

Fiscalización electoral dinámica efectiva

Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM

Introducción

Los días 18 y 19 de octubre de 2012, en la sede del Instituto Electoral del Estado de México, se celebró el Encuentro de Fiscalización Rompiendo Paradigmas, en el Intercambio de Fortalezas para una Fiscalización Electoral Efectiva, como una novedosa oportunidad para que representantes de distintas entidades fiscalizadoras del comportamiento financiero de los partidos políticos y organizaciones de ciudadanos, en forma recíproca, compartieran las experiencias, los obstáculos y los retos a los que se enfrentan quienes constitucionalmente tienen la encomienda de velar por la legalidad del financiamiento de la política, especialmente la manifestada en los procesos electorales. En el que participaron el Instituto Federal Electoral, los institutos electorales de Guerrero, Michoacán, Nuevo León y Estado de México.

En el evento convocado por el Órgano Técnico de Fiscalización, el Titular del mismo, el Licenciado Hernán Mejía López, propició paradigmas de

trabajo regidos por reglas, principios y valores democráticos que reafirman el compromiso por garantizar acciones en un Estado constitucional democrático de derecho, para asegurar la equidad en las elecciones libres, auténticas y periódicas que se realizan al amparo de la Constitución y la ley.

Fue un intercambio de información entre los asistentes sobre el establecimiento y diseño de los instrumentos de auditoría y las herramientas jurídicas, relacionados con la facultad de vigilancia del financiamiento con que cuentan los partidos políticos, así como la verificación de la información sobre los dineros que emplean.

La tarea fiscalizadora tiene como finalidad dar certeza sobre el origen, monto, volumen, aplicación y destino del financiamiento público y privado que las entidades de interés público y coaliciones ejercen en los periodos ordinarios, de precampaña y campaña, observando en todo tiempo los postulados constitucionales, legales, reglamentarios y jurisprudenciales.

Esta interacción de ideas y propuestas tuvo como objetivo principal fortalecer los mecanismos directos e indirectos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y coaliciones, tales como la revisión y análisis de los informes, la superación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, así como el monitoreo a los medios de comunicación, no sólo para prevenir conductas infractoras, sino también, para restaurar el orden jurídico electoral violado, y así contribuir a la transparencia y rendición de cuentas en beneficio de la calidad de la democracia.

Continuando con esa lógica describimos las contribuciones medulares y particulares aportadas por los participantes: el Contador Público Certificado Alfredo Cristalin Kaulitz, Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral; el doctor Arturo Pacheco Bedolla, Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Fiscalización y Financiamiento Público del Instituto Electoral de Guerrero; la Licenciada Iskra Ivonne Tapia Trejo, Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de Michoacán; el Licenciado Jorge A. Salazar Rodríguez, Director

de Fiscalización a Partidos Políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León; la Licenciada Jessica Tamez Valdés, del mismo Estado; y el Licenciado Hernán Mejía López, Titular del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México.

Introversión sobre la fiscalización a los partidos políticos

La actividad del primer día del encuentro de fiscalización vio luz con la ceremonia de inauguración, llevada a cabo por el Maestro en Derecho Jesús Castillo Sandoval, Consejero Presidente de nuestro Instituto Electoral del Estado de México, y el Maestro en Administración Pública Francisco Javier López Corral, Secretario Ejecutivo General del mismo.

Durante su mensaje, el Consejero Presidente indicó que “como lo hemos hecho con otros de nuestros homólogos en forma interinstitucional, compartimos las experiencias en materia de fiscalización a los recursos de los partidos políticos, todo ello bajo las políticas de innovación y calidad con que se desempeñan las diversas áreas del instituto”, añadiendo que, con esta visión, el Instituto Electoral del Estado de México ha logrado impulsar nuevos esquemas de trabajo y con creativi-

dad se ha construido el andamiaje necesario para alcanzar las metas y cumplir con las responsabilidades que tenemos, para lo cual contamos con personal responsable, profesional y altamente capacitado, de tal suerte que se ha avanzado y se han obtenido resultados eficientes en esta materia.

El evento continuó con la Conferencia Magistral: Experiencia del Proceso Electoral Federal 2011-2012, dictada por el Contador Público Certificado Alfredo Cristalinas Kaulitz, Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, quien inició manifestando que para las elecciones de presidente de la República, diputados federales y senadores llevadas a cabo en el proceso electoral 2012, la fiscalización ejecutada por la Unidad que dirige estuvo planeada para realizar los procedimientos de revisión ordinaria de agrupaciones y partidos políticos; así como de precampaña y campaña. En general, el contexto estuvo enmarcado por los siguientes elementos: la alta competencia electoral, la revisión de 4 mil 218 informes de precampaña, 261 expedidos y 3 mil 957 ordinarios, la revisión anticipada de las finanzas de los candidatos a la Presidencia de la República y las quejas en materia de financiamiento y gasto.

Con respecto a la alta competencia electoral, manifestó que los mecanismos convencionales de auditoría deben transformarse, es decir, adecuarse para generar un equilibrio en los procedimientos. La objetividad debe privar en el diseño de las pruebas, y el trato igualitario hacia los partidos políticos. En la materia electoral, la fiscalización se diseña, enfatizó, en función del número de sujetos obligados, puede parecer desproporcionado, pero el tema es sensible a acciones que pudieran parecer sesgadas.

“Como autoridad entendemos el papel en el contexto democrático, elemento indispensable para desarrollar la función, aunque seas experto en normas de auditoría o normas de información financiera es prioritario asumirte como garante de la equidad de la competencia y por ello debe existir un trato igualitario, aunque hay partidos políticos con más representación en el país, a todos se les fiscaliza con las mismas reglas, en los mismos tiempos y ubicaciones”, puntualizó Cristalinas Kaulitz.

Respecto de la revisión de las precampañas federales, informó que los resultados se entregaron el 16 de marzo de 2012, es decir, 30 días después de que finalizó el periodo. Los hallazgos y el incumplimiento implicaron sanciones por un monto

de \$8,623,632.96 para todos los partidos políticos.

Sobre la revisión expedita, señaló que los gastos que son objeto de la misma comprenden los erogados con motivo de reuniones públicas, asambleas, marchas, es decir, los relacionados con el objetivo de obtener el respaldo para ser postulado a una candidatura de elección popular. Entre los elementos probatorios valorados por la Unidad de Fiscalización están: los instrumentos de contabilidad, las actas levantadas por el personal técnico especializado, la compulsas de lo reportado en el informe como anuncios de publicidad exterior, lo contenido en la base de datos del monitoreo y las solicitudes de información fiscal y financiera.

La importancia de conocer los resultados de este procedimiento, recalcó, recae en cuidar la legalidad y la equidad de la competencia.

Los resultados logrados con la fiscalización y la rendición de cuentas se traducen en la vigilancia y revisión de los recursos obtenidos y ejercidos por los sujetos obligados, lo que eleva el grado de confianza y certidumbre en las instituciones políticas y las autoridades, garantizando la equidad en la contienda.

“Aunado a la rendición de cuentas, se encuentra la transparencia de la información generada por los institutos políticos, así como la aplicación de las sanciones correspondientes por las violaciones que se realicen a la normatividad”, sentenció, para concluir su participación respondiendo a la interrogante: ¿por qué con la fiscalización eficaz se ejerce la democracia?

La respuesta, manifestó, puede construirse en dos escenarios: el primero, encaminado a los sujetos que intervienen en la fiscalización, es decir, los sujetos pasivos u obligados (los partidos, agrupaciones políticas y organizaciones de observadores electorales); así como los sujetos activos (autoridades, como la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en colaboración con los institutos electorales estatales, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Sistema de Administración Tributaria, entre otros); en segundo término, se puede responder con las finalidades que persigue la fiscalización: propiciar la equidad entre los sujetos obligados; garantizar la rendición de cuentas, que resulta en la transparencia y publicación de la información, así como en generar confianza y credibilidad.

Acto continuo, la primera mesa de trabajo del encuentro de fiscalización que se intituló “Procedimiento administrativo sancionador sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos en el estado de Guerrero”, a cargo del Doctor Arturo Pacheco Bedolla, Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Fiscalización y Financiamiento Público del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, quien en su ponencia analizó en forma pormenorizada la reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guerrero* del 30 de septiembre de 2011, en la que se adicionó a la Ley Electoral de esa entidad y por la cual se creó el procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, delegando la función para tramitar, substanciar y formular el proyecto de resolución de las quejas a la Unidad Técnica de Fiscalización, que tiene la facultad de solicitar la colaboración del Consejo General y de la Secretaría General del Instituto Electoral.

Citado dicho antecedente, dejó en claro dos conceptos fundamentales: el procedimiento administrativo sancionador, al cual definió como el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las administraciones públicas; y el derecho

administrativo sancionador electoral, al que definió como la rama del derecho público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones electorales para sancionar conductas ilícitas de los actores políticos.

Dicho esto, entró en materia señalando los requisitos formales para admitir una queja en materia de fiscalización, entre los que destacan: la presentación por escrito con firma autógrafa del denunciante; señalar domicilio para oír y recibir notificaciones; acreditar personería; la narración de los hechos que la motivan y la aportación de las pruebas o indicios. En este contexto, mencionó algunas de las causales para el desechamiento de ésta.

Puntualizó sobre los órganos que tienen competencia para el trámite y resolución de las quejas, así como sus facultades, especificando que son: el Consejo General, la Unidad Técnica de Fiscalización y la Secretaría General.

Finalizó su participación mencionando que, en uso de los derechos otorgados con la reforma antes citada, los partidos políticos, a través de sus representantes, presentaron ante el Instituto Electoral de su estado un total de tres quejas ad-

ministrativas por el posible rebase a los topes de gastos de campaña: una respecto del municipio de Coyuca de Benítez y las dos restantes sobre Tecpan de Galeana.

El Licenciado Hernán Mejía López, Titular del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México, ocupó el lugar central en la segunda mesa de expositores continuando con la ponencia intitulada “Hacia un plan maestro de fiscalización electoral (praxeología fiscalizadora)”.

Partiendo de una perspectiva internacional de la fiscalización, hizo referencia a la Carta Democrática Interamericana de Derechos Humanos, enfatizó que los entes fiscalizadores deben actuar, dentro de un régimen plural de partidos y organizaciones políticas, bajo la premisa de una democracia representativa, que refuerce y profundice la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía, mediante el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y la celebración de elecciones periódicas, libres, justas, basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.

En el mismo ámbito, hizo alusión a la Décima Conferencia de la Unión Inte-

ramericana de Organismos Electorales, destacando la importancia de establecer límites a los gastos y de regular las contribuciones privadas en las campañas políticas, así como mayores y mejores controles para la fiscalización de los fondos públicos y privados; y, en este contexto, establecer medidas coercitivas para los casos de incumplimiento a la ley o por la injerencia de la delincuencia organizada, como medidas de equidad y transparencia en la igualdad de oportunidades ciudadanas.

Continuando con la reflexión acerca de la ética con la que se deben conducir los fiscales en el ejercicio de sus funciones, el Licenciado Hernán Mejía López potenció el sentido crítico de los oyentes al resaltar la tríada financiación de las campañas, vigilancia de la situación financiera y respeto al principio de igualdad de oportunidades, necesarias para dar a la transparencia financiera una condición garante, como se expresa en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia.

Prosiguió su participación enfatizando que la transparencia y la rendición de cuentas son los ejes conducentes para que las instituciones políticas adopten las medidas necesarias para la presentación de su información bajo un sistema de normas de con-

tabilidad y auditoría que privilegia la responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

Del mismo modo mencionó que el Órgano Técnico de Fiscalización a su cargo se apoya en la auditoría que en su acepción más amplia significa verificar que la información financiera, operacional y administrativa que se presenta sea confiable, veraz y oportuna. Ésta consiste en revisar que los hechos, eventos y operaciones se den como fueron planeados, que las políticas y lineamientos establecidos hayan sido observados y respetados, que se cumpla con obligaciones fiscales, jurídicas y reglamentarias en general.

Continuó su ponencia acotando que el Plan Maestro de Fiscalización Electoral es una herramienta que se inscribe en el marco del cumplimiento de los objetivos del sistema de gestión de la calidad y que tiene por objetivo servir de instrumento que estandarice el trabajo de auditoría que ejecuta el personal del Órgano Técnico de Fiscalización en relación con el desarrollo de la revisión de los informes respecto del origen, monto, volumen, aplicación y destino del financiamiento de los sujetos obligados.

Abundó en dos tipos de auditoría, la forense, enfocada en la revisión y análisis pormenorizado de los proce-

sos, hechos y evidencias, cuyo propósito es documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes para la detención o investigación de delitos y fraudes sobre la base de indicios, así como la auditoría integral, a la que definió como la evaluación multidisciplinaria, independiente y con enfoque de sistemas que implica un examen total de los sujetos obligados, cuyo propósito general es la evaluación del grado y forma del cumplimiento del objetivo financiero en materia electoral.

En el apartado correspondiente al ciclo de la fiscalización, destacó el proceso de revisión a los partidos políticos, coaliciones y organizaciones o agrupaciones de ciudadanos, dijo que éste se lleva a cabo a través de procedimientos analíticos, que corresponden a las evaluaciones de información financiera realizadas mediante el estudio de las relaciones posibles entre datos financieros y no financieros, que incluyen la investigación de las variaciones o de las relaciones identificadas que sean congruentes con otra información relevante o que difieran de los valores esperados en importe significativo, así como partidas poco usuales.

Recalcó también el hecho de que el Órgano Técnico de Fiscalización se encuentra blindado bajo la certifica-

ción ISO 9001:2008, creando mayor confianza y certeza en la vigilancia de los recursos públicos y privados con que cuentan los partidos políticos, así como el profesionalismo que exige dicha labor, cuya finalidad radica en aumentar la satisfacción del Consejo General, mediante la adopción de procesos estandarizados de alta eficacia y eficiencia: “La aplicación del Sistema de Gestión de la Calidad en la fiscalización a partidos políticos y organizaciones o agrupaciones de ciudadanos potencializa el ejercicio de la función que tenemos encomendada constitucionalmente y complementa la aplicación de la normatividad con parámetros que apuntalan su eficacia en la generación de certidumbre para la sociedad y legitimidad para quien busca acceder al poder”, agregó.

El Licenciado Hernán Mejía López concluyó su participación en el encuentro fiscalizador recalcando que, para el desempeño de una aceptable labor fiscalizadora, se requiere de un bagaje interdisciplinario, pero también transdisciplinario, porque va más allá de una y otra. Hizo una invitación a estar cada vez más vinculados con los diferentes perfiles: contables, financieros, jurídicos, administrativos; así como al efecto, bien aplicado, de permanecer de manera constante en la opinión pública, debido a que el tema fiscalizador surte

efectos en el entorno de la política electoral, “el poder electoral como origen y fuente de los demás poderes”, estamos, entonces, en la indisoluble vinculación de ésta y de los medios de comunicación, finalizó; el acto fue precedido por una expresiva felicitación por parte del Licenciado Jorge A. Salazar Rodríguez, Director de Fiscalización a Partidos Políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, quien lo congratuló por la organización del evento y por los logros conseguidos por el Titular del Órgano Técnico de Fiscalización.

El 19 de octubre, dio inicio la tercera mesa de trabajo, con la presentación intitulada “Avances en la fiscalización en Michoacán”, realizada por la Licenciada Iskra Ivonne Tapia Trejo, Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán.

Durante la presentación se expuso a los asistentes que la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización tiene competencia para conocer las quejas y procedimientos derivados del financiamiento de los partidos políticos, las irregularidades detectadas en los informes que presentan los entes políticos, las quejas interpuestas por otros partidos políticos y los procedimientos

oficiosos; todo ello derivado de la resolución del Tribunal Electoral de Michoacán, en el recurso de apelación TEEM-RAP-003/2010, del 30 de marzo de 2010.

Se enunciaron las etapas y las formas de cumplimiento de las atribuciones de la Comisión, siendo las siguientes: revisión y auditoría, proyectos de dictamen de precampañas, así como el registro y resolución.

Durante la exposición se presentaron datos gráficos sobre los procesos electorales de campaña 2007, campaña 2011 y precampaña 2012 en el estado de Michoacán, donde se establecieron las fases que marcan los retrocesos que impiden realizar una adecuada rendición de cuentas y transparencia por parte de las autoridades electorales jurisdiccionales, puesto que aún quedan resoluciones en materia de fiscalización pendientes de resolver.

Los temas discutidos en esta mesa ilustran la variedad de los asuntos que nos importan a todos en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, puesto que la rendición de cuentas y la transparencia juegan un papel trascendente. Resaltó que la elección extraordinaria del Ayuntamiento de Morelia de 2012 es un tema con gran impac-

to no sólo económico, sino político para su estado ya que este suceso desencadenó una serie de desafíos operacionales, logísticos y legales, sin embargo, destacó que las autoridades actuaron de manera expedita y apegados a derecho, lo cual tuvo resultados favorables para la vida político-democrática de su entidad.

De igual forma abordó las siguientes propuestas a manera de conclusión:

- a) La modificación a la reglamentación.
- b) La reducción de plazos en recepción de informes.
- c) La eliminación de la figura del Catálogo de Prestadores de Servicio.
- d) La corresponsabilidad administrativa para analizar la anulación de elecciones por rebase de topes de campaña.

Finalmente, se sugirió llevar a cabo la calendarización para el intercambio de experiencias en materia de fiscalización, con el objeto de fortalecer el sistema político electoral del país, de la misma manera consideró pertinente mejorar la comunicación e intercambio de información con el Instituto Federal Electoral y los organismos estatales fiscalizadores.

La cuarta mesa comenzó con la participación de la Licenciada Jessica

Tamez Valdés de la Dirección de Fiscalización de Partidos Políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, quien expuso el tema “El monitoreo de propaganda electoral y sus potenciales resultados”, cuyo objetivo fue analizar la estructura y funcionamiento del monitoreo en dicha entidad federativa.

En el desarrollo de la exposición se explicaron los tipos de monitoreo que realiza la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, que son: sobre la propaganda electoral y sobre eventos. Así, refirió que en el proceso electoral 2012 se obtuvieron, respecto del primer tipo, un total de 6 mil 133 registros y en cuanto al segundo, 780 folios.

Mencionó que la labor de monitoreo fue realizada por 60 monitores, en las áreas rurales y metropolitanas de dicha entidad. Asimismo, es de destacarse que para la captura de esos datos se creó el Sistema Integral de Monitoreo de Propaganda Electoral (Simpre), de esta manera se abordó la estructura y aplicación del mismo, explicando su utilización y los resultados arrojados.

También, dentro de los temas expuestos, se tocó el relativo a la confirmación de operaciones con proveedores, de la cual se creó una

base de datos con 194 proveedores; de los cuales dieron respuesta 136; además, otro tema que causó gran interés en los participantes a este encuentro fue el de la asignación de costos.

En el desarrollo de la mesa se resaltó que en el Estado de México se realizan dos tipos de monitoreo: uno a medios de comunicación electrónicos, impresos e Internet, por parte de una empresa externa al Instituto Electoral, y otro a medios de comunicación alternos y cine elaborado por la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral; sobre el primer monitoreo se realizaron 88 mil 983 registros de *spots* en radio y televisión y sobre el segundo se registraron 174 mil 187 elementos; información que obra en los informes finales de monitoreo aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante el Acuerdo IEEM/CG/244/2012 del 13 de agosto de 2012.

El evento concluyó con la participación del Licenciado Jorge Arnoldo Salazar Rodríguez, Director de Fiscalización a Partidos Políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, con el tema “La homologación de la fiscalización electoral. Necesaria o inútil hacia 2015”.

En esta exposición, se delimitó que las auditorías de fiscalización que se realizan en cada entidad federativa pueden ser laxas o incompletas, derivado de los diferenciales de recursos humanos, técnicos y tecnológicos, en consecuencia, se propuso la sistematización de trabajos de auditorías y profesionalización del personal de los partidos políticos y las autoridades fiscalizadoras, para lograr una estandarización y armonización de la información financiera y prácticas contables.

Derivado de esta propuesta, sugirieron las siguientes líneas de acción:

- a) Dinamizar intensamente el contacto entre las distintas autoridades fiscalizadoras, así como con el Instituto Federal Electoral.
- b) Modernización y actualización constante de la reglamentación en materia de fiscalización.
- c) Profesionalización constante del personal.
- d) Fortalecer los trabajos de verificación de campo.
- e) Establecer un listado con todas las cuentas bancarias que manejan los partidos políticos en el país, así como la cancelación o limitación de los Reconocimientos por Actividades Políticas.
- f) Impulsar el ISO de los procesos de fiscalización.

Consideraciones conclusivas

Las entidades de fiscalización de recursos de los partidos políticos desempeñan un papel fundamental al cumplir la tarea de vigilar los recursos de los partidos políticos, porque si bien es cierto que las constituciones federal y locales garantizan que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades, también lo es que los códigos electorales de las entidades federativas vinculan el financiamiento que reciben los institutos políticos a los fines para los cuales fueron creados.

Así, del Encuentro de Fiscalización Rompiendo Paradigmas, en el Intercambio de Fortalezas para una Fiscalización Electoral Efectiva, se obtuvieron las conclusiones siguientes:

Los entes fiscalizadores tienen mayor certeza y legalidad en su actuar, pues como resultado de las investigaciones y revisiones que llevan a cabo la ciudadanía puede tener total confianza en que se agotan las líneas de investigación y, en caso de resultar una sanción, ésta se encuentra fundada y motivada jurídicamente.

La implementación de un Plan Maestro de Fiscalización Electoral incorpora esquemas de diversos tipos

de auditoría, entre ellas la auditoría integral y forense que permiten identificar, disminuir y disuadir irregularidades en el manejo del financiamiento tanto público como privado de los partidos políticos, coaliciones y organizaciones o agrupaciones de ciudadanos, para lograr la detención oportuna de las distorsiones en el registro de las operaciones, información financiera y no financiera relativa al origen, monto, volumen, aplicación y destino de los recursos empleados por los sujetos obligados en la realización de sus actividades

ordinarias, específicas, de precampaña, campaña y de liquidación en materia de fiscalización electoral.

El monitoreo es un mecanismo de supervisión tendente a garantizar la distribución equitativa de los espacios y tiempos en los medios de comunicación entre los contendientes en un proceso electoral, pero además corresponde al reclamo social sobre la máxima transparencia en cuanto a la obtención y utilización de recursos por parte de los partidos políticos.