elección popular.	Es el listado de personas físicas o morales que enajenen, arrenden o proporcionen bienes y/o servicios a los sujetos obligados para precampañas o campañas.	Facilita la detección de anuncios espectaculares en la vía pública, así como publicidad y propaganda en medios locales y nacionales para cotejar con los reportes recibidos.

**Fuente:** elaboración propia con base en INE (2022).

Los informes presentados son recibidos por la Unidad Técnica de Fiscalización, quien lleva a cabo la revisión de la documentación y, de ser el caso, emite un oficio de errores y omisiones para que los partidos y candidatos realicen las aclaraciones correspondientes (art. 29 Reglamento de Fiscalización). Posteriormente, se elabora un dictamen consolidado que se presenta ante la Comisión de Fiscalización, quien lo aprueba y lo somete a votación del Consejo General del INE. Si existen impugnaciones, estas deben presentarse ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPFJ, s.f.).

Un aspecto que destaca en las discusiones sobre el tema de fiscalización son los desafíos operativos que plantea el modelo del INE que demanda la revisión de una gran cantidad de informes con plazos restrictivos para llevar a cabo esta tarea. Como señala Ramos:

[...] estos informes tanto de precampaña como de campaña deben ser entregados por cada precandidato y candidatos en todas las elecciones, lo que suma una cantidad de informes exorbitante (2015: 42).

En este sentido, la efectividad de los mecanismos de fiscalización existentes ha sido objeto de análisis (ver Ramírez y Zepeda, 2017). Una de las reflexiones a las que vale la pena aludir es la de Agíss, quien señala que:

[...] la obediencia y aplicación de la norma no son los únicos criterios para un buen Derecho, hace falta que éste sea justo, que transmita con claridad sus prescripciones, que consiga los objetivos que pretende con el mínimo costo y que los fines estén justificados éticamente (2008: 46).

En línea con lo anterior, destaca la opinión de Castillo y Plascencia, quienes argumentan que, a pesar de que el proceso de fiscalización es expedito y “el INE ha logrado evidenciar complejas tramas de financiamiento paralelo que pueden tener repercusión en la integridad de las elecciones” esto no logra ser efectivo “si las autoridades jurisdiccionales terminan por sepultar toda investigación que pueda incomodar a determinados actores políticos poderosos” (2008: 405).

Constituye un tema inacabado el proceso de consolidación del sistema de fiscalización, al advertirse que el modelo actual podría mejorarse. Así, dada la coyuntura actual en la que se discuten posibles reformas al sistema electoral mexicano, es pertinente hacer una revisión puntual del tema de fiscalización, sobre esto versa la siguiente sección.

#### IV. Discusiones sobre fiscalización en el marco de la reforma electoral 2022

Actualmente, en la LXV Legislatura se han presentado dos iniciativas de reforma en materia de fiscalización electoral. La primera reforma una ley secundaria, concretamente, los artículos 190, 244, 445 y 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual, se presentó el 10 de agosto de 2022 por la Senadora Martha Cecilia Márquez del Partido del Trabajo. Dicha iniciativa contempla aumentar la transparencia en el ingreso y uso de los recursos de los partidos políticos en períodos de precampaña y campaña, así como fortalecer las medidas cautelares y las sanciones. Entre lo propuesto destaca (SIL, 10/08/2022):

- 1) establecer que, dentro de los procesos electorales, los ingresos y gastos de precampaña y campaña estén disponibles para su consulta pública en el portal electrónico del INE;
- 2) determinar que la información no podrá ser agrupada por rubro, sino que deberá reflejar los gastos por precio unitario y el proveedor a quien se realiza la adquisición;
- 3) facultar a la Comisión de Fiscalización para dictar medidas cautelares cuando de los elementos que integren los expedientes dentro de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización se desprenda que se ha alcanzado el tope de gastos de precampaña a campaña;

- 4) señalar que los derechos de terceros incluyen, la prohibición de la realización de actos de precampaña o campaña dentro de las instalaciones de empresas cuyo objeto social no incluya el arrendamiento para eventos y dentro de las instalaciones de asociaciones civiles con fines educativos, excepto cuando se organicen debates por la propia asociación;
- 5) sancionar con multa o pérdida del registro como candidato a quien realice las conductas descritas

La segunda iniciativa reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la cual se presentó el 28 de abril de 2022 por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (GPPT) en la Cámara de las y los Diputados. Entre sus objetivos se encuentra sustituir la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE por una Unidad Especializada, como parte del mismo Instituto, que será responsable de la fiscalización de los partidos políticos, y cuyo titular será designado por la Cámara de las y los Diputados. La motivación de dicha propuesta se basa en considerar la existencia de sesgos en las decisiones del árbitro electoral, así como un manejo político de las mismas. Al respecto se menciona:

[...] a raíz de los últimos procesos electorales federales y locales, se pudo observar un sesgo en muchas de las decisiones que deberían estar apegadas a la norma, a la ley y a los reglamentos en la materia y ha existido un manejo que puede tener un tinte político hacia uno o varios de los sujetos obligados, no es menester de la presente Iniciativa revivir hechos que han sido notorios y públicos como los ocurridos en el proceso 2020-2021 con alguno de los participantes de una coalición en particular, tampoco es menester denostar el trabajo del árbitro electoral en este sentido, pero sí es importante para efectos de esta Iniciativa, señalar clara y contundentemente que no pasa desapercibido el **uso faccioso de la fiscalización** para inhibir o tratar de mermar a los participantes, por eso, en aras de fortalecer de manera imparcial esta tarea vital para la democracia y la transparencia del uso de los recursos utilizados en las elecciones y para blindar los mecanismos de rendir los informes, es que se propone que haya una **unidad especializada** que tenga la propia independencia en sus decisiones y su titular sea designado por la Cámara de las y los Diputados con la idea de profesionalizar esta unidad y con ellos evitar el sesgo en el que pudiesen incurrir los miembros del Consejo General (énfasis añadido; GPPT, 28/04/2022)

Por otro lado, si bien la propuesta de reforma electoral presentada por el Ejecutivo federal, el 28 de abril de 2022 ante la Cámara de las y los Diputados, no contempla de manera directa el tema de la fiscalización, existen dos aspectos de la iniciativa que conducen a una

necesaria revisión legislativa en esta materia, los cuales son:

- 1) Se propone eliminar la elección de representantes legislativos mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, para adoptar un nuevo método de sistemas de listas votadas en cada una de las entidades federativas (propuesta de reforma arts. 52, 54, 56).
- 2) Se propone eliminar el financiamiento público a los partidos políticos respecto de sus actividades ordinarias, regulando que cubran dichos gastos mediante aportaciones de personas físicas mexicanas. Asimismo, se mantiene el financiamiento público solamente para el gasto de campañas durante la contienda electoral (propuesta de reforma art. 41, fracción V, Apartado B).

Sobre el último punto, la iniciativa establece un conjunto de reglas para la obtención de recursos privados, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar gastos de campaña durante los procesos electorales, las cuales son:

- 1. La fuente de todo recurso obtenido será identificable y reportada en su contabilidad, con reglas previas a la revisión del ejercicio;
- 2. No podrán exceder los topes señalados en la legislación para las elecciones federales y locales; estas aportaciones no estarán sujetas a deducción fiscal;
- 3. Ninguna persona física podrá donar en un año calendario a más de un partido o candidatura independiente, y
- 4. Los recursos que un partido obtenga para el sostenimiento de sus actividades ordinarias no podrán ser aplicados a las actividades tendientes a la obtención del voto para cargos de elección popular, ni al pago de deudas contraídas para cubrir gastos de campaña (Ejecutivo federal, 28/04/2022; 28).

A su vez, para la fiscalización de esta nueva propuesta de financiamiento a los partidos políticos sólo se menciona que el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas será el órgano responsable de dicho proceso y que mediante ley se hará su regulación:

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de las personas candidatas estará a cargo del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas. La ley desarrollará las atribuciones para la realización de dicha función, así como la definición de sus órganos técnicos dependientes responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Instituto no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y

**notas estratégicas** son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas

contará con el apoyo de las autoridades federales y locales (Ejecutivo federal, 28/04/2022: 37).

Sobre este tema el diputado federal Ángel Benjamín Robles Montoya del Partido del Trabajo, durante los Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral, realizados del 26 de julio al 25 de agosto de 2022, en la Cámara de Diputados, señaló, en principio, que desde su perspectiva hay un vacío en la iniciativa presidencial respecto de la fiscalización de los procesos de campañas electorales, en el marco de los cambios que se propone en materia de elección por lista y de financiamiento a partidos. Al respecto comentó:

... la figura de la fiscalización de campañas electorales basada en listas puede ser contradictoria a la propuesta de financiamiento de los partidos políticos y de su respectiva fiscalización. Ello [...] en atención a que en años no electorales pues serían los ciudadanos, los militantes, los simpatizantes de los partidos políticos quienes sostengan las actividades ordinarias de los institutos políticos.

Y tratándose de un año electoral, pues el órgano electoral, el Instituto Nacional de Elecciones y Consulta, pues estaría proveyendo el 100 por ciento para dicha finalidad. En sentido común obliga a dudar de la nobleza del financiamiento partidista por intereses privados o ilegales que pudiesen crearse.

[...] su fiscalización [...] como se tiene previsto en la propia iniciativa presidencial, señala que sería el nuevo órgano nacional de elecciones el que ministre exclusivamente el financiamiento para el proceso electoral. Y de esta forma, se debe tener un cuidado preciso, un cuidado contundente durante los años no electorales por parte de actores y ciudadanos militantes que pudiesen estar aportando a los partidos políticos [...] La nueva autoridad electoral debiese estar fiscalizando oportuna y eficientemente los recursos de los partidos para evitar la desigualdad y la inequidad en la contienda.

En ese sentido su servidor, al advertir carencias en la iniciativa me planteo [...] si lo prudente es proponer que candidatas y candidatos integrados en la lista correspondiente no manejen ningún tipo de recursos económicos. Y digo lo anterior al deducir que, si bien es potestad de los partidos presentar la lista de candidaturas, es viable que este mismo partido político administre, utilice y compruebe el universo de la bolsa de financiamiento” (Cámara de Diputados, 22/08/2022: 23, 24 y 25).

Como se puede observar en las recientes discusiones de la reforma electoral en lo que respecta a la fiscalización a partidos políticos no existen coincidencias en las pocas iniciativas presentadas y, por lo contrario, las propuestas abordan aspectos diferentes en torno a la fiscalización, como la transparencia, la ampliación de facultades, la creación de nuevas instancias o una

revisión del modelo vigente en consecuencia a otros cambios propuestos.

## V. Reflexiones finales

La fiscalización electoral es una medida de control que tiene un papel fundamental en la construcción de la confianza ciudadana en el funcionamiento de su sistema democrático electoral. En términos generales, los diversos modelos que han sido implementados han estado enfocados a fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos de los partidos políticos, agrupaciones políticas y personas candidatas; a lograr una mayor equidad e igualdad en la contienda electoral; a brindar mayor certeza y confianza del electorado en las y los representantes que elija y la defensa de sus intereses y necesidades; y, asimismo, a prevenir y detener el financiamiento de recursos privados de origen ilegal que puedan generar la captura de las personas candidatas y representantes.

Es por esta razón la imperiosa necesidad de contar con las leyes efectivas y pertinentes que regulen la fiscalización y generen modelos actualizados a las dinámicas de los procesos electorales. Al mismo tiempo, se debe contar con mecanismos que garanticen el cumplimiento de las normas y hagan efectivas las sanciones cuando estas sean infringidas.

En el caso del modelo de fiscalización mexicano, que ha evolucionado con el paso de las reformas electorales, se observa que ha tenido avances importantes, por ejemplo, la creación de diversos sistemas informáticos y la superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal para acceder a la información. No obstante, también cuenta con desafíos operativos como la revisión de una gran cantidad de informes con plazos restrictivos y garantizar la impartición de justicia electoral sin la influencia de intereses políticos partidistas. La fiscalización contribuye al funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos generando condiciones que ponen límites al poder público.

De esta forma, es necesario reconocer que el modelo vigente de fiscalización en México tiene diversas áreas de oportunidad para seguir mejorando su funcionamiento. Emprender una reforma electoral conlleva sin duda a tocar directa o indirectamente el tema de la fiscalización de los partidos políticos, lo cual implica realizar cuidadosos análisis legislativos que incorporen de manera informada todos los elementos técnicos en la materia.

**notas estratégicas** son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas



## REFERENCIAS

- ACE Project (s.f.). “Integridad electoral”. Disponible en: <https://aceproject.org/ace-en/topics/ei/introduction/ei10>
- Agíss, F. (2008). “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cámara de Diputados (22/08/2022). Parlamento abierto de la reforma electoral. Foro 19. Sistema de fiscalización de las campañas electorales en un sistema de elección basado en listas. Disponible en: <https://bit.ly/3TksaEC>
- Cámara de Diputados (2022a). “Iniciativas de reforma constitucional turnadas a la Comisión de Reforma Política Electoral”. Disponible en: <https://bit.ly/3hy9rbu>
- Cámara de Diputados (2022b). “Iniciativas presentadas en la LXV legislatura turnadas a comisión”. Disponible en: <https://bit.ly/3DPE2sw>
- Castillo, A. y Plascencia, A. (2021). “La fiscalización del dinero electoral en riesgo” en Garza Onofre, J. J. y Martín Reyes, J. (Coords.). *Ni tribunal ni electoral*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ejecutivo federal. (28/04/2022). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. *Gaceta Parlamentaria*, Número 6010 – XI, Año XXV. Cámara de Diputados.
- Godínez, G. (2019). “La fiscalización de las finanzas de partidos políticos. México en el contexto latinoamericano”, *Ecos Sociales*, Vol. 7, No. 20, mayo – agosto, pp. 744 – 756. Disponible en: <https://bit.ly/3teDFD6>
- Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (GPPT) (28/04/2022). Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma político-electoral. Cámara de Diputados. Disponible en: <https://bit.ly/3hf3Fv5>
- Guerrero, E. (2003). “Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia”. Cultura de la Rendición de Cuentas, Cuaderno 6. Auditoría Superior de la Federación.
- IDEA (2015). “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político”. IDEA Internacional.
- IFES (2005). “Enforcing political finance laws”. Training Handbook. Center for Transitional and Post-Conflict Governance.
- INE (2014). Reglamento de Fiscalización.
- (2022). “Sistemas de fiscalización”. Disponible en: <https://ine.mx/sistemas-de-fiscalizacion/>
- Márquez, M. (10/08/2022). Iniciativa con Proyecto de Decreto por medio del cual se reforman los artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comisión Permanente. Disponible en: <https://bit.ly/3WY40mz>
- Natarén, C., O. Chacón, K.G. Morales y O. Jiménez (2012). *Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNACH. Disponible en: <https://bit.ly/3WF00Mp>
- Ramírez Lemus, E. E. y R. Zepeda Gil (2017). “Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017”. *Temas Estratégicos*, No. 48, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- Ramos, M. A. (2015). “Fiscalización y transparencia en los partidos políticos: herramientas para la consolidación democrática” en *Caja de Cristal 2*, pp. 37-46.
- Saa vedra, C. (2021). “Una nulidad que no fue: Reflexiones sobre fiscalización y justicia electoral a propósito del rebase efímero de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila” en Garza Onofre, J. J. y Martín Reyes, J. (Coords.). *Ni tribunal ni electoral*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sistema de Información Legislativa (SIL) (10/08/2022). Que reforma los artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Objeto. Disponible en: <https://bit.ly/3hq4hyj>
- TEPJF (s.f.). “Procedimientos de Fiscalización”. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/normativa\\_fiscalizacion/](https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/)

### Documentos legales

- Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos. Ley 26.215 (2007, Argentina). Disponible en: <https://bit.ly/3UED8dR> (consultada en octubre de 2022).
- Ley de las Elecciones. Ley N.º 9.504 (1997, Brasil). Disponible en: <https://bit.ly/3UoO5Mm> (consultada en octubre de 2022).
- Ley de los Partidos Políticos. Ley N.º 9.096, (1995, Brasil). Disponible en: <https://bit.ly/3G19bvM> (consultada en octubre de 2022).
- Ley No. 19.884, Orgánica Constitucional Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral (12-mayo-2021, Chile). Disponible en:

**notas estratégicas** son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas

<https://bit.ly/3TiYyY3> (consultada en octubre de 2022).

Ley No. 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (16/02/2021, Chile). Disponible en: <https://bit.ly/3TISU7M> (consultada en octubre de 2022).

Ley 130 de 1994 por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos (1994, Colombia). Disponible en: <https://bit.ly/3UEUh2p> (consultada en octubre de 2022).

Ley Estatutaria 1475 de 2011 por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones (2011, Colombia). Disponible en: <https://bit.ly/3DRfqQf> (consultada en octubre de 2022).

Ley General de Partidos Políticos (27/02/2022, México). Disponible: <https://bit.ly/3Tl4RdG> (consultada en octubre de 2022).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, (13/04/2020, México). Disponible en: <https://bit.ly/3NT3n9I> (consultada en octubre de 2022).

Ley de Organizaciones Políticas. Ley N.º 28094 (2003, Perú). Disponible en: <https://bit.ly/3Am3FQX> (consultada en octubre de 2022).

Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (2018, Perú). Disponible en: <https://bit.ly/3Unb3mO> (consultada en octubre de 2022).