



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**“HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN
ELECTORAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UNA
PROPUESTA DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL PARA
VIGILAR EL DINERO EN LA POLÍTICA”**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

DIANA GABRIELA BAENA RIVERA

ASESORA:

DRA. MARÍA MARVÁN LABORDE

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Esta tesis es un producto colectivo, su realización no habría sido posible sin todas las personas que me han acompañado en mi transitar universitario.

Agradezco a mi familia:

A Miguel, mi padre y la persona que jamás ha dudado de mí.

A Verónica, la mejor madre.

A Daniel, el mejor hermano.

A Pinky, mi compañero de desvelos.

A mis maestras y maestros:

Issa, Arturo, Fabi y José.

A mis guías en el mundo electoral:

Alex y Gabriel.

Agradezco especialmente a mi Directora de tesis, María Marván Laborde y al Mega maestro que he tenido estos años, Ernesto Ramos. Gracias por todos los aprendizajes compartidos y el tiempo invertido, por no soltarme y apoyarme siempre.

Espero algún día, poder contribuir con mi granito de arena al fortalecimiento de la democracia, así como lo hacen ellos cada día.

Índice

Introducción	4
1. Financiamiento público en México. La búsqueda de la equidad en la contienda electoral y el papel de la fiscalización	8
1.1 Nacimiento del IFE: 1990	8
1.2 Primera Fiscalización: 1994	15
1.3 En busca de la equidad y la competitividad en la contienda: 1996	20
1.4 Aspectos que fortalecen la competitividad. Reforma de 2007	29
1.5 El contexto que le dio origen al Instituto Nacional Electoral (INE): 2012	34
2. Legislación federal en materia de financiamiento y fiscalización electoral después de la reforma de 2014	40
2.1 La nueva reforma y sus principales características	40
2.2 Un Instituto de carácter Nacional	47
2.3 Nuevo marco normativo. Modificaciones Constitucionales y nuevas Leyes Generales	53
2.4 Sistema de fiscalización. Una apuesta desde la inteligencia financiera.....	64
3. Legislación local en materia de financiamiento y fiscalización electoral en la Ciudad de México	70
3.1 Impacto de la reforma de 2014 en los Organismos Públicos Locales	70
3.2 Normativa en materia de fiscalización en los estados	75
3.3 Organización y Funcionamiento del Instituto Electoral de la Ciudad de México.....	78
3.4 Marco normativo en el ámbito local. El caso de la Ciudad de México	84
3.5 La fiscalización electoral en la Ciudad de México. Detección oportuna de casos irregulares en el manejo de recursos	95
3.6 Ventajas y desventajas de la reforma de 2014 en el ámbito local.....	101
4. Detección de contradicciones y oportunidades de mejora en la fiscalización electoral de la Ciudad de México	103
4.1 La funcionalidad de la fiscalización en el IECM	104
4.2 Análisis del personal que integra la estructura de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.....	111
4.3 Ruta para la aprobación de la reforma electoral	117
4.4 Implicaciones de la reforma electoral en materia de fiscalización	128
4.5 Áreas de oportunidad para fortalecer la fiscalización electoral en el ámbito local.....	130
Conclusiones	150
Fuentes de consulta	160

Introducción

Este trabajo estudia la importancia de la función de la fiscalización para generar equidad en la competencia electoral concentrándose en una visión desde el ámbito local. En México, la fiscalización electoral es una de las atribuciones más importantes de la autoridad electoral toda vez que permite vigilar el uso de recursos en la política.

Sin embargo, la revisión de la aplicación, uso y registro de los recursos pocas veces es estudiado desde lo local, esto se debe a que la fiscalización de los partidos políticos locales no es una atribución que se delegue en el modelo actual de fiscalización nacional, usualmente el Instituto Nacional Electoral (INE) concentra dicha tarea en su Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) lo cual lleva a perder de vista la importante labor que se realiza desde los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE).

Los OPLE son los encargados de realizar la fiscalización de las Agrupaciones Políticas Locales que aspiran a obtener el registro como Partidos Políticos Locales, a las Organizaciones Ciudadanas y a realizar la liquidación de los Partidos Políticos Locales que perdieron su registro al no alcanzar el 3% de la votación total emitida durante el Proceso Electoral Local Ordinario.

Por ese motivo, la presente investigación está orientada al estudio de la revisión, control y seguimiento de los recursos en el ámbito local, además, se argumenta cómo impactan positivamente estas tareas para la detección oportuna de irregularidades en el manejo que llevan los sujetos obligados que pueden aspirar a ser registrados como Partidos Políticos Locales.

La pregunta a la que se trata de dar respuesta a lo largo de este trabajo es la siguiente: ¿Qué factores dificultan la fiscalización en el Instituto Electoral de la Ciudad de México? Es importante mencionar que durante el desarrollo de la investigación se suscitaron hechos como la reforma electoral local aprobada por el Congreso de la Ciudad de México el 27 de mayo de 2022, lo cual ha complejizado la función fiscalizadora en el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), este

análisis tiene lugar en el desarrollo de las áreas de oportunidad detectadas y enunciadas en el último capítulo.

La investigación es principalmente cualitativa y parte del reconocimiento de que el uso de recursos es indispensable para la competencia político electoral democrática, ya que incide en las posibilidades reales que tienen los partidos y personas candidatas para llegar a las y los votantes.

La estructura que sigue la investigación contempla el desarrollo de 4 capítulos, partiendo desde un primer Capítulo histórico titulado “Financiamiento público en México. La búsqueda de la equidad en la contienda electoral y el papel de la fiscalización” se analizan los cambios que han tenido las reformas electorales desde 1990 con el nacimiento del Instituto Federal Electoral y los Consejeros Ciudadanos, a través de esta revisión histórica, se estudia la evolución del financiamiento público en México, la importancia del financiamiento para generar equidad en las elecciones y el papel de la fiscalización para regular los tipos de financiamiento en México.

En el Capítulo 2 “Legislación federal en materia de financiamiento y fiscalización electoral después de la reforma de 2014” se estudia a detalle la reforma de 2014, sus causas, ventajas y desventajas, sobre todo en la coordinación con los trabajos entre la autoridad nacional y la local, se realizó una revisión al sistema de fiscalización y además se destaca la rendición de cuentas partidista adquirió un nuevo sentido, implicó que la revisión de los ingresos, y gastos se realizará a través de una lógica integral, a partir de una regulación con normas y criterios comunes así como una auditoría con los mismos parámetros.

En el Capítulo 3 “Legislación local en materia de financiamiento y fiscalización electoral en la Ciudad de México” se aborda el estudio del financiamiento y fiscalización electoral en la Ciudad de México para lo cual se realiza una revisión detallada sobre la organización y funcionamiento del IECM, para lo cual se realizó una revisión de la estructura orgánica, las atribuciones y las actividades reportadas en los informes trimestrales que realiza la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización (UTEF), que es la Unidad encargada de ejercer las atribuciones en

materia de fiscalización electoral en la Ciudad de México, se analiza el marco normativo en materia de fiscalización con el que se cuenta es decir el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (CIPE) y los siguiente cuatro reglamentos:

1. Reglamento para la Fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en la Ciudad de México.
2. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que manifiesten su interés en constituirse como Partido Político Local de la Ciudad de México.
3. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Locales de la Ciudad de México.
4. Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en materia de Fiscalización de la Ciudad de México.

Luego del análisis normativo se identifican diferencias entre las que destaca que la periodicidad con la que se entregan los informes puede variar y como similitudes que los tipos de financiamiento que se contemplan y regulan son los mismos además de que los egresos detectados y no reportados serán considerados como gastos de los sujetos obligados.

En este capítulo se narra un caso de éxito gracias al trabajo realizado por la UTEF en el cual detectaron ingresos irregulares de la organización denominada Enred@te por México A.C., por un valor de 3 millones de pesos, bajo un esquema de depósitos en efectivo.

En el cuarto y último Capítulo “Detección de contradicciones y oportunidades de mejora en la fiscalización electoral de la Ciudad de México” se exploran algunas áreas de oportunidad para mejorar la fiscalización local en el IECM por ejemplo, la optimización de tiempos para la liquidación de los Partidos Políticos Locales podría mejorar si el IECM tuviera delegada la atribución de fiscalizar a estos partidos, toda

vez que no comparten gastos en otras entidades y por lo tanto el rastreo del manejo de sus recursos puede ser más controlado.

También se pone sobre la mesa que las reformas impulsadas bajo la excusa del dinero o la austeridad pueden resultar regresivas. En el caso de la reforma aplicada al IECM, se corre el riesgo de romper con el principio de equidad en la contienda ya que las atribuciones de fiscalización ya no las estaría realizando una única Unidad Técnica Especializada en materia de Fiscalización, sino que se estarían llevando desde la Dirección de Asociaciones Políticas. Además, se demerita la especialización del personal que actualmente compone la UTEF y que conoce los procedimientos de fiscalización y liquidación que se realizan actualmente en el IECM.

La investigación realizada pretende ser de utilidad en primera instancia, para las siguientes generaciones interesadas en realizar un trabajo de investigación como modalidad de titulación, en particular para aquellas personas interesadas en la función electoral y la búsqueda de procesos electorales más equitativos desde lo local.

Por otra parte, a través de estas páginas se busca generar un análisis que ponga en práctica los conocimientos adquiridos a lo largo de la licenciatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales además de los conocimientos adquiridos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, sitio en el que se forman a personas jóvenes estudiantes que tienen interés y pasión por la investigación.

1. Financiamiento público en México. La búsqueda de la equidad en la contienda electoral y el papel de la fiscalización

El presente capítulo tiene por objetivo identificar el diseño institucional actual con el que se rige la autoridad electoral, así como las reglas del juego para los diversos actores políticos que convergen y deciden en la vida pública del país. Lo anterior, se realiza con una recapitulación histórica, a través de una revisión de las reformas en materia electoral que han contribuido al desarrollo de la democracia.

1.1 Nacimiento del IFE: 1990

“fuerzas de derecha como de izquierda, hallaban un cauce legal, electoral, abierto, convergían en una vía y en una demanda única y común: la democracia” (Woldenberg, Salazar y Becerra, 2000)

Los años ochenta en México estuvieron marcados por crisis, por una parte, la crisis económica del 82 llevó a una caída inédita del producto interno bruto, la deuda externa se multiplicó, la moneda nacional se devaluó, la tasa de interés internacionales presentó un aumento, entre otras dificultades también se presentó una crisis política.

En las siguientes páginas, se describe cómo el dinero en la política ha jugado un papel importante para el desarrollo de las negociaciones en el diseño democrático del país, ha sido motivación para el impulso de las reformas electorales, pero también se puede observar que de 1997 a 2012 se realizó un esfuerzo para que en las reformas se estableciera una tendencia en que la distribución de los recursos sea cada vez más equitativa con los diferentes partidos políticos.

La distribución en los recursos no sólo ha contribuido a generar condiciones más equitativas, también ha dado pauta a la existencia de condiciones plurales, Sartori (2005) conceptualiza el término pluralismo en tres niveles i) el cultural, ii) el societal y iii) el político, este último nivel hace referencia a la diversificación del poder a través de la existencia de una pluralidad de grupos (p.46), la distribución equitativa de los recursos refuerza la posibilidad de que estos grupos se construyan y existan bajo esquemas democráticos.

Si se analizan las condiciones democráticas del país, en concreto con relación a la materia electoral, se observa que la crisis económica minó la credibilidad que tenía la ciudadanía por el partido en el gobierno, lo que llevó a que las fuerzas disidentes depositaran sus esfuerzos en el entramado electoral. (Woldenberg, Salazar y Becerra, 2000: 164)

Desde 1979 se identificaba una fortaleza de los partidos políticos a través de vías institucionales, lo cual permitió que en la construcción de la reforma electoral de 1986 los partidos fueran los actores fundamentales. Esta reforma dio origen al Código Federal Electoral, en el Código se identifican avances, pero también retrocesos significativos.

Un avance positivo que trajo consigo la nueva normativa electoral fue el involucramiento efectivo de la izquierda mexicana gracias a las reglas flexibles para establecer candidaturas comunes. Sin embargo, un retroceso fue la integración de la autoridad electoral ya que quedó controlada por el partido político ganador, poniendo en tela de juicio la legitimidad de los resultados en los comicios y con ello, generando un ambiente complejo para gobernar.

Otro avance importante fue la reglamentación del financiamiento estatal de los partidos políticos. Esta reforma dio paso al establecimiento de una fórmula para el cálculo y asignación de recursos financieros para posteriormente establecer un control sobre estos recursos. La fórmula consistía en que la autoridad electoral establecía un “costo mínimo de una elección”, que era multiplicado por el número de candidatos registrados por Mayoría Relativa, lo que resultara se dividía por la

mitad para asignar a los partidos, una mitad en una cantidad proporcional al número de sus votos y en otra proporcional al número de sus diputados.

Como contraparte, el retroceso significativo que se menciona se puede observar en la integración de la autoridad encargada de la realización de las elecciones, representada por la Comisión Federal Electoral. Esta Comisión quedó integrada por el Secretario de Gobernación como presidente, un representante del Senado y otro de los diputados, así como por representantes de los partidos según su votación. De esta manera, el control de la autoridad electoral recaía en el partido en turno, mientras que los partidos pequeños mantuvieron una minoría, la integración de la Comisión Federal Electoral de 1988 quedó de la siguiente manera:

Tabla 1

Partido político	Número de representantes en la Comisión Federal Electoral
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	16
Partido Acción Nacional (PAN)	5
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)	1
Partido Popular Socialista (PPS)	1
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	1
Partido Mexicano Socialista (PMS)	1
Partido Demócrata Mexicano (PDM)	1
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	1
Total	31

Elaboración propia con información de Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena

La gravedad de esta integración es que de acuerdo con el análisis que realiza Woldenberg, Salazar y Becerra, (2000), incluso en un supuesto extremo, en donde toda la oposición junta (13 personas) más el secretario de gobernación y los dos representantes del legislativo hubieran votado juntos, aun así, el PRI seguiría teniendo mayoría suficiente (16 personas) para tomar decisiones.

En el ámbito local, se planteaba un esquema similar pues la integración se realizaba siguiendo los mismos criterios que la Comisión Federal con la diferencia de que en este ámbito no se contemplaba la integración de representantes del poder legislativo.

Para que las elecciones cuenten con la legitimidad necesaria es importante cubrir muchos aspectos, pero dos de los principales son: 1) que exista un sistema de partidos fuerte, con posibilidades reales para competir en las contiendas electorales y que se reconozca su importancia en la vida democrática de un país, de esta manera también se explica la importancia de que los partidos políticos cuenten con financiamiento público, así como con una regulación de estos recursos. 2) que los resultados sean confiables, para ello es necesario cumplir con ciertos estándares y controles, pero sobre todo que el árbitro electoral sea independiente en sus decisiones con relación al gobierno en turno.

El fortalecimiento de partidos es necesario ya que a través de los partidos se pueden expresar partes de la pluralidad que tiene el país, es por ello, que los partidos políticos son considerados como “entidades de interés público”.

Para que la ciudadanía continúe con el interés de salir a votar en cada uno de los comicios es necesario que las autoridades electorales den la certeza de que el voto cuenta y es importante, pero, además, es necesario que hay una variedad de opciones que son capaces de competir por la representación de la mayoría.

En las elecciones de 1988 ocurrió lo que se denominó “la caída del sistema”, esta caída del sistema consistió en que la noche del 6 de julio de 1988 mientras se

realizaba el conteo de votos por la presidencia de México con los candidatos Cuauhtémoc Cárdenas y Carlos Salinas se cayó el cómputo de votos.

En estas elecciones y con el suceso de la caída del sistema en particular se llegó a un ambiente de desconfianza que puso en tela de juicio no sólo la imparcialidad del árbitro electoral sino el funcionamiento de la democracia. Con este suceso, la integración de la autoridad electoral se posicionó como un punto nodal en las siguientes reformas electorales.

En este año se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las negociaciones que se relatan en *La mecánica del cambio político en México* hablan de una corresponsabilidad política inédita hasta ese entonces entre el gobierno central, el partido en el poder y las distintas oposiciones.

El nuevo Código reemplazó al Código Federal Electoral del 86 y sentó las bases de un modelo en donde la autoridad electoral es más independiente, característica que ha buscado defender hasta hoy en día. El nacimiento del Instituto Federal Electoral fue el avance más significativo de la reforma electoral de 1990.

El IFE no sólo fue ese avance significativo en materia de organización electoral, también fue un esfuerzo por recuperar la confianza que se había puesto en duda con la caída del sistema, se buscaba una autonomía necesaria para que el árbitro electoral se mantuviera independiente y así poder dar certeza de sus decisiones a la ciudadanía.

Para poder brindar de esa certeza se requería poner en marcha un proyecto ambicioso, aún para el contexto internacional. Se requiere de una institución organizacionalmente grande, profesionalizada, con facultades que les den la suficiente fuerza a sus decisiones y con el presupuesto necesario para poder efectuar con éxito todas las responsabilidades atribuidas.

El servicio profesional de carrera fue una necesidad de la nueva Administración Pública Mexicana que llegó en los años noventa con la expectativa de que las y los servidores públicos estuvieran a la altura de los nuevos retos nacionales, para ello,

era necesario contar con personal capacitado, donde la legalidad, la calidad y la transparencia estuvieran presentes.

En el IFE esto se vio representado a través de un servicio civil de carrera, con reglas para la incorporación, permanencia, ascenso y promoción de la estructura de servidoras y servidores públicos que ingresaran por esta modalidad, brindando al Instituto de un cuerpo administrativo profesionalizado.

Además, se generó un catálogo de sanciones administrativas para los miembros del servicio que incurrieran en faltas administrativas al momento de realizar sus labores, las cuales contemplaban diversas sanciones según fuera la gravedad de la falta.

En cuanto a la estructura del IFE, se contemplaba que esta fuera descentralizada, es decir, además de las oficinas centrales, se tendrían oficinas por cada entidad federativa, así como otras oficinas en cada uno de los 300 distritos electorales.

Una de las características más importantes del Instituto es que ahora se tenía una conformación colegiada a través del Consejo General que sustituyó a la Comisión Federal Electoral. La presidencia de este nuevo Consejo General continuó a cargo de la Secretaría de Gobernación, se contaba con la presencia de cuatro representantes del poder legislativo con el objetivo de que esta vez ningún partido político predominara en la toma de decisiones.

“El poder legislativo tendría dos representantes de la Cámara de Diputados y dos de la Cámara de Senadores; en ambos casos, uno de la mayoría y otro de la primera minoría y seis consejeros magistrados considerados representantes de la ciudadanía” (Marván y Navarro, 2019:93)

Una figura novedosa que se sumó al Consejo General fue la de los seis consejeros magistrados que debían cumplir con requisitos similares a los aspirantes de la Corte y serían nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de la Presidencia de la República¹.

¹ En caso de que no se alcanzara la votación necesaria, se recurriría a sorteo.

La figura de las nuevas personas consejeras era novedosa porque se buscaba que a partir de esta integración se neutralizara el sesgo partidario en el Consejo General. Este fue el primer paso de una ciudadanización del IFE que se concretaría años después.

Otra figura de gran importancia en el Instituto es la Junta General Ejecutiva, su funcionalidad incluso sigue activa hasta ahora, su integración contaba con el director ejecutivo del Instituto, el secretario de este y los directores ejecutivos de las áreas sustantivas del Instituto.²

En cuanto a la integración de los Consejos locales, se trataba de seis personas electas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.³ Estos nombramientos buscaban la incorporación de personas ciudadanas en la toma de decisiones, así como en la vigilancia e imparcialidad de las elecciones.

En la discusión sobre la integración del órgano que vigilaría la realización de las elecciones el Partido de la Revolución Democrática propuso la creación de un Consejo Federal Electoral, el cual tendría que gozar de autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para la integración de este organismo se había propuesto elegir ciudadanos por una mayoría calificada (dos terceras partes) de la Cámara de Diputados, para lograr esta votación, se requería del consenso de al menos dos partidos que apoyaran el nombramiento.

Finalmente, en cuanto al financiamiento público, también se contemplaron avances al especificar cuatro rubros por los cuales se otorgaría financiamiento a los partidos políticos:

- Actividad electoral: la referencia era el número de votos obtenidos por partido en las elecciones de diputados y senadores.

² Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, Prerrogativas y Partidos Políticos, Administración y Servicio Profesional.

³ Anteriormente era el Secretario de Gobernación quien realizaba estos nombramientos.

- Actividades generales: otorgado de manera igualitaria a los partidos y equivalía al 10% del financiamiento por actividad electoral.
- Subrogación: por parte del Estado de las contribuciones que aportaban los legisladores.
- Actividades específicas: constituía un reembolso de hasta el 50% por actividades editoriales, de investigación, educación cívica, etc.

La reforma de 1990 sería el primer intento por poner orden y claridad al otorgamiento de recursos públicos para partidos políticos, así, a pesar de que se trata de un primer esfuerzo cauto, lo significativo es que por primera vez el tema del financiamiento a los partidos quedó registrado en una reforma, esto sería motivo de ajuste en las siguientes reformas electorales y particularmente, es motivo de estudio en la presente investigación.

1.2 Primera Fiscalización: 1994

En 1994 se impulsó otra reforma electoral con el objetivo de consolidar reglas más claras para la celebración de las elecciones del 21 de agosto, ochos de los nueve partidos políticos y sus respectivos candidatos suscribieron el acuerdo para la paz, la justicia y la democracia. Este acuerdo fue la base de los consensos que se tomaron para la reforma electoral que estaba a punto de surgir. Uno de los compromisos que se realizó fue sumar esfuerzos para generar condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen durante el proceso electoral, para contribuir a la generación de confianza se tenían que garantizar elecciones imparciales, garantizando las siguientes condiciones mínimas:

- Imparcialidad de la autoridad electoral
- Confiabilidad en el padrón electoral
- Garantías de equidad

La reforma de 1994 es un antecedente importante en materia de fiscalización, uno de los temas centrales en esta reforma fue la preocupación por plantear reglas para el control de las finanzas de los partidos políticos, tanto en el financiamiento público como en el privado.

Como se mencionó con anterioridad, antes del 94 lo único que se había regulado eran las formas de determinar y suministrar el financiamiento público, pero no había disposiciones que tocaran el tema del financiamiento privado y en consecuencia no existían mecanismos de control, rastreo y seguimiento de los recursos que recibían los partidos y mucho menos se hablaba de sanciones. La autoridad electoral no tenía forma de conocer el origen, monto y destino de los recursos que se recibían, tampoco había límite alguno para los gastos de campaña.

Fue hasta este momento que se contemplaron cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de militantes,⁴ de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. El financiamiento que quedó prohibido fue: dinero proveniente de gobiernos federales, estatales, ayuntamientos, así como de dependencias públicas, ministros de culto, asociaciones religiosas, de extranjeros o de organizaciones internacionales, así como de asociaciones mercantiles. Los informes de ingresos y gastos fueron otro medio que permitió dar seguimiento a las finanzas de los partidos, estos informes también ayudaron a hacer responsables a los partidos políticos para que informaran el origen y destino de los recursos que manejaban.

Antes de 1993 la ley electoral era omisa respecto a la obligación de los partidos políticos de informar sobre el origen y destino de los recursos, durante esta reforma se pusieron en marcha los primeros controles sobre la ejecución de recursos que realizaban los partidos.

⁴ Este financiamiento dio la posibilidad de recibir aportaciones de sus organizaciones sociales. El 10% de este financiamiento podría ser anónimo. La posibilidad se mantuvo sobre todo a petición de partidos de oposición como el PAN que preferían sacrificar la transparencia antes que sus contribuyentes pudieran ser víctimas de presiones gubernamentales.

La revisión de estos informes correría a cargo de una comisión en específico facultada para desempeñar esta función, lo que más tarde llevaría a la consolidación de la Comisión de Fiscalización como una comisión permanente, no sólo en el entonces IFE, también en el ámbito local. Aunque vale la pena aclarar que su revisión se acotaba a eso, en ella no se contemplaba la posibilidad de realizar compulsas o comparativas adicionales.

Gracias a la generación de estos informes, en estas fechas también fue posible la realización del primer análisis de informes de campaña, para ello, los Consejeros Ciudadanos jugaron un papel indispensable en la toma de decisiones en el máximo órgano de dirección, siendo la autoridad electoral.

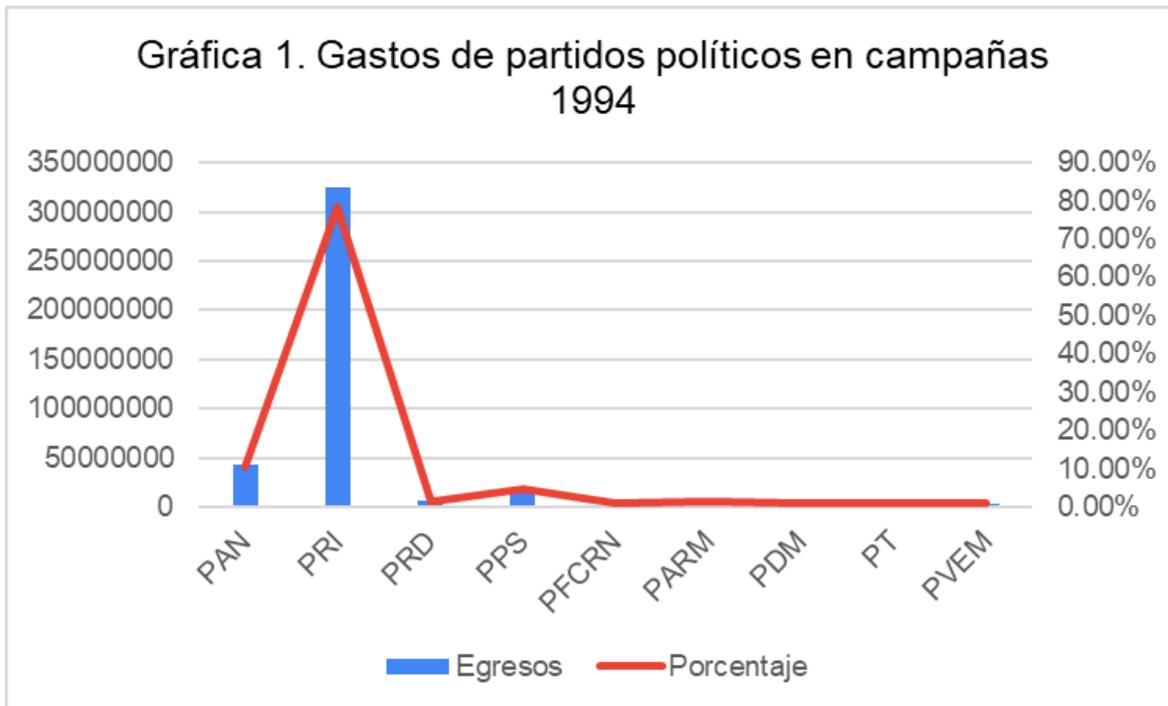
A los partidos se les asignó la responsabilidad de establecer un órgano encargado de la administración de su patrimonio y recursos. Este órgano responsable sería el encargado de presentar los informes de gastos y financiamientos recibidos. Gracias a estos avances en el Consejo General del IFE los ciudadanos consejeros contaron con la mayoría de los votos en el máximo órgano de dirección del IFE, permitiendo que la toma de decisiones recayera en este órgano colegiado. Desde la dirección del IFE se promovió ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial con plena autonomía y que contaría con recursos suficientes para realizar investigaciones, así como atender denuncias sobre delitos electorales.

Para estas elecciones se utilizaron las mismas circunscripciones definidas en 1978 y con datos del censo de 1970. Con las modificaciones que sufrieron estas circunscripciones debido a la dinámica demográfica, estas condiciones fueron otro factor de distorsión al momento de realizar las votaciones.

Los Consejeros Ciudadanos jugaron un papel muy importante en la detección de inconsistencias en la equidad durante esta elección pues en su análisis detectaron la enorme disparidad con la que contaban los partidos al momento de las campañas electorales, Lorenzo Córdova y Ciro Murayama relatan en su libro titulado *Elecciones, dinero y corrupción* que la conclusión más relevante fue el que el partido

en el gobierno era capaz de gastar ocho de cada diez pesos erogados en la bolsa para todos los partidos políticos. Es decir, se concentraba el 80% de los gastos en un sólo partido mientras que el 20% restante aún se tenía que dividir entre los otros partidos que competían en la contienda.

En la gráfica 1, se describe cuál fue el porcentaje asignado a cada uno de los partidos que compitió en las elecciones federales de aquel entonces.



Elaboración propia con información de Pérez, G. (1995). 1994, tu elección. Memoria del proceso electoral federal. México: Instituto Federal Electoral

Estas condiciones de desigualdad para poder llegar al electorado reflejaban dos elementos importantes, por un lado, este hecho contribuía a explicar por qué se había vuelto tan difícil lograr transiciones en el poder, por otro lado, reflejaba la dificultad real que tenían los partidos de oposición.

En cuanto a las sanciones, estas iban desde una multa hasta la pérdida de registro como partido político. Con estas acciones, por primera vez en la historia se había diseñado una fiscalización a los recursos financieros de los partidos.

Con la intención de prevenir delitos electorales, se promovieron reformas al Código Penal que aplicarían en situaciones de atentados contra el registro de electores, la libertad y secreto del voto, destrucción de documentación electoral, uso de recursos y servicios públicos para apoyar a un partido, entre otros.

Buscar la equidad en la contienda fue otro de los objetivos que se fijó a través del establecimiento de “topes de gasto”, que, aunque era necesario, no fue sino hasta la modificación de la fórmula para fijar estos topes que se obtuvieron los resultados esperados. Los límites del gasto de campaña incluían toda la propaganda, incluso en prensa, radio y televisión, así como gastos operativos y logísticos de la misma.

1994 también fue un año en el que se impulsó el uso de recursos que serían conocidos como instrumentos electorales, en decir, insumos con los que se pretendía que la ciudadanía tuviera más certeza sobre la ejecución y resultado de las elecciones.

Uno de estos instrumentos fue la auditoría ciudadana, en la cual se publicaban las listas nominales de las personas que tuvieran interés en sufragar, su publicación se realizaba con algunas semanas de anticipación a la celebración de la jornada electoral, mientras que los partidos podrían revisar los listados en las oficinas del IFE durante treinta días, a partir del 15 de febrero en los años no electorales.

A través de la Comisión Nacional de Vigilancia se realizaba el monitoreo para tener acceso a la información del padrón electoral. Adicional a ello, por primera vez, las credenciales para votar contarían con fotografías de cada una de las personas registradas en el padrón electoral.

Pérez, German (1995) describe que en estos comicios existió una diversidad importante de ofertas políticas, así como de esfuerzos ciudadanos, actores políticos y diversas autoridades para renovar las fuerzas que mantenían el poder. Los esfuerzos institucionales que se realizaron para que la ciudadanía se motivara a salir de sus casas para votar alcanzó una participación sin precedentes, se registró una participación de casi el 80% del listado nominal.

Dentro de las Memoria del Proceso Electoral Federal, se describen otras innovaciones como:

- Imparcialidad en el proceso de selección de las personas funcionarias de casilla.
- Observación de los comicios por parte de la ciudadanía.
- Sistema de medios de impugnación ampliado para garantizar la legalidad de los actos.

Otro de los mecanismos que contribuyó a la legitimidad de los resultados fue que el propio Instituto, a través de la declaración de validez de las elecciones y entrega de constancias de mayoría contribuían a dar certeza de los resultados.

En esta reforma también se buscó transparentar la forma en la que se realizaba la organización de las elecciones, un proceso en el que se observa esto fue en el funcionamiento de las mesas directivas de casilla, así como en los protocolos que implican el escrutinio y cómputo de los votos.

Esta reforma es recordada por marcar la pauta para el fortalecimiento de los derechos de los partidos políticos, mediante la creación del recurso de reconsideración y el establecimiento de una sala de segunda instancia para resolver las controversias que pudieran modificar los resultados de una elección.

1.3 En busca de la equidad y la competitividad en la contienda: 1996

“La democracia es un régimen tan deseado como difícil de establecer y operar” (Guerrero, 2007)

La reforma del 96 tuvo implicaciones importantes para dar forma al diseño actual de los procesos electorales, se realizaron modificaciones al artículo 41 constitucional, se aprobó un nuevo Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, el artículo 41 de la Constitución estableció que:

"la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley".

En este punto de la historia electoral, se puede observar un Instituto Federal Electoral que finalmente alcanza la independencia plena al separar de su integración al Poder Ejecutivo, marcando la pauta para el actuar de todo el Instituto en el órgano de dirección para cada una de las personas Consejeras Ciudadanas que integraban el Consejo General.

Con esta decisión, se reconfiguro la estructura orgánica del Consejo General para quedar de la siguiente manera:

- Una Consejería que ocuparía la presidencia del Consejo General
- Ocho personas consejeras electorales
- Una secretaría Ejecutiva
- Consejerías provenientes del Poder Legislativo
- Representaciones de cada partido político con registro vigente

Como se observa, se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se creó la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva. Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejerías electorales, con esta acción se contribuyó a que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar diversas actividades de forma organizada y manteniendo un mayor control de la información.

En esta reforma el IFE adquiere la facultad de dictaminar y fijar sanciones, a través del Consejo General, mientras que sus resoluciones pueden ser recurridas ante el

Tribunal Electoral. Se establece también que en caso de reincidencia se puede aplicar una sanción más grave.

Por su parte, el Tribunal Electoral pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado. Será el Tribunal Electoral el encargado de resolver de forma definitiva las impugnaciones sobre la elección, las cuales serían resueltas por la Sala Superior.

En ese sentido, el Tribunal Electoral queda como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, para el ejercicio de sus atribuciones, su estructura orgánica queda de la siguiente manera:

- Sala superior integrada por siete magistradas y magistrados electorales.
- Una presidencia elegida por consenso de los miembros de la Sala Superior, su cargo tendría una duración de cuatro años, con posibilidad de reelección.
- Cinco salas regionales integradas por tres personas magistradas electorales cada una, mismas que se instalarán y funcionarán durante procesos electorales.⁵

En los distintos procesos de reforma política y electoral que se han desarrollado en América Latina y que se describen en el libro *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo* se menciona que destacan las reformas que implican cambios a los sistemas de financiamiento político.

En las sociedades democráticas contemporáneas, las contiendas por el poder y muy particularmente los partidos requieren de recursos para su supervivencia, además requieren ese recurso para afianzarse y desarrollarse. La administración adecuada de su financiamiento es crucial para mantener un equilibrio saludable en la democracia.

⁵ Es importante destacar que en esta reforma el Tribunal Electoral adquirió la facultad de realizar el cómputo final, dictaminar y declarar la validez de la elección. De esta manera, se termina con la figura del Colegio Electoral que en 1994 aún calificó la elección presidencial.

Zovatto (2019) considera que más allá de un asunto estrictamente monetario, el régimen de financiamiento ofrece un poder estructurador sobre las características que definen al sistema democrático, la disponibilidad de financiamiento se relaciona con las distintas ofertas políticas, por lo tanto, con la posibilidad de que exista una pluralidad en las distintas instituciones democráticas a través de la apertura del sistema político a nuevas opciones.

En el caso de las democracias latinoamericanas, las finanzas de los partidos adquieren una importante relevancia debido a dos motivos principales, por una parte, la equidad en los recursos otorgados a los partidos políticos contribuye a la posibilidad de contar con distintas ofertas políticas que podrían contribuir a tener pluralidad en la representación de la ciudadanía. Pero, por otra parte, existe una falta de credibilidad hacia estos mismos partidos y la ejecución de sus recursos, además de que está presente un desencanto con el sistema democrático.

Este desencanto con el sistema democrático es preocupante, según el reporte anual de latinobarómetro edición 2020,⁶ luego de 30 años de la transición democrática en América Latina, en México, el 22% de la población aún prefiere un gobierno autoritario a uno democrático. Lo cual refleja un porcentaje por encima de la media de los países en la región, que es del 13%.

En este mismo reporte, ante el planteamiento “No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas” se observa un aumento de tres puntos porcentuales en relación con 2018, pasando del 49% a más del 50% en 2021, concretamente al 51%. En el caso de México, el 52% muestra esta postura. Los datos anteriores son relevantes debido a que muestran una fragilidad en el sistema democrático en toda la región y, además, se suma otra variante a considerar, en los sistemas latinoamericanos, es importante considerar la crisis fiscal que afecta a la mayoría de países, con ello, las necesidades presupuestales se suelen concentrar en otras áreas, poniendo en dificultades de supervivencia a

⁶ Latinobarómetro 2020 <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

los partidos políticos y las autoridades encargadas de salvaguardar los derechos político-electorales.

El tema del financiamiento público se ha ido retomando con el paso de los años. Sin embargo, aún falta generar mayores controles en la regulación de los recursos que por una parte logren incentivar la credibilidad en la ejecución de este dinero en la población y por otra parte, que logre reflejar la importancia de este recurso en la vida democrática, ya que “una regulación deficiente del financiamiento en la política puede llegar a ser tan negativa como la ausencia de normas.” (Zovatto, 2019:809) En el proceso de búsqueda para generar controles en el financiamiento de los recursos, se optó por el uso de recursos mayoritariamente públicos, de esta manera serían las propias autoridades públicas las encargadas de poner reglas concretas para el uso y destino de este dinero, procurando que el financiamiento privado y a través de este, los intereses privados llegaran a tener una posición menor en la política.

El tipo de financiamiento público, goza de una larga tradición en los países latinoamericanos y en muchos regímenes políticos de Europa, su uso se extendió con la intención de evitar o acotar la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en la toma de decisiones que afecta directamente a la población.

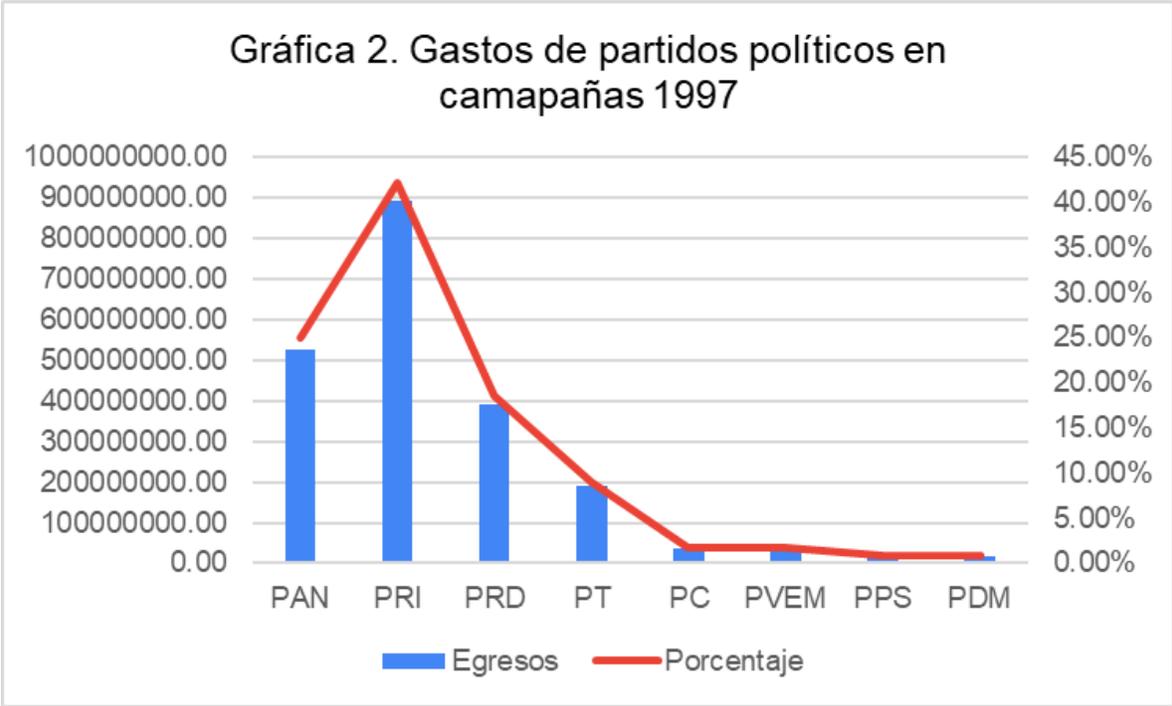
En el caso de México, durante 1996 se establecieron nuevas reglas y límites para que existiera preeminencia del dinero público sobre el privado,⁷ se establecieron límites para que la suma de las aportaciones individuales no rebase el 10% del financiamiento público, se estableció una nueva fórmula⁸ para financiar actividades ordinarias que logró reducir la brecha de distribución de recursos entre partidos, contribuyendo a que las contiendas sean más equitativas y competitivas. (Cristalinas, 2020:652), recursos adicionales para financiar gastos de campaña,

⁷ Por mandato Constitucional (Artículo 41).

⁸ Se estableció una bolsa de recursos que distribuía el 30% de forma equitativa entre los partidos y el 70% restante según la votación de la elección anterior.

reembolso de hasta 75% de gasto de los partidos en actividades de capacitación, investigación y tareas editoriales.

Ugalde (2020), considera que el modelo de financiamiento público diseñado en el 96 se basó en una búsqueda para abatir la desigualdad de gasto entre partidos, la equidad se logró al aumentar los recursos al resto de los partidos. El efecto de la fórmula implicó que el financiamiento a los partidos pasara de 596 millones de pesos en 1996 a 2,111 millones en 1997, un salto de casi cuatro veces de un año a otro. Cuando se realiza la comparativa únicamente de años electorales, el contraste es aún mayor. Para la campaña electoral de 1997 el IFE determinó una cantidad total de 2 mil 11 millones 493 mil 862 que estarían destinados al sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas. En esta reforma se procuró cuidar que los partidos tuvieran condiciones reales de competencia entre ellos, para eso, cada partido debía contar con los elementos necesarios para realizar sus actividades, esto incluía el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social y el reparto el dinero fue más equitativo que el pasado, a continuación, se muestra este cambio en la distribución.



Elaboración propia con información de Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena

Una vez que se lograron condiciones más equitativas y se aumentó el dinero a distribuir entre partidos, había que buscar nuevas formas de regular su ejercicio e implementación. Para eso, se realizaron ajustes a la periodicidad con la que se entregaban los informes financieros, se redujo de 90 a 60 días el plazo requerido para la presentación del informe anual, como el informe de gastos de campaña.⁹ La Comisión de Fiscalización, la cual a partir de entonces adquiere un carácter permanente,¹⁰ sería la encargada de vigilar el manejo de estos recursos a través de las siguientes atribuciones:

- Establecer lineamientos para la presentación de informes.
- Vigilar en todo momento que los recursos se apliquen estrictamente en los rubros que contempla la ley.
- Pedir en cualquier momento informes detallados a los partidos políticos o a las agrupaciones políticas nacionales.
- Se introduce la práctica de auditorías a las finanzas no sólo de partidos sino de agrupaciones políticas.
- Visitas de verificación para corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de los informes.
- Presentar ante el Consejo General dictámenes respecto de las auditorías y verificaciones.
- Informar las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, y en su caso las sanciones procedentes.
- Se añade la posibilidad de presentar de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

⁹ Este plazo para el informe de gastos de campaña empieza a correr a partir del día en que concluyen las campañas electorales.

¹⁰ Esto fue de gran utilidad para que todos los temas fueran atendidos con total pertinencia y además se les diera un seguimiento más puntual.

Mediante este nuevo diseño legal, cada partido político y agrupación política tienen la obligación de rendir cuentas a la autoridad electoral para informar y comprobar el origen y destino de los recursos públicos con los que cuentan y ejercen. Adicional a lo anterior, una atribución importante que adquirieron los partidos políticos, fue la coparticipación en funciones de vigilancia sobre el financiamiento de otros partidos, contando con la posibilidad de iniciar, a través de quejas o denuncias, procedimientos administrativos que serían desahogados ante la Comisión de Fiscalización.

Mientras que las obligaciones directas de los partidos fueron; permitir las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización así como entregar la información que se les solicite sobre sus ingresos y gastos realizados, utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para los siguientes fines:

- El sostenimiento de actividades ordinarias. De la bolsa total disponible a repartir, un 30% se asigna de forma igualitaria entre partidos políticos con representación en el Congreso, mientras que el 70% se distribuiría de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida para cada partido político representado en el Congreso.
- Gastos de campaña. A cada partido se le otorgaría en año electoral, el monto equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.
- Actividades específicas. Al ser entidades de interés público, se contemplan apoyos a los gastos por actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como actividades editoriales. Se dio la atribución al Consejo General de autorizar apoyos hasta por un 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos.

En cuanto a las restricciones para los partidos, se les prohíbe recibir aportaciones de personas no identificadas, pero aún no se elimina la posibilidad de obtener aportaciones mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Para recibir aportaciones privadas, se les obliga a los partidos a emitir recibos

foliados para recibir aportaciones, de esta forma se busca reformar los mecanismos de control y agilizar la revisión de estos recursos.

Se reducen los topes a las aportaciones de los simpatizantes y de personas físicas a los partidos políticos. Este tipo de aportaciones no debía rebasar el 10% del financiamiento público para actividades ordinarias, las aportaciones en dinero tendrían un límite anual del 0.05% del financiamiento público para actividades ordinarias.

Se establecieron topes a los gastos de campaña significativos, de esta manera se pretendía que ahora, con la nueva distribución del gasto, el uso de estos recursos no pudiera ir demasiado lejos para los partidos políticos, sobre todo por encima de sus otros contendientes políticos.

También es cierto que en este modelo aún se encontraban áreas de oportunidad, por ejemplo, la autoridad electoral no tenía la facultad de intervención para corregir durante las campañas las conductas financieras ilícitas de los partidos, se tiene acceso a los informes de gasto una vez que concluían las campañas y varios meses después la autoridad electoral emitía los dictámenes correspondientes.

Otro tema es que tampoco estaba clara la ley sobre la manera en la que el IFE podría obtener información sobre el financiamiento de particulares a partidos y candidatos. Fue hasta 2005 que se reformó la Ley de Instituciones de Crédito que suprimió el secreto bancario para el IFE al momento de investigar las finanzas de los partidos políticos. Antes de esta reforma, Lorenzo Córdova (2006) relata que para que el secreto bancario fuera superado era necesario de un pronunciamiento explícito caso por caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En las elecciones de 1997 se intensificó la competitividad debido a las nuevas condiciones institucionales y legales, por el mayor financiamiento público mejor distribuido con topes claros a los gastos de campaña y por lo tanto condiciones más equilibradas para competir en la campaña.

Durante este periodo también se realizó un proceso de distritación a cargo del Registro Federal de Electores del IFE, en esta labor también participaron los Consejeros Ciudadanos, se modificó la base territorial y poblacional para el reparto de la representación mayoritaria y proporcional.¹¹

Las elecciones de 1997 fueron el primer ejercicio en el que a partir de la modificación a la fórmula para distribuir los recursos entre los distintos partidos políticos que competían en la contienda y gracias a la clara definición de controles y límites para su uso, se logró mejorar la percepción sobre la posibilidad auténtica de competencia electoral.

Los partidos políticos también respetaron las reglas en las que ellos estuvieron de acuerdo en impulsar. Este proceso electoral y los consensos logrados mostraron un respaldo hacia la autoridad electoral y el reconocimiento hacia los procesos electorales como una vía legítima para el fortalecimiento democrático.

1.4 Aspectos que fortalecen la competitividad. Reforma de 2007

“la relación entre dinero y política constituye una materia clave para la calidad y estabilidad de la democracia” (Zovatto,2019)

En 2007 se realizó una nueva reforma electoral que terminó por modificar una vez más la fórmula en la que se determinaba el financiamiento público de los partidos políticos para actividades específicas.¹² También cambió el financiamiento para campañas, para quedar de la siguiente manera: 50% para elecciones presidenciales, 30% para elecciones intermedias y se adicionó un 3% para

¹¹ Es importante destacar que el trabajo de definir la distribución de las circunscripciones no se había realizado desde hace 17 años, es decir desde 1979.

¹² El número de ciudadanos registrados en el padrón electoral del IFE multiplicado por el 65% del salario mínimo diario vigente para el entonces Distrito Federal, manteniendo la forma de distribución 30-70.

actividades específicas (haya o no elecciones) por lo que también se decidió eliminar el reembolso.

Los ajustes en la asignación del recurso público para los partidos políticos se realizaron en gran medida porque en ese año, la propaganda electoral se aseguró mediante tiempos gratuitos que la autoridad electoral distribuía a cada uno de los partidos políticos.

En esta reforma el papel que jugó el contexto del país y en particular las condiciones que existieron durante las elecciones de 2006 fueron relevantes. Los resultados de las elecciones presidenciales de aquel año fueron inéditos y sumamente cerrados entre el primer y segundo lugar, se trató de una diferencia del 0.56%, poco más de 233 mil votos.¹³ Lo que provocó nuevamente un ambiente de desconfianza que ya llevaba algunos años mejorando gracias al esfuerzo institucional de la autoridad electoral.

Se mantuvieron prohibidas ciertas fuentes de financiamiento para evitar que intereses fácticos patrocinaran a candidatos y, una vez en el poder estos financiamientos fueran cobrados. Otra regla que se mantuvo fue la de obtener financiamiento proveniente de personas no identificadas, exceptuando las colectas públicas, así como el impedimento para que los partidos solicitaran créditos a la banca de desarrollo.

Se aumentó el personal disponible para que el aparato fiscalizador logre agilizar y profundizar las investigaciones, así como la superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal. Esta adición es de mucha utilidad hasta la actualidad para que la autoridad electoral pueda investigar aún más sobre las quejas que le llegan, así como las investigaciones que por oficio realiza.

Antes de esta reforma, una de las investigaciones más relevantes que se realizaron en materia de fiscalización, fueron los casos de “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, en

¹³ Datos tomados de Córdova L y Núñez E. (2021). La democracia no se construyó en un día. México: Grijalbo

estos casos se refleja el problema que significó para el IFE la obtención de información sobre el financiamiento de particulares a partidos antes de adquirir la facultad para superar el secreto bancario.

La reforma política del 96 sentó las bases de la fiscalización que se realizaba desde aquel entonces, los informes anuales y de campaña han sido una herramienta de gran utilidad para detectar inconsistencias en los gastos realizados por los partidos políticos.

Si la autoridad electoral llegara a encontrar indicios que impliquen una investigación detallada para determinar si hubo una falta y esta no puede ser acreditada a partir de los elementos que rinda el propio informe, la autoridad abre un procedimiento oficioso para reunir todos los elementos de juicio.

En los casos en los que la autoridad recibe alguna queja en contra de algún partido en contra de otro, por incurrir en malos manejos financieros también se abre una investigación, esto fue lo que ocurrió para dar paso a las investigaciones de Pemexgate, este caso es un ejemplo aplicado de cómo gracias a la corresponsabilidad de los partidos políticos puede tener implicaciones favorables en el desarrollo de las investigaciones en caso de violaciones a las normas de fiscalización.

La reforma de 2007 de nueva cuenta implicó cambios, las nuevas atribuciones que adquirió el IFE con esta reforma llevaron a la autoridad electoral a enfrentar nuevos retos y complejidades al momento de poner en marcha las nuevas atribuciones otorgadas.

Los sujetos susceptibles de ser sometidos a procedimientos sancionatorios por parte del IFE aumentaron considerablemente. Son susceptibles a sanciones, las siguientes figuras: partidos políticos, agrupaciones políticas, dirigentes partidistas, precandidaturas, candidaturas, personas observadoras electorales, concesionarias de radio y televisión, particulares que infrinjan las normas de financiamiento, personas servidoras públicas que transgredan la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante los periodos electorales o bien, que en cualquier momento personalicen la propaganda gubernamental.

Debido a que durante el proceso electoral de 2006 las estrategias electorales se centraron en la descalificación entre partidos, en esta reforma se contemplaba que el IFE en su función sancionatoria tenía que vigilar que las expresiones de los partidos y candidatos en su propaganda no denigraran ni a los partidos ni a las instituciones. Realizar esta función cuidando siempre no vulnerar la libertad de expresión fue otra complejidad en la que existió un trabajo conjunto entre el IFE y el Tribunal Electoral.

Las colaboraciones interinstitucionales cobraron mayor relevancia, el marco normativo nuevo contempla una colaboración entre los órganos electorales a nivel federal y local, como el Instituto Federal concentraba la mayoría de las atribuciones, la actuación y toma de decisiones de la autoridad debía tener una buena coordinación con el ámbito local.

Es importante resaltar que esta coordinación había cobrado especial relevancia a partir del año 2000, cuando el IFE suscribió una serie de convenios de colaboración en materia de fiscalización con las autoridades electorales de las entidades federativas a fin de compartir información que permitiera investigaciones más exhaustivas.

Una de las novedades que significó mayor esfuerzo e implicaba mayor tiempo para el IFE fue la ampliación de la regulación del procedimiento administrativo sancionador, así como la incorporación de un procedimiento administrativo especial que permitiera resolver impugnaciones con gran celeridad, en especial durante los procedimientos electorales.

Córdova (2011) explica que la función que tienen los procedimientos administrativos sancionadores en el derecho electoral tiene una función doble: por un lado, determinar y sancionar los actos ilícitos y por el otro, inhibir futuras conductas violatorias de ley tanto para el infractor inicial como para otros y futuros participantes en las elecciones.

En un inicio los procedimientos administrativos sancionadores fueron de gran utilidad para la autoridad electoral para regular las conductas de las personas que

forman parte del sistema electoral. Sin embargo, la presentación de denuncias constantes como parte de las estrategias políticas de los partidos fueron incrementado la cantidad y la relevancia de estos procedimientos sancionadores.

Un asunto que sigue siendo un reto es el tiempo, en materia electoral estos plazos cobran aún mayor relevancia, los actos ilícitos podían surtir efectos irreversibles en una elección y hasta aquel momento muchas veces se resolvían las investigaciones una vez concluidas las elecciones.

En la reforma que corresponde a este apartado, se dedicó un capítulo específico al Procedimiento Especial Sancionador, se estableció como opción para cuatro tipos de irregularidades:

- a. violaciones cometidas al nuevo modelo de comunicación política
- b. violaciones a la prohibición de propaganda gubernamental
- c. irregularidades en la propaganda política
- d. actos anticipados de campaña o precampaña

Las resoluciones de las controversias se desconcentraron en los 300 Consejos Distritales del IFE, anteriormente, sólo el órgano nacional era el encargado de realizar estas resoluciones. La intención del nuevo procedimiento fue agilizar los procesos y desahogar las quejas interpuestas durante los procesos electorales.

Adicionalmente, se incluyó la posibilidad de que la autoridad electoral estableciera medidas cautelares por medio de la Comisión de Quejas y Denuncias, con ello, se buscaba minimizar el impacto de las conductas indebidas en el desarrollo del proceso electoral.

La reforma de 2007 supuso que las autoridades administrativas locales y federales establecieran un vínculo para actuar de forma más coordinada. Con el nuevo esquema de fiscalización era necesario que los organismos locales tuvieran aún

mayor comunicación y coordinación con la Unidad de Fiscalización que concentra las facultades para superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

1.5 El contexto que le dio origen al Instituto Nacional Electoral (INE): 2012

“la democracia no tiene precio, pero sí un costo de funcionamiento” (Zovatto, 2019)

Luego de las elecciones del 1ero de julio de 2012, se dieron rupturas internas en los dos principales partidos de oposición, PAN, PRD y el PRI luego de algunos años fuera del poder necesitaba recuperar legitimidad en este nuevo gobierno. Fue bajo ese contexto y con la intención de llegar a un consenso que se construye el Pacto por México, por primera vez se vería el pacto que más adelante se utilizaría como estrategia electoral entre PRI, PAN, PRD.

El Pacto por México fue un documento que se construyó a partir de 95 compromisos y cinco capítulos, uno se tituló “Gobernanza democrática” este capítulo fue el que terminó por dar paso a la reforma político-electoral que se estudiará en este apartado, en esta reforma, se contemplaban los siguientes elementos:

- Disminución en los montos de topes de campaña de una elección
- Establecer como causales de nulidad: rebase en los topes de campaña, utilización de recursos fuera de la norma y compra de cobertura en cualquiera de sus modalidades
- Mayor transparencia del gasto de los partidos
- Entrega de insumos como forma de promoción y propaganda personalizada, a través de despensas, textiles, materia de construcción, etc.
- Evitar el esquema de recursos de origen ilícito
- Crear una autoridad de carácter nacional

En cuanto a los compromisos que contemplaba el Pacto, era el compromiso 90 el que hacía referencia a “Crear una autoridad de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y

municipales”, sería este compromiso el que le daría vida al Instituto Nacional Electoral (INE).

El hecho de buscar una autoridad nacional encargada de elecciones nacionales implicaba una mayor concentración de facultades y con ello una redistribución estructural tanto en el Instituto Nacional como en los Organismos Públicos Locales, las modificaciones sustantivas de esta reforma son las siguientes:

- Surge un nuevo modelo de fiscalización que busca atender, tanto al contexto como a las nuevas necesidades. Por lo que por primera ocasión se cuenta con un sistema de fiscalización electrónico bajo un sistema que es alimentado en tiempo real por partidos y personas candidatas.
- Se amplían las causales de nulidad incorporando el rebase de topes de gasto de campañas, el uso de recursos de procedencia ilícita y la compra de cobertura de radio y televisión.
- La paridad de género en las candidaturas como precepto constitucional.
- Se elevó de 2% a 3% el mínimo de votación necesario para conservar el registro como partido político.
- Se mantiene la prohibición en el uso personalizado de propaganda gubernamental.

Hablando del contexto en el que se dio esta reforma, fue controversial, esto se debió a dos principales motivos, por una parte, la falta de precisión en las nuevas labores que se le atribuían a la autoridad electoral y por otra parte, debido a la celeridad con la que se elaboró y buscaba aprobar esta reforma.

El 30 de octubre de 2013 concluyeron los encargos del Consejero presidente del IFE Leonardo Valdés, la Consejera Macarita Elizondo y los Consejeros Alfredo Figueroa y Francisco Guerrero. Una vez concluido el periodo previsto para de las consejerías ya mencionadas, lo que procedía era que se nombraran por parte del

Congreso a la nueva integración de Consejeras y Consejeros que ocuparían el cargo, sin embargo, esto no ocurrió así.

Lo anterior, provocó que el Instituto operara bajo condiciones inéditas, las cuatro Consejerías que quedaron se tuvieron que enfrentar a un escenario de incertidumbre en el que para continuar con la operatividad del Instituto tuvieron que intensificar los esfuerzos para distribuirse la responsabilidad de todas las comisiones del IFE y acordaron rotarse la presidencia del Consejo General en el Instituto. Las oficinas de las consejerías que quedaron fueron, la oficina de la Consejera María Marván Laborde, de Benito Nacif, Marco Antonio Baños y Lorenzo Córdova.

El 5 de diciembre de 2013, las Consejerías mencionadas previamente presentaron observaciones a una minuta del Congreso en el que se abordaba el tema de reforma electoral, Córdova (2021) advierte en este punto que las observaciones realizaban una crítica a la falta de certeza que generaban las múltiples imprecisiones respecto de la distribución de competencias que se pensaba otorgar al INE y a las autoridades locales.

Estas imprecisiones giraban en torno a las siguientes temáticas: el nuevo modelo de fiscalización, la creación del nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional, aplicación de las nuevas causales de nulidad, incluso el cambio de nombre se cuestionó al considerarse innecesario, sobre todo una vez que la ciudadanía reconocía las siglas del IFE y este nombre contaba con la aceptación y legitimidad, dos elementos muy importantes en la vida democrática del país.

Para el análisis y discusión de los diferentes aspectos de la reforma que se ponía sobre la mesa en 2013, es de gran utilidad revisar las aportaciones realizadas desde el Grupo de Trabajo para la Coordinación de la Redacción del Libro Blanco sobre el proceso electoral federal 2011-2012.

El Libro Blanco se trató de un documentó analítico que sirvió para dejar registro de las problemáticas detectadas una vez en la práctica y operación de las reglas vigentes que dejaron la reforma de 2007, misma que se abordó en el apartado

anterior, así como dar cuenta de los dilemas a los que se tuvo que enfrentar la autoridad electoral durante el proceso de organización de elecciones.

Para la presente investigación, se analizará el Libro Blanco sobre la Fiscalización del Proceso Electoral Federal 2011-2012, la fiscalización que realizaba el Instituto a los partidos políticos durante este periodo permitió poner en práctica las reglas diseñadas en la reforma de 2007 y con ello detectar áreas de oportunidad. Como ya se ha destacado, los informes jugaron un papel sustantivo desde su implementación y con la nueva posibilidad que abrió la reforma para que se presentarán informes preliminares, se dotaba de elementos a la autoridad electoral para que conociera los gastos de los partidos antes de recibir los informes finales.

De esta forma, la Unidad de Fiscalización contaba con más tiempo para planear las estrategias de investigación a realizar, a esta Unidad le tocó poner en práctica sus nuevas facultades en dos procesos electorales, primero en 2009 cuando se produjo la renovación de los miembros en la cámara de diputados y en 2012 durante las elecciones a la presidencia y la renovación de los integrantes en el Congreso de la Unión.

Durante estos procesos se detectaron algunas áreas de oportunidad:

- Una parte considerable de los gastos no estaban reflejados en los informes preliminares. Debido a que faltaban elementos, estos informes si bien, permitían conocer parte de la información relativa a los gastos de los partidos políticos, no permitían determinar sanciones.
- Los tiempos que llevaba el análisis y recepción de estos informes hasta llegar a la dictaminación eran complejos. Este proceso tardaba 379 días, más de un año, lo que complejizaba su seguimiento, pero no sólo eso, los plazos no eran funcionales, las personas que tomaban protesta en los cargos de elección popular se realizaba en septiembre mientras que la entrega de informes finales estaba previsto para realizarse en octubre.
- Por estos mismos plazos no era posible que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) contara con todos los elementos del gasto

que se contemplaban en los informes finales en sus determinaciones para la validez de la elección. Debido a lo anterior, se determinó que con los plazos vigentes no era posible que se detectarían y sancionaran las faltas oportunamente, es decir, antes de que las candidaturas ganadoras asumieran los cargos.

- Con la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) desapareció la Comisión de Fiscalización, instancia encargada de la revisión de estos informes. Aunque el Consejo General se mantuvo como encargado de aprobar el dictamen, al no contar con la Comisión, para darle seguimiento puntual a estos temas era complejo realizar un seguimiento tan puntual.¹⁴
- Era necesario homogeneizar los criterios para la presentación de informes de esta forma podrían ser comparados.
- Se consideró importante la generación de una base de datos que permitiera analizar la información entregada por los partidos políticos y que permitiera mantener sistematizada la información de las diligencias realizadas por la Unidad de Fiscalización.

En ese sentido, y una vez detectadas las áreas de oportunidad, el mismo Instituto Federal Electoral realizó una contribución importante poniendo sobre la mesa algunas propuestas que podrían solventar las problemáticas identificadas en la práctica:

- Se consideró importante la creación de un espacio para discutir y analizar la documentación presentada por la UFRPP previo a la presentación de estos documentos en Consejo General.

¹⁴ En el Libro Blanco sobre la Fiscalización del Proceso Electoral Federal 2011-2012, editado por el IFE, se relata que este diseño generó que la discusión y votación de los documentos presentados para la aprobación del Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución con las propuestas de sanciones de parte de la UFRPP se aplazara en dos ocasiones ya que las propias Consejerías acordaron que no era posible realizar un voto responsable sin tener el tiempo mínimo indispensable para revisar el trabajo de la Unidad de Fiscalización.

- Mejorar el sistema de comunicación entre la Unidad de Fiscalización y el Consejo General, para que las Consejerías conozcan los trabajos de la UFPP con suficiente anticipación para tomar las mejores decisiones.
- Buscar homogeneidad no sólo en los criterios para la realización de informes, también al momento de realizar las auditorías y visitas de verificación.
- Creación de un sistema informático robusto que permitiera a los partidos realizar el reporte de sus gastos de manera oportuna, teniendo un sistema la información podría compararse, consultarse y analizarse rápidamente si de origen tiene un orden sistematizado.
- Contar con un inicio y conclusión de la fiscalización que resulte oportuno para que las campañas sean validadas y calificadas.

El proceso de negociación para la conclusión de esta reforma fue largo y tortuoso, no se contaba con los consensos generales de los partidos políticos y de la sociedad civil que se dieron en el nacimiento del IFE cuando se creó.

Se denunció una falta de compromiso de parte de los partidos políticos al menos en cuanto al cumplimiento de los plazos, sobre todo cuando no se cumplió el plazo para realizar los nombramientos de las y los Consejeros que dieron por concluido su encargo el 30 de octubre de 2013 su encargo en el IFE.

También se señalaron e identificaron riesgos al no tener concluidas las leyes secundarias que requería la reforma política y que respaldaría y dotaría de certeza jurídica a los acuerdos tomados por el Consejo General.

Esta reforma no estuvo abierta a la construcción compartida con la apertura que habían tenido al menos las dos últimas reformas señaladas en este capítulo inicial. A pesar de lo anterior, se decidió continuar con el proyecto democrático que se había iniciado hace ya algunos años con la construcción del IFE, mientras que las siguientes modificaciones a este Instituto se harán en la reforma de 2014.

Hasta este punto se puede observar a grandes rasgos la evolución que ha tenido la fiscalización electoral en México de 1990 a 2012, y los esfuerzos realizados para

generar aún con los claroscuros de las reformas y las complejidades operativas una equidad en la contienda. En el siguiente capítulo se detalla la legislación federal en materia de financiamiento y fiscalización electoral después de la reforma de 2014.

2. Legislación federal en materia de financiamiento y fiscalización electoral después de la reforma de 2014

El presente capítulo tiene por objetivo hacer un análisis de la reforma electoral de 2014 e identificar de qué manera esta reforma contribuyó en la legislación federal para regular el financiamiento y fiscalización electoral, razón por la cual se realiza una revisión de las tres principales leyes generales en materia electoral: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

2.1 La nueva reforma y sus principales características

La reforma electoral de 2014 fue resultado del Pacto por México que se explicó en el Capítulo anterior, este pacto se puede identificar como un arreglo político que trató de homogeneizar las normas y los procedimientos técnico-electorales en todo el país.

La evolución del Sistema Electoral Mexicano había provocado una importante diversidad de normas, criterios y procedimientos en materia electoral, con esta reforma se buscó atender la tarea de estandarizar tanto las normas, los criterios jurídicos, así como los procesos operativos y técnicos en todo el país.

Incluyó un robusto apartado de cambios que modificaron el contenido de 26 artículos constitucionales, en materia electoral; se pueden identificar las

modificaciones más importantes en los siguientes artículos: 35, 41, 54, 55, 73, 99, 105, 110, 111 y 116.

Entre las justificaciones se mantenía el argumento de corregir la inequidad y mejorar las prácticas en la competencia electoral en el ámbito federal y local. Se buscó robustecer la independencia del Instituto Nacional Electoral (INE), de hacerlo más eficaz y de fortalecer la confianza ciudadana.

Se tenía entre sus objetivos que la confiabilidad y la certeza que se había logrado en las elecciones federales se trasladara en todas las entidades del país. Para lograr lo anterior, se buscó cuidar los siguientes elementos: garantizar la emisión de un voto libre por parte de la ciudadanía, garantizar a todas las personas contendientes un piso mínimo parejo en la disputa del poder y un entramado institucional estandarizado que permitiera la vigencia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Nieto y Piñón (2015) recuerdan que en el texto “La reforma penal electoral de 2014” en Andrade, Y. y Odimba, J. (2015). *Los aportes de la reforma político electoral 2014*, que en el apartado de Antecedentes del Dictamen¹⁵ en materia político electoral del Senado de la República, primer periodo ordinario LXII Legislatura, aprobado el lunes 2 de diciembre de 2013, ya se habían presentado 56 iniciativas que incidían en el tema, lo que representaba una evidencia de la necesidad de actualizar la legislación sustantiva en la materia.

En la exposición de motivos de las iniciativas resaltaba la constante mención de buscar mejorar la persecución de los delitos electorales y de la armonización de la legislación penal electoral en las entidades para garantizar que los comicios fueran más confiables.

¹⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativo Primera y de Estudios Legislativos Segunda en relación con las iniciativas con proyectos de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Político Electoral.

Woldenberg (2014) señala que esta reforma de 2014 inició con la pretensión de centralizar en una sola institución la tarea de organización electoral y acabó en un modelo mixto que tiene fuertes líneas de continuidad, pero no pocas rupturas (p.16).

Uno de los temas a los que se le dio continuidad fue al fortalecimiento de la equidad en la contienda al incluir nuevas causales de nulidad de las elecciones. En esta reforma se incorporó la posibilidad de que las elecciones sean anuladas si se rebasa el tope de gastos de campaña. Para supervisar que no se rebasen estos topes de gasto, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), en particular el área de auditoría juega un papel muy importante ya que la fiscalización de los gastos de campaña se empezó a realizar desde aquel momento en un tiempo más corto.

Por su parte, la distribución de los recursos entre los partidos continuó con los mismos criterios (70% del tiempo repartido según el porcentaje de votos obtenido en la última elección y 30% de manera igualitaria). En el caso de los partidos que son de nuevo ingreso, al no contar con un porcentaje de votos previo en el que se pueda calcular una distribución acceden al 30% que es repartidos de forma igualitaria, lo mismo ocurre con las personas candidatas independientes.

El porcentaje de votación requerido para que los partidos mantengan el registro incrementó, ahora se requeriría del apoyo de al menos el 3% de votación de las personas inscritas en la lista nominal para mantener su registro (este porcentaje de votos requeridos fue en aumento, anteriormente se requería un apoyo del 2% y antes de eso del 1.5%).

En materia de género una novedad fue que, en las candidaturas de hombres y mujeres presentadas por los partidos políticos, dentro de las listas plurinominales, estas candidaturas debían integrarse intercalando el sexo, obligando de esta manera a que los partidos incluyeran a las mujeres en las posiciones en las que tuvieran realmente posibilidades de alcanzar un escaño.

La organización en el Tribunal Electoral también cambió, a pensar que se mantiene al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los tribunales

estatales, ahora las personas magistradas serían electas por el Senado y el Tribunal Electoral pasaría de tener cinco a siete salas regionales.

Se mantienen los dos tipos de procedimientos sancionadores, el ordinario que es presentado por el INE y puede ser apelado ante el Tribunal y se replantea el procedimiento especial sancionador, ahora el INE presenta un informe circunstanciado y lo remite a la Sala del Tribunal Electoral, quien realiza una sentencia mediante la cual se declara fundada o infundada la denuncia y determina si se aplicará una sanción.

En materia de arbitraje, se definió un nuevo diseño al crearse una Sala Regional Especializada para que se atiendan los procesos especiales sancionadores en los cuales se desahoguen quejas relacionadas con violaciones al marco electoral, luego de pasar por un primer conocimiento, investigación y decisión de la autoridad administrativa electoral, concretamente a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, integrada por tres Consejeras y Consejeros electorales quienes luego de un estudio objetivo, también determinan si los asuntos denunciados ameritan la emisión de medidas cautelares.

En este marco jurídico también se le dotó a la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales (FEDE) la atribución de perseguir y castigar la compra y coacción de votos, así como otras prácticas ilegales. Actualmente, la FEDE también realiza acciones preventivas en materia de Blindaje Electoral mediante las cuales se busca concientizar a las y los servidores públicos sobre sus derechos y obligaciones político-electorales, así como la importancia de no utilizar los recursos y programas institucionales con fines políticos.

La reglamentación a la figura de candidaturas independientes fue otra de las novedades, a pesar de que esta figura de importancia en la vida política del país se había convertido en una realidad desde 2012,¹⁶ con la reforma de 2014 se estableció que las personas candidatas independientes debían presentar

¹⁶ La figura de persona candidata independiente se hace realidad en 2012 a través de una modificación al artículo 35 Constitucional.

documentación que acredite la creación de una persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal, con esta modificación, se permite llevar un seguimiento aún más puntual al ejercicio del gasto en estas candidaturas.

Además, siguiendo con las acciones para cuidar la equidad en la contienda se les dio acceso a radio y televisión en igualdad de condiciones que a los partidos de nueva creación. En cuanto al financiamiento, podrían recibir financiamiento público como si se tratara de un partido de nuevo registro y financiamiento privado siempre y cuando no rebase el 10% del tope de gasto de la elección de que se trate.

Se abrió la posibilidad de generar gobiernos de coalición, el artículo 89 dentro de su fracción XVII establece que el presidente puede optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso de la Unión a fin de generar nuevas alianzas, fortalecer su gobierno, construir acciones conjuntas y con esto incluso fortalecer su base de apoyo.

Dicho gobierno de coalición en caso de que exista será regulado por un convenio y un programa previamente apoyados por una mayoría de la Cámara de Senadores, es importante que en el convenio se incluyan las causales de disolución del gobierno de coalición.

Se determinó que las elecciones fueran el primer domingo de junio.¹⁷ Además, en el Decreto de la Reforma,¹⁸ se estableció que el Ministerio Público se organizaría en una Fiscalía General de la República (FGR) como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con lo que la Procuraduría General de la República se transformaría en esta Fiscalía. La Fiscalía General contaría con fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República.

¹⁷ Con excepción de 2018 que se realizó el primer domingo de julio.

¹⁸ DOF: 10/02/2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

A través de la justicia penal electoral se buscó garantizar la equidad y el equilibrio en la contienda electoral evitando todo tipo de ventajas y así dar cumplimiento a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia en el ejercicio del servicio público y máxima publicidad.

La reforma trajo consigo el apoyo de una Ley específica en materia de delitos electorales, sanciones más severas y concretas,¹⁹ distribución de competencias y formas de coordinación entre la federación y las entidades federativas, esta Ley es la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En esta Ley se establece que los delitos electorales se persiguen de oficio y, por tanto, cualquier persona que conozca de estos delitos puede acudir ante el agente del Ministerio Público, dado que no es facultad exclusiva del afectado, se aumentan las penas en algunos casos y se agregan numerosas hipótesis al catálogo de delitos.

Esta reforma que trajo consigo toda esta nueva normativa, fue aprobada en diciembre de 2013 y publicada el 10 de febrero de 2014, da continuidad a una serie de temas impulsados en las reformas anteriores, pero no sólo eso, busca innovar o reforzar varios procesos, Solís, F. (2018) identifica cinco planos en esta reforma:

1. Un plano constitucional que incluye reformas y adiciones a 31 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Un segundo plano de carácter nacional con la creación de nuevas leyes generales.
3. Réplica de la reforma en las entidades federativas. Al configurarse un sistema Nacional Electoral, las legislaturas locales realizaron cambios en sus constituciones y sus leyes electorales para adecuarlas a la nueva normativa.
4. Cambios estructurales en el INE.

¹⁹ La pena máxima que es por financiamiento irregular es de 15 años, con una agravante de 50% más.

5. El papel de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta reforma se inscribe en un contexto en el que se trataban de generar consensos entre las distintas fuerzas políticas del país. El discurso que se mantuvo por parte de los actores políticos estuvo encaminado a señalar que la reforma era indispensable para continuar con el proceso permanente de perfeccionamiento de las instituciones políticas y electorales para adecuar a las nuevas necesidades en materia electoral y de legitimidad que necesitaba el país.

Sobre el proceso legislativo de la reforma, se tiene registro que se desarrolló con rapidez, entre el 3 y el 13 de diciembre de 2013,²⁰ debido a la amplitud de consensos que existían, Solís F. (2018) relata que el dictamen fue aprobado por una amplia mayoría de los senadores y enviado a la Cámara de Diputados en donde se sometió a votación de inmediato aprobándose con modificaciones menores, las cuales fueron ratificadas por el Senado.

El 22 de enero de 2014 se declaró la constitucionalidad en materia político electoral. Se reformó el artículo 73, con lo cual el Congreso de la Unión contará con facultades para legislar a través de leyes generales sobre delitos electorales y la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos y procesos electorales.

Finalmente, el decreto fue aprobado por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, el 31 de enero de 2014 y fue publicado el 10 de febrero en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma implicó una serie de normas, criterios, procedimientos y cambios en los diseños institucionales en el ámbito nacional y local. Córdova y Núñez (2021) consideran que la problemática que intentó resolver esta problemática fue homogeneizar y estandarizar las normas, la operatividad y la institucionalidad electoral en todo el país.

²⁰ De acuerdo con los registros de la Cámara de Diputados LXII Legislatura, el 3 de diciembre se aprobó el Dictamen de reforma en la Cámara de Senadores se obtuvieron 107 votos a favor y 16 en contra.

Esta idea de homogeneizar tenía como objetivo que los estándares de calidad y confiabilidad del árbitro electoral se mantuviera en todos los estados del país a través de los Organismos Públicos Locales (OPLES), para lograrlo la autonomía y la independencia frente a los poderes de gobierno y los partidos políticos sigue siendo un elemento crucial.

2.2 Un Instituto de carácter Nacional

La modificación más significativa de esta reforma fue la transformación del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral. Esta modificación no solamente derivó en un cambio de nombre, también implicó una serie de nuevas atribuciones y facultades para el Instituto Nacional Electoral,²¹ con lo que su estructura y por lo tanto su presupuesto tuvo que aumentar.

Uno de los artículos Constitucionales que tuvo mayores modificaciones fue el artículo 41 Constitucional, que, entre sus cambios, contemplaba la reestructura del Consejo General. De inicio, el número de personas Consejeras aumento pasando de nueve a once Consejerías²² que durarán en su encargo nueve años sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada.²³

Dentro de las actividades encomendadas al INE, se destacan las siguientes:

- Garantizar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Realizar labores de capacitación y educación cívica.
- Elaborar la geografía electoral del país. Ahora el INE sería el responsable de definir los distritos y las correspondientes secciones electorales locales con los mismos criterios y metodología que aplica en el ámbito federal.

²¹ Córdova y Núñez (2021) mencionan que se le dieron al Instituto 74 atribuciones adicionales conservando casi todas las atribuciones del IFE con la única excepción de ya no resolver el fondo de los procedimientos especiales sancionadores.

²² La integración de nueve Consejerías se había fijado para el IFE desde 1996. La nueva integración contemplaba una persona en la presidencia y 10 consejerías electorales más.

²³ Antes de la reforma, la presidencia del Consejo General tenía un encargo por seis años con posibilidad de reelección en una ocasión.

- Garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.
- Elaboración, actualización y depuración del padrón electoral y las listas de electores.
- La ubicación de casillas, cuando las elecciones locales coincidieran con las federales, se instalarían casillas únicas, antes de la reforma se instalaban centros diferenciados cuando había elecciones concurrentes.
- Diseñar, imprimir y distribuir los materiales utilizados en las jornadas electorales federales.
- Preparar y organizar las jornadas electorales federales.
- Realizar el cómputo de resultados electorales.
- Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores y otorgar las constancias correspondientes.
- Regular la observación electoral, así como la realización de encuestas y sondeos de opinión.
- Administrar el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales.

Se aumentó la creación de tres nuevas Unidades Técnicas y se aumentaron las Comisiones del Consejo General, se incluyeron las Comisiones de Fiscalización y de Vinculación con Organismos Públicos Locales.

Esta reforma estableció una nueva dinámica entre las autoridades locales y nacionales, lo anterior debido a que el INE absorbió funciones de los órganos electorales de los estados. Sin embargo, esta nueva dinámica se trata de una estrecha coordinación y colaboración, más que una subordinación.²⁴

Los nombramientos de los Consejeros locales dejaron de ser designaciones a cargo de los Congresos locales, con el fin de evitar riesgos de subordinación política en los integrantes de los órganos que deben ser autónomos e independientes frente a

²⁴ El artículo 116 de la Constitución, establece que los Organismos Públicos Locales Electorales gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

ellos. Ahora los nombramientos se realizarían a partir de normas reglamentarias y procedimientos que estarían a cargo del INE.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) definió el procedimiento para efectuar dicha designación de las Consejerías se realizaría a partir de una convocatoria pública por entidad federativa facultando a la Comisión de Vinculación con los OPLES para conducir y vigilar el procedimiento. Las personas aspirantes registradas deben aprobar los siguientes filtros: aprobar un examen de conocimientos, presentar un ensayo, pasar una entrevista para que la Comisión seleccione a los mejor evaluados y el Consejo General designe con voto calificado de por lo menos ocho de las 11 Consejerías del INE. En la reforma también se consideró que los primeros nombramientos se hicieran por períodos diversos de encargo para permitir que las designaciones posteriores fueran de manera escalonada.

El INE también es competente para decidir una eventual remoción de las personas consejeras de los OPLES por causas graves, esto implica que la autoridad local nacional puede revisar permanentemente la actuación de las autoridades electorales locales.

En ese contexto, el Consejo General del INE designó a las consejerías que ocuparían la presidencia de los OPLES de las 32 entidades federativas entre 2014 y 2015. Solís, F. (2018), menciona que en 2014 se eligieron 19 consejerías para ocupar únicamente la presidencia y 114 consejerías electorales, para los restantes 13 estados se eligieron en 2015, 13 presidencias y 78 consejerías.

La autoridad electoral nacional ahora contaba con atribuciones para intervenir en la vida interna de los OPLES y en algunas actividades específicas de las diversas etapas de los procesos electorales. Los nuevos Organismos Públicos Electorales bajo esta dinámica tienen que generar una coordinación interinstitucional con el INE, especialmente para el desarrollo de los procesos electorales locales, pero también es importante que exista un diálogo permanente para el desarrollo de otras actividades institucionales que se realizan de forma ordinaria, año con año.

Se estableció la posibilidad que el INE pueda atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.²⁵

El INE puede incluso llevar a cabo la organización de una elección local bajo los siguientes supuestos:²⁶

- a.** Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden, por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, y
- b.** Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de alguno de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo con imparcialidad.

Vale la pena señalar que en el decreto,²⁷ se fijó una previsión importante al señalar que, una vez integrado el INE y a partir de que entraran en vigor las normas secundarias, las funciones correspondientes a los procesos electorales locales se estarían delegando a los OPLES, pero a su vez, se previó la posibilidad de que el INE asumiera las funciones de la organización electoral local por votación mayoritaria de su Consejo General, el cual ejerció dichas funciones 52 días después de que entró en vigor la LGIPE.

²⁵ De conformidad con el artículo 41 Constitucional, Base V, Apartado C, inciso c).

²⁶ Con base en el artículo 121 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁷ Artículo octavo transitorio.

Dentro de las nuevas facultades del INE, es importante mencionar dos; la facultad de asunción y la facultad de atracción como parte de las facultades que se describen en el título quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, considerando que se trata de atribuciones del INE.

La atracción es la capacidad que tiene el INE para hacer de su competencia algún asunto que originalmente le corresponde resolver a algún OPLE y que por su trascendencia se considera importante ser resuelto por el Consejo General, o cuando por tratarse de un asunto novedoso amerita que se sienta un criterio de interpretación específico.

La asunción, implica que el INE decida realizar una o varias actividades que corresponden a los OPLE. La Ley contempla dos tipos de asunciones:

- **La asunción total:** implica que ante determinadas circunstancias como factores que afecten la paz pública o ante la falta de condiciones que conlleve el riesgo de que el OPLE no pueda organizar debidamente la elección, el INE podría hacerse cargo de todas las tareas necesarias para llevar a cabo esas elecciones sin mayor inconveniente.
- **La asunción parcial:** implica que el INE decida realizar alguna actividad específica que forme parte de un proceso electoral local que sea considerado por la Ley como atribución de un OPLE, ante el riesgo de que de no asumirla la misma no sea realizada adecuadamente y lleve a un cuestionamiento de la adecuada realización de los comicios.

La reforma constitucional señaló como facultad del Consejo General del INE expedir los lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Solís, F. (2018) sobre este tema, considera que en algunos casos la producción de materiales electorales, encuestas y sondeos, conteos rápidos y estrategias de

capacitación, el contenido es muy robusto y detallado en las indicaciones que deben observar los OPLE. En cambio, los materiales que tienen que ver con los resultados preliminares son más generales y dejan un margen mayor de libertad.

La intervención del INE, en los procesos electorales locales recibió una serie de opiniones divididas, una visión apoyaba esta medida al considerar que se disminuía cierta influencia de las y los gobernadores de los estados ya que intervenían en la organización de los procesos electorales. Por otra parte, había opiniones que cuestionaban el centralismo como una forma de mantener el control en todas las entidades federativas, violentando el espíritu de un estado democrático que respeta la soberanía de las entidades federativas.

Las atribuciones asignadas a los OPLES quedaron de la siguiente manera:

1. Participar en la preparación de la jornada electoral local.
2. Desarrollar y ejecutar programas de educación cívica en la entidad.
3. Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y personas candidatas.
4. Producir materiales electorales.
5. Efectuar el escrutinio y cómputo con base en el resultado de las actas de cómputo distritales y locales.
6. Declarar la validez y derogar las constancias en las elecciones locales.
7. Implementar y otorgar el Programa de Resultados Electorales Preliminares conforme a las reglas emitidas por el INE.
8. Verificar el cumplimiento de la normatividad en materia de encuestas y/o sondeos de opinión de la entidad.
9. Organizar, desarrollar, realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana en la entidad.
10. Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad durante el proceso electoral.
11. Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos exclusivamente de naturaleza electoral.
12. Informar al INE sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

Al igual que el INE, cada OPLE tiene un órgano superior de dirección, también denominado Consejo General, aunque su integración es distinta; una persona consejera ocupa la presidencia y seis consejerías tienen derecho a voz y voto, duran en su cargo siete años sin posibilidad de reelección. En el Consejo General también hay una persona representante de cada partido político y un secretario ejecutivo, quienes participan sólo con derecho a voz.

Muchas de las áreas de los OPLES están en coordinación y comunicación constante con el INE, como es el caso de la Unidad de Fiscalización o la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos,²⁸ pero también hay OPLES como en el caso del Instituto Electoral de la Ciudad de México que tienen áreas especializadas para atender temas de participación ciudadana dentro de sus actividades ordinarias anuales.

2.3 Nuevo marco normativo. Modificaciones Constitucionales y nuevas Leyes Generales

Con las modificaciones de la reforma de 2014, se dio paso a la creación de tres nuevas leyes generales:

1. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
2. Ley General de Partidos Políticos
3. Ley General en Materia de Delitos Electorales

Dos nuevas leyes federales:

1. Ley Federal de Consulta Popular
2. Ley Reglamentaria del Derecho de Réplica

Así como modificaciones a leyes ya vigentes como:

- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

²⁸ La estructura actual de los OPLES se ha visto en riesgo a través de iniciativas promovidas desde los Congresos locales con la intención de reducir la estructura de estos organismos constitucionales autónomos, poniendo incluso en riesgo el cumplimiento de sus atribuciones.

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Para la presente investigación, se analizarán únicamente las siguientes leyes:

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley de General de Partidos Políticos
- Ley General en Materia de Delitos Electorales
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Esta ley es de especial relevancia ya que se generó con el objetivo de regular los procedimientos electorales en el ámbito federal y local, garantizar la paridad de género entre las candidaturas postuladas de las personas interesadas en integrar los congresos, transparencia en el financiamiento a los partidos políticos, la metodología y los resultados de las encuestas relativas a las preferencias electorales, los términos en los que se realizarían debates de carácter obligatorio entre personas candidatas, la regulación para los plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión así como las etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales. La LGIPE, sin contar los artículos transitorios, está integrada por 493 artículos, 8 libros, 26 títulos y 90 capítulos.

Camacho, C. y Mendoza, E. (2020) consideran que la elección de 2015 representó la primera prueba para determinar la eficiencia y eficacia de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), se eligieron 2,179 cargos de elección popular, se aprobaron 148,907 casillas y participaron 38,793 personas supervisoras electorales.

La reforma de 2014, además de la reconfiguración organizacional que trajo consigo modificaciones en la judicialización de los procesos electorales. Antes de la reforma, los tribunales electorales locales formaban parte de los poderes judiciales de cada entidad, con esta reforma dejan de estar adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas y se describen como órganos especializados en materia electoral, gozan de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Para normar la actuación de las autoridades electorales jurisdiccionales del ámbito federal y local fueron destinados 14 artículos de la LGIPE, del 105 al 118.

La regulación de encuestas es otro tema que resulta interesante de analizar ya que se consideraba una herramienta que se utilizaba para poder influir en el ánimo de las y los votantes, regular esta parte resulta importante como elemento para garantizar la equidad en la contienda.

Antes de la reforma de 2008 con la COFIPE y ahora con la LGIPE,²⁹ no había una regulación que permitiera a la autoridad electoral y a la ciudadanía conocer qué metodología utilizaban las casas encuestadoras para realizar sus encuestas o estudios de opinión para tratar de sondear cómo estaba en ese momento el respaldo de la ciudadanía hacia una persona candidata.

Otro elemento que se consideró en esta Ley para tratar de aminorar las brechas de desigualdad entre personas candidatas fue buscar la equidad de género. En esta reforma se da una incorporación importante en este ámbito ya que el derecho de la participación de las mujeres en la vida política se incorpora en el rango constitucional y se obliga a los partidos a garantizar la paridad de género, integrando las listas de postulación de candidaturas en legislaciones federales y locales con el 50% de mujeres y el 50% de hombres.³⁰

Las candidaturas independientes fueron otro de los elementos que buscó regular esta normativa con la intención de buscar condiciones de mayor equidad en la

²⁹ Artículo 213.

³⁰ Artículo 232.

actividad política de individuos y organizaciones. La LGIPE define, en el artículo 3, inciso c) a la figura de candidatura independiente como “El ciudadano que obtenga por parte de la autoridad electoral el acuerdo de registro, habiendo cumplido los requisitos que para tal efecto establece la presente Ley”.

Además, esta Ley, contempla un total de 82 artículos en los que se describen los procedimientos para candidatos independientes.

Ley General de Partidos Políticos

En esta Ley se contemplan los plazos y requisitos para el registro de los partidos políticos, derechos y obligaciones de las personas que militan en ellos, los lineamientos para la integración de su documentación, postulación de candidaturas, la transparencia en el uso de recursos, la participación electoral, las coaliciones que se pueden realizar; total, parcial o flexibles, los procedimientos sancionadores aplicables al incumplimiento de sus obligaciones, el sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos así como el régimen aplicable en caso de que se dé la pérdida de registro.

La ley se conforma por 97 artículos integrados en diez títulos y 9 transitorios, se destaca que los partidos políticos son entidades de interés público y tienen entre sus objetivos promover la participación en la vida democrática.

Se establecen elementos para los partidos políticos que van desde la regulación a los emblemas de los partidos con los cuales la ciudadanía los puede identificar en las boletas electorales hasta el financiamiento y la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de las personas candidatas a cargos de elección popular en las entidades federativas.

Los recursos públicos que se destinan para financiar las actividades ordinarias de los partidos se distribuyen de la siguiente manera: 30% del monto total se asigna de manera igualitaria entre los partidos con representación en el Congreso, mientras que el otro 70% de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de

diputadas y diputados federales inmediata anterior. Mientras que los recursos privados tienen un tope de gastos del 10%.

Los tipos de gastos que se contemplan en la ley son los siguientes:

- **Gasto ordinario:** es el gasto que se contempla con el objetivo de promover la participación ciudadana; sueldos y salarios del personal; así como gastos de los procesos internos de selección de personas candidatas.
- **Capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres:** en este rubro se contempla la realización de investigaciones que tengan como finalidad informar a la ciudadanía temas relacionados con el liderazgo políticos de las mujeres, elaboración; publicación y difusión de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de la paridad de género; mesas de trabajo, talleres, eventos y conferencias; también se pueden crear o fortalecer mecanismos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política de las mujeres en razón de género.
- **Actividades específicas:** educación y capacitación política que implique la promoción de valores cívicos y respeto a los derechos humanos entre la ciudadanía; realización de investigaciones socioeconómicas y políticas; elaboración, publicación y difusión de información de interés del partido, de las personas militantes y simpatizantes.
- **Gastos de campaña:** se contemplan gastos de propaganda en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipo de sonido, etc.; gastos operativos de la campaña como son sueldos y salarios del personal eventual, gastos de transporte y viáticos; gastos de propaganda y anuncios publicitarios; gastos de radio y televisión; cualquier gasto que difunda la imagen de alguna persona candidata en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral.

En esta regulación se distingue por primera vez entre partidos políticos nacionales y locales, anteriormente los partidos políticos locales se encontraban regulados en

el ámbito local. Mientras que para que una organización se constituya como partido político se establecen los siguientes requisitos:

1. Presentar una declaración de principios y, en congruencia con esta un programa de acción que debe de contener los parámetros para alcanzar sus objetivos. Así como los estatutos que normen sus actividades.
2. Celebración de asambleas, por lo menos en 20 entidades federativas y contar con 3,000 afiliados en esas entidades federativas. El número total de las personas que militen en el partido no podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior.
3. Informar a la autoridad electoral el propósito de constituir un partido político en enero del año siguiente al de la elección presidencial en el caso de registro nacional o de Gubernatura en caso de registro local. Lo que implica que se pueden formar partidos políticos cada seis años.

Además, en el capítulo I de esta Ley se establecen las características del Sistema de Contabilidad de los partidos políticos, mismo que será de gran utilidad para la fiscalización de los partidos políticos, este sistema se encontrará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad.

A su vez, este sistema debería de hacer lo siguiente:³¹

- Está conformado por registros e informes estructurados destinados a clasificar las transacciones y eventos derivados de la actividad financiera que indican la situación patrimonial de un partido político.
- Las disposiciones que clasifiquen los conceptos del gasto de los partidos políticos.
- Registrar las operaciones presupuestarias y contables de los partidos.
- Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos y gastos.
- Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación.

³¹ Artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos.

- Generar en tiempo real estados financieros de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, la transparencia, la programación con base en resultados y la rendición de cuentas.

Ley General en Materia de Delitos Electorales

Esta ley puntualiza los sujetos de delitos, los tipos penales, las sanciones aplicables, la distribución de competencias y formas de coordinación entre la federación y las entidades federativas. Por lo tanto, la ley es aplicable para la persecución y sanción de los delitos previstos en la Ley. La estructura actual de la ley contempla dos capítulos y 26 artículos además de los artículos transitorios.

Sobre los delitos electorales, Osorio y Nieto (1998, citado en Cienfuegos 2008, p.127) consideran que los delitos electorales “son las acciones y omisiones que atentan contra el sufragio electivo, previstas y sancionadas en las leyes penales...”

Esta ley es primera en su tipo al tratarse de una Ley General y, por tanto, aplicable para los procesos electorales federales y locales, pero además, cobra especial relevancia al tratarse de una ley penal que por primera vez es específica en materia de delitos electorales.

Esta ley prevé 21 delitos en materia electoral y las penas para quien los cometan son de cincuenta a cien días de multa y de seis meses a tres años de cárcel, los delitos van desde acciones que indebidas no tan complejas como votar sin cumplir con los requisitos que marca la ley hasta recoger credenciales para votar de parte de la propia ciudadanía, solicitar votos por paga, provocar temor o intimidación en el electorado, abrir los paquetes electorales sin causa justificada, organizar el transporte de los votantes con la intención de influir en el sentido del voto, entre otros.

Las sanciones van incrementando si se incluyen otros factores como la utilización de fondos públicos o programas sociales como un medio de presión para que la ciudadanía vote o se abstenga de votar por una persona candidata, partido político

o coalición en particular. Las penas para estos casos se elevan de trescientos a seiscientos días de multa y de cuatro a nueve años de cárcel.

Se imponen sanciones también para las personas funcionarias electorales o quien usurpe esas funciones, por ejemplo, se contemplan de cincuenta a doscientos días de multa y prisión de dos a seis años en caso de que se obstruya o impida la entrega de materiales electorales, se realice funciones electorales que no le hayan sido encomendadas, instale, abra o cierre una casilla fuera de tiempos, se ordene sin causa prevista en la ley el retiro de una casilla electoral, entre otros.

Para las personas candidatas o funcionarias partidistas, se consideran delitos las siguientes acciones que se realiza o se distribuya propaganda electoral el día de la elección, que se presione a las y los electores para que voten o se abstenga de votar por una persona candidata en particular, se abstengan de rendir cuentas o de realizar la comprobación de sus gastos, se oculte, altere o niegue información que sea requerida por la autoridad, utilizar facturas o documentos comprobatorios alterados, para todos estos supuestos que realicen las personas candidatas se contemplan de cien a doscientos días de multa, y prisión de dos a seis años.

En ambos casos, para las personas funcionarias electorales y las personas funcionarias partidistas se consideran como delitos los siguientes actos: obstaculizar el desarrollo normal de la votación, así como divulgar de manera pública y dolosa noticias falsas en sobre el desarrollo de la jornada electoral o sus resultados.

La ley también contempla la coordinación entre autoridades de la federación y autoridades de las distintas entidades federativas, tanto para el orden federal como para el estatal, la ley contempla la actuación de una Fiscalía Especializada en materia de delitos electorales.

En el capítulo II de la ley, se menciona que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno deberán presentar el apoyo a la autoridad competente para la atención de delitos electorales, además se habla de una coordinación entre autoridades con la finalidad de fortalecer el combate de estos delitos además de implementar un

sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización para las personas servidoras públicas que participen en los procesos de investigación y persecución de estos delitos.

Algunas otras acciones de coordinación previstas consisten en la recopilación e intercambio de datos y estadísticas delictivas, formular políticas sistemáticas y estrategias para el combate a las conductas que se contemplan en esta Ley, así como fomentar la participación de la comunidad e instituciones académicas que contribuyan en los procesos de evaluación de las políticas de prevención de estos delitos.

La reglamentación de la justicia electoral tiene una gran relevancia, Fromow, M. (2018) considera que “se deberá observar la aplicación de la esta ley penal electoral en función del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, así como la utilización de figuras de este sistema, con el fin de lograr mayor eficacia, transparencia y pronto desahogo en cuanto a la procuración e impartición de justicia electoral”. (p.33)

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Finalmente, se analiza la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta ley se publica por primera vez en 1996, pero se hace referencia a ella como parte de las modificaciones que tiene el Sistema de Medios de Impugnación en 2014.

Estas modificaciones dieron origen a la Ley que hoy en día se conoce y tiene por objetivo garantizar que todos los actos de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad.

En esta misma ley se detalla la integración del Sistema de Medios de Impugnación, el cual es:

- Recurso de previsión; para garantizar la legalidad de los actos de la autoridad electoral y en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores.

- Recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración; para garantizar además de la legalidad la constitucionalidad de los actos de la autoridad electoral.
- Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.
- Juicio de revisión constitucional electoral; para garantizar la constitucionalidad de actos definitivos y firmes de las autoridades de las entidades federativas para organizar y celebrar los comicios o las controversias que surjan.
- Juicio para dirimir conflictos o diferencias entre el INE y las personas funcionarias.

Ahora bien, la presentación de estos medios de impugnación se puede realizar a través de a los siguientes actores:

- Partidos políticos
- Ciudadanía y personas candidatas
- Organizaciones o agrupaciones; políticas y de ciudadanía
- Candidaturas independientes

Los actores podrán presentar las siguientes pruebas:

- Documental pública
- Documental privada
- Pruebas técnicas
- Presunciones legales y humanas
- Instrumental de acciones

Dentro de estas pruebas, vale la pena destacar la documental pública ya que lo que certifique esta documental tiene un valor probatorio pleno y desvirtuarla es difícil, usualmente se requeriría otra documental pública o demostrar su falsedad. Debido a lo anterior, esta prueba también tiene una importancia sustantiva en las resoluciones que realiza la UTF.

Aunque es importante señalar que las documentales privadas e incluso las pruebas técnicas si bien no tienen valor probatorio pleno, pueden tener un peso importante si en relación con las demás pruebas que se encuentren en un expediente se puede arribar a inferencias lógicas que demuestran o refuten si un actor se encuentra en uno de los supuestos que marca la ley.

Lo anterior, se puede ejemplificar en un caso emblemático resuelto por el Consejo General del INE en el último Proceso Electoral de 2020-2021 en el cual se resolvió sobre la participación de 104 personas *influencers* que publicaron contenido durante la veda electoral en apoyo al Partido Verde Ecologista de México, presuntamente con la intención de influir en el sentido del voto del electorado.

Sobre este caso, a partir de las pruebas técnicas y privadas presentadas, en el que el Consejo General se llegó a la conclusión y en palabras de la entonces Consejera Presidenta de la Comisión de Fiscalización en 2021, Adriana Favela que:

“existió una acción concertada o planeada con un fin específico que es difundir e influenciar el voto en la ciudadanía a favor del Partido Verde Ecologista de México, lo cual se hizo a través de una, de acciones que denotan sistematicidad en la difusión de esa campaña propagandística a través de influencers, expresando una posición política a favor de este partido. Y también se hace en las mismas fechas y en similares horarios y todo esto como se dijo para apoyar al Partido Verde Ecologista de México”.³²

Por otra parte, sobre la declaración de nulidad de la votación recibida dependería, entre otros factores, de la existencia de irregularidades graves y determinantes,³³ que deberán ser acreditadas y no reparables que pongan en duda la certeza de la votación recibida en los comicios.

³² De acuerdo con la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 22 de julio de 2021.

³³ De acuerdo con el artículo 78 bis de la Ley, se considera que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación entre el primer y segundo lugar es menor al 5%.

Las causales de unidad mencionadas representan un reto para la fiscalización electoral, pues todas representan violaciones que están vinculadas con el manejo de recursos para lo cual es necesario realizar una efectiva revisión en el manejo de los recursos, por ejemplo Córdova, L. (2021) menciona que se volvió sumamente importante que la revisión de las finanzas durante las campañas electorales del INE concluyera antes que los tribunales calificaran las elecciones para que de ser el caso se determine la invalidez de las elecciones.

2.4 Sistema de fiscalización. Una apuesta desde la inteligencia financiera

En esta reforma se otorga al INE la competencia exclusiva para fiscalizar todos los ingresos y gastos de los partidos políticos a nivel nacional. De esta manera, el Instituto Nacional se convierte en una autoridad única en esta materia, concentrando las tareas que antes eran compartidas por los órganos electorales de los estados.

Con lo anterior, la rendición de cuentas partidista adquirió un nuevo sentido, implicó que la revisión de los ingresos, y gastos se realizará a través de una lógica integral, a partir de una regulación con normas y criterios comunes, así como una auditoría con los mismos parámetros.

Algunas de las ventajas de esta modificación fueron que se dejó de depender del intercambio de información entre los 33 órganos electorales que se encargaban de realizar una fiscalización local. Se homologó el grado de exigencia y rigurosidad de los controles en la rendición de cuentas.

Lo anterior, además obedece a los calendarios electorales que determinó la reforma de 2014, ya que se ha vivido un gradual proceso de ajuste de las fechas de los comicios estatales además de coordinar procesos para que se puedan realizar de manera simultánea. En ocasiones, los gastos realizados durante los comicios han sido compartidos entre partidos locales y nacionales, por ejemplo, los gastos de campaña.

Con lo que respecta a la Comisión de Fiscalización, esta figura volvió a aparecer realizando supervisión, seguimiento, control técnico y todos los actos preparatorios de las resoluciones. La reforma de 2007-2008 había puesto en pausa el acompañamiento de la Comisión y el Consejo General a los trabajos realizados por la UTF.

En la reforma de 2008 se estableció que hasta que la UTF terminara su trabajo de revisión de los informes que se presentaban o bien hasta que concluía las investigaciones relacionadas con las quejas o los procedimientos que iniciaban y presentaban los dictámenes o proyectos de resolución que las personas integrantes del Consejo General se enteraban de los trabajos realizados.

Córdoba, L. (2021) relata que a pesar de que se conformó un grupo de trabajo en donde las y los Consejeros tenían un grado de interacción con la persona titular de la UTF, esta organización no era una instancia formal en la que se tuviera conocimiento de los avances y resultados del trabajo de dicha Unidad, tampoco existían los canales institucionales para dirigir la realización de diligencias específicas o la apertura de líneas de investigación concretas.

Si bien es cierto el Consejo General era la instancia de última resolución al ser el máximo órgano de dirección del INE y podía devolver los proyectos o los dictámenes que la UTF, sometiendo a su consideración algunos puntos o instruir la realización de nuevas acciones, no podía ocurrir en sus tareas de auditoría en virtud de la autonomía técnica de la que gozaba la Unidad hasta que formalmente se presentaban los asuntos ante el Consejo General, lo cual podría ser complicado de realizar considerando los tiempos de aprobación.

La reforma de 2014 procuraba modificar este flujo institucional con restauración de los trabajos de la Comisión de Fiscalización como un órgano integrado exclusivamente por las Consejerías Electorales y cuya Secretaría Técnica es ocupada por la persona titular de la UTF esto con la intención de que la persona que tiene la experiencia técnica y conoce los trabajos del área, revisa y aprueba sus proyectos y dictámenes elaborados en la Unidad. De esta manera, se podía dar

puntual seguimiento a las actividades realizadas por la UTF de forma oportuna, antes de que el Consejo General aprobara en definitiva los proyectos y dictámenes elaborados desde el área.

Con esta modificación, se buscó mantener la autonomía de la Unidad, pero a su vez las personas consejeras mantienen una supervisión y revisión de sus trabajos de manera más cercana. En este punto vale la pena realizar una reflexión, las y los Consejeros que conforman el Consejo General no sólo son personas expertas en materia electoral, hay quienes se han especializado, formado y por lo tanto tienen experiencia en algunos rubros que son más específicos dentro de la materia electoral, uno de estos rubros es fiscalización, que las y los consejeros tengan pleno conocimiento de lo que ocurre lejos de burocratizar el proceso de deliberación de un área permite detectar eventos críticos y tomar decisiones de manera oportuna para la Institución.

Otra característica del modelo de fiscalización tiene que ver con los tiempos en los que las tareas de fiscalización se realizan. En el modelo previo, los resultados de la fiscalización se presentaban al finalizar el proceso electoral. Lo anterior debido a que la revisión de los informes anuales, los ejercicios fiscales y los reportes financieros de los partidos políticos seguían un plazo de anualidad y por lo tanto el ejercicio de auditoría sobre las finanzas también requiere de un ciclo anual.

Los informes de campaña eran revisados con posterioridad por lo tanto dictaminados por el Consejo General con posterioridad. Córdoba L. (2021) relata que, en la fiscalización de 2012, los informes de campaña fueron entregados al IFE hasta finales de ese año y el dictamen respectivo fue aprobado por el Consejo General del INE una vez que el proceso electoral había concluido y las personas funcionarias habían tomado posesión de sus cargos.

Con excepción de los informes de precampaña³⁴ todos los ejercicios de fiscalización solían privilegiar la exhaustividad por encima de la oportunidad de las resoluciones.

³⁴ En estos casos se debían reportar las cuentas de las contiendas internas de los partidos políticos y si se encontraban faltas graves se podía concluir con la negativa o revocación del registro de la persona candidata.

El propósito de la fiscalización se centraba exclusivamente en determinar si había ocurrido alguna violación a las normas del financiamiento y en su caso en imponer las sanciones correspondientes al partido infractor, pero no había consecuencias para la validación de las elecciones ni para la permanencia de los cargos públicos.

La reforma de 2014 cambió la importancia de la fiscalización de las campañas, de forma tal que podían llegar a tener un impacto en los resultados finales de las elecciones ya que el nuevo sistema de fiscalización debía contemplar las facultades y procedimientos para que la revisión de los ingresos y egresos de los partidos, coaliciones y candidaturas se realizara de forma expedita y oportuna durante las campañas para que en determinadas circunstancias, el rebase del tope de gastos de campaña³⁵ podría constituir una causal de nulidad así como el detectar uso de recursos de procedencia ilícita.

Todo el sistema de fiscalización se renovó con el objetivo de dar a los partidos políticos la responsabilidad de reportar todos sus gastos para poder realizar una fiscalización que se denominó “en tiempo real” o se les podrían imponer sanciones. Lo anterior llevó a los partidos políticos a profesionalizarse, con la finalidad de evitar que tuvieran la oportunidad de instrumentar manejos financieros opacos o ilegales en los recursos públicos.

Con la intención de cambiar el modelo de la fiscalización ex-post, se establecieron nuevos informes que, aunque tienen un carácter preliminar sirven para que los partidos tengan que adelantar la información que posteriormente deben impactar en sus informes finales. Lo cual podría permitir al INE adelantar los ejercicios de revisión y de esta manera procurar aminorar el riesgo del manejo ilegal de recursos.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior los recursos son imprescindibles para lograr una competencia democrática y si se da una buena distribución, se podría aspirar a lograr no sólo competencia sino una competencia equitativa, cuando el uso y distribución de los recursos no está regulado y vigilado por una autoridad que

³⁵ En un 5% del monto total autorizado.

goce de autonomía, es más probable que existan flujos de dinero ilegales que lleven a determinadas desventajas en la contienda electoral.

Chacón, O. (2011) relaciona directamente el principio de equidad en las contiendas con el de libertad democrática, considera que “con este principio se pretende el mayor grado de justicia posible como valor; se busca la proporcionalidad adecuada para que el pacto social no se altere o no sea secuestrado por los dueños del dinero”. (p. 42)

Los comicios tienen una gran importancia para la vida democrática de este país y dentro de los comicios una fiscalización eficiente de los recursos que manejan los partidos políticos resulta fundamental para cuidar la independencia económica de las posibles futuras personas tomadoras de decisiones y la igualdad de oportunidad.

Actualmente, en el sistema de fiscalización del INE se identifica la utilización de herramientas informáticas diseñadas para fiscalizar a los partidos políticos en tiempo real y con reglas que resulten homogéneas. En la página del INE,³⁶ se encuentran los Sistemas de Fiscalización que actualmente son operados por la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF):

- **Sistema Integral de Fiscalización 5.0 (SIF):** está diseñado para que los sujetos obligados realicen el registro de sus operaciones de ingresos y gastos, permitiendo adjuntar documentación a manera de soporte en cada operación, el sistema también permite generar reportes contables, así como informes trimestrales y anuales.
- **Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos:** por este medio se registran las personas que están interesadas en contender por algún cargo de elección popular, sin importar si se trata de un cargo del ámbito federal o local.

³⁶ <https://www.ine.mx/sistemas-de-fiscalizacion/>

- **Registro Nacional de Proveedores:** las personas físicas o morales que proporcionen bienes o servicios a partidos políticos, coaliciones, candidatos, precandidaturas o candidaturas independientes, nacionales y locales.
- **Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medio Impresos (SIMEI):** este sistema tiene el objetivo de detectar anuncios a través mapas que especifica la ubicación de espectaculares colocados en vía pública y facilita la búsqueda de publicidad y propaganda en medio impresos de circulación nacional y local para cotejar con lo que reportan las personas aspirantes de partidos, coaliciones y candidaturas independientes.

Béjar, L. y Gómez, J. (2018) consideran que las actividades de fiscalización en el mundo han evolucionado, desde las revisiones de ejercicios contables hasta obligaciones de los contribuyentes, con el objeto de hacer más eficiente el ejercicio de las facultades que se tienen en la comprobación de manejo y uso de recursos.

La fiscalización electrónica se ha desarrollado como una herramienta de control novedosa para generar intercambios de información. El cumplimiento de obligaciones de los sujetos obligados a través de medios electrónicos también ha hecho más eficiente la entrega de documentación comprobatoria de gastos como son las facturas y comprobantes fiscales.

El sistema de fiscalización de la autoridad electoral en México ha demostrado ser un instrumento útil para detectar irregularidades en el gasto realizado por los partidos, esto ha impedido que partidos que incumplen las reglas de fiscalización adquieran su registro como partidos políticos e incluso que personas que aspiran a candidaturas pierdan su registro como posibles contendientes de elección popular.

La autoridad electoral ha tenido que enfrentarse a una serie de cambios en la manera en la se realiza la fiscalización a los sujetos obligados que supervisa, estos cambios se han realizado principalmente por los cambios tecnológicos que impactan en dos sentidos; uno es en la actualización y utilización de sistemas disponibles que pueden hacer más eficientes los procesos de fiscalización, el

segundo es que este mismo uso de tecnologías de la información y uso de redes sociales ha llevado a la autoridad considerar nuevos supuestos al momento de realizar las dictaminaciones.

3. Legislación local en materia de financiamiento y fiscalización electoral en la Ciudad de México

Este capítulo tiene por objetivo analizar el alcance de las atribuciones de la autoridad electoral en el ámbito local, en lo que respecta al tema de fiscalización. Lo anterior, se realiza a través del estudio, análisis de funcionamiento y operación que realiza el Instituto Electoral de la Ciudad de México por medio de la Unidad Técnica Especializa de Fiscalización.

3.1 Impacto de la reforma de 2014 en los Organismos Públicos Locales

Para analizar el impacto que tuvo la reforma de 2014 en el ámbito local se tomarán en cuenta las consideraciones que realiza Dieter Nohlen en *Sistemas electorales en su contexto*. En este texto, Nohlen (2008) parte de las siguientes reflexiones al momento de realizar una reforma:

- Los sistemas electorales tienen que cumplir más de una función.
- Sus funciones si bien es cierto, pueden ser diferentes, no resultan totalmente excluyentes.
- El arte del diseñador de reformas reside en tomar estas funciones al mismo tiempo de forma cuidadosa para generar equilibrios adecuados que se adapten a las necesidades del caso concreto.

Los sistemas electorales en el mundo van más allá de los comicios, se sabe que entre sus objetivos se encuentra la promoción de los derechos político-electorales de la ciudadanía y el fomento a la democracia, Nohlen (2008) considera que los sistemas electorales deben cumplir las siguientes funciones mínimas:

1. **Representación**; entendida como la voluntad política de la nación expresada a través de sus representantes.
2. **Efectividad**; haciendo referencia al desempeño del gobierno.
3. **Participación**; como la capacidad del electorado no sólo por un partido político sino de elegir entre personas, acercando la posibilidad de elegir entre otros aspectos de la vida democrática.
4. **La simplicidad o la transparencia del sistema electoral**; esta idea es importante ya que se traduce como la sencillez con la que la ciudadanía entiende lo que pasa cuando emite su voto.
5. **Legitimidad**; es importante que un sistema electoral no solo funcione técnicamente, sino que tenga una validación y reconocimiento social en sus resultados.

Ahora bien, valorando en términos generales si se cumplen las cinco condiciones con las que deben cumplir los sistemas electorales descritas por Nohlen, se observa lo siguiente; después de la reforma de 2014, todas las funciones se pueden identificar en menor o mayor medida en los sistemas electorales locales, sin embargo, hay algunas funciones que valdría la pena reforzar.

Por ejemplo, la efectividad en el desempeño del gobierno puede o no mejorar dependiendo de los controles ciudadanos que se generen y se pongan a disposición de la ciudadanía que permitan la posibilidad de realizar una efectiva vigilancia de sus decisiones y la ejecución de sus labores.

En la capital del país hay un instrumento de gestión, evaluación y control de la función pública contemplado en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (Ley de Participación) a través del cual se le da a la ciudadanía la posibilidad

de intervenir con derecho a voz en las sesiones del Cabildo de la Ciudad y de los Concejos de las Alcaldías en las demarcaciones territoriales.³⁷

Sin embargo, este instrumento no se ha puesto en práctica, no hay mecanismos habilitados para solicitar la silla ciudadana y tampoco hay un sistema de insaculación público para verificar la asignación de la silla ciudadana. A través de este caso se puede ver que no es suficiente con que se habiliten mecanismos de vigilancia en las Leyes, sino que estos se tienen que traducir en un ejercicio efectivo de parte de la ciudadanía.

Sobre la participación de la ciudadanía, vale la pena rescatar lo que menciona Peschard, J. (2020) de este tema:

“El ciudadano es el protagonista de la esfera pública ya claramente diferenciada de la privada. Adicionalmente, ya no es un súbdito del Estado que solamente está llamado a obedecer los dictados del poder o a someterse bajo el imperativo de la fuerza, sino que participa directa o indirectamente en el diseño de dichos dictados y, desde luego, en la fundamentación misma del poder del Estado, al ser el titular de la soberanía.” (p. 42)

En el actuar de las instituciones actualmente es importante que se tenga una visión que ponga a la ciudadanía en el centro y con ello incentivar su participación a través de diferentes formas, poniendo a su disposición diferentes mecanismos e instrumentos para que puedan participar y desarrollarse de forma activa en la vida democrática de sus comunidades.

La participación si bien es un elemento que se identifica sobre todo en mayor o menor medida en las legislaciones del ámbito local, lo cierto es que difícilmente se puede identificar una participación constante y continua del día a día, principalmente eso se debe a la falta de incentivos que tienen las personas para participar.

³⁷ Artículo 182 de la Ley de Participación. Publicada en la gaceta oficial de la Ciudad de México el 12 de agosto de 2019.

La transparencia del sistema electoral es otro elemento que se ha procurado mejorar a través de los años y con diferentes estrategias para que la ciudadanía tenga claros los procesos democráticos que se desarrollan en el país. Sin embargo, es necesario destacar que, en México a pesar de los grandes esfuerzos de transparencia que se realizan estos no son suficientes debido a la cantidad de normas y regulaciones que se tienen, haciendo que el sistema electoral sea cada vez menos simple.

Las actividades que realizan de forma directa los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLE) para acercar a la ciudadanía van desde cursos, talleres, capacitaciones constantes y generación de algunas herramientas como libros de divulgación.

Por su parte la representación y la legitimidad son dos factores en los que los OPLE juegan un papel importante, ya que la representación entendida como la voluntad política de la ciudadanía es cuidada y respetada por la autoridad electoral a través de los votos en las urnas, mismos que por cierto son recibidos a través de mesas receptoras de votación que instala la autoridad electoral con el apoyo de la propia ciudadanía, lo anterior es un factor importante que le otorga legitimidad a las elecciones. Con ello, la población reconoce en los ejercicios de democracia que se tratan de procesos que tienen resultados certeros.

El impacto que tuvo la reforma de 2014 en el ámbito local se traduce en una modificación del sistema electoral local, que llevó a nuevas reglas en los OPLE. De inicio, se generaron ciertos controles institucionales que llevaron a que el Instituto Nacional Electoral (INE) le marcará la pauta de ciertos procesos a los OPLE, por ejemplo, a través de la operación de sistemas o programas generados desde el INE y compartidos a los OPLE como es el Programa de Resultados Electorales Preliminares o el sistema de validación de firmas.

De acuerdo a las facultades que se les otorgaron a los OPLE y que se mencionaron en el capítulo anterior, se puede resumir, que a partir de la reforma de 2014 cada Organismos Público Electoral Local se encarga de desarrollar y ejecutar los

programas de educación cívica de cada entidad, preparar la jornada electoral de sus respectivos estados, imprimir y producir la documentación electoral así como realizar el escrutinio y cómputo con base en el resultado de las actas de cómputo distritales y municipales, el cual se realiza a través del siguiente procedimiento:

Con la finalidad de brindar mayor certeza y transparencia a la ciudadanía, el Sistema Electoral mexicano prevé la difusión de los resultados electorales. Una vez que se realiza el cierre de la casilla³⁸ para contar la votación recibida se registra en el acta de escrutinio y cómputo³⁹ el número de votos emitidos a favor de cada candidatura así como el número de votos nulos recibidos (entre algunos otros datos que también son registrados como el número de boletas que no fueron utilizadas o en caso de haber incidentes una relación de los mismos), cuando la información es recibida en los Consejos Distritales se procede a realizar el cómputo distrital el cual se define como “la suma que realiza el consejo distrital de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral”⁴⁰.

Una vez que se obtienen los resultados, se declara la validez de las elecciones y se otorgan las constancias de las elecciones locales, se organizan y declaran los resultados de los mecanismos de participación ciudadana.

Otra atribución importante que se tiene en el ámbito local es verificar el cumplimiento de la normativa en materia de encuestas o sondeos de opinión en la entidad, con el objetivo de confirmar que las encuestas realizadas cumplan con la metodología necesaria y den certeza a la ciudadanía, durante la realización de esta atribución, se debe mantener informado al INE.

³⁸ A las 18:00 horas o más tarde cuando a esa hora aún se encuentren electores formados para votar.

³⁹ La diferencia entre escrutinio y cómputo es que el primero consiste en abrir las urnas, extraer las boletas y mostrar que las urnas quedaron vacías mientras que el cómputo es el conteo de los votos emitidos para cada partido o candidatura.

⁴⁰ Artículo 309 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

3.2 Normativa en materia de fiscalización en los estados

En cuanto al ámbito de fiscalización, luego de una revisión a cada una de las páginas oficiales de los OPLE del país respecto a su normativa, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 2

Nombre del OPLE	Número de reglamentos y lineamientos en materia de fiscalización
Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	3
Instituto Estatal Electoral de Baja California	4
Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur	3
Instituto Electoral del Estado de Campeche	5
Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas	2
Instituto Estatal Electoral de Chihuahua	3
Instituto Electoral de Coahuila	2
Instituto Electoral del Estado de Colima	3
Instituto Electoral de la Ciudad de México	4
Instituto Electoral y de Participación del Estado de Durango	2
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	2
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero	5
Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	5
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	1

Instituto Electoral del Estado de México	3
Instituto Electoral de Michoacán	5
Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana	3
Instituto Estatal Electoral de Nayarit	4
Comisión Estatal Electoral de Nuevo León	3
Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	3
Instituto Electoral del Estado de Puebla	2
Instituto Electoral del Estado de Querétaro	2
Instituto Electoral de Quintana Roo	2
Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí	7
Instituto Electoral del Estado de Sinaloa	1
Instituto Estatal Electoral de Sonora	2
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco	5
Instituto Electoral de Tamaulipas	6
Instituto Tlaxcalteca de Elecciones	2
Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz	5
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán	4
Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	4

Elaboración Propia con información de las páginas oficiales de los OPLE.

Como se observa, en los OPLE se tiene un promedio de 3 reglamentos y lineamientos para regular la fiscalización y liquidación de los partidos políticos locales, las agrupaciones o las organizaciones de los estados. El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí es el OPLE un mayor número de reglamentos y lineamientos, se tienen 7 normativas en materia de fiscalización, mientras que en el Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y en el Instituto Electoral del Estado de Sonora se tiene un único reglamento.

Esos datos permiten observar en un primer momento que en la mayoría de los OPLE se tiene una gran variedad de normativa en materia de fiscalización, Díaz Santana (2021) analiza algunos problemas y consideraciones sobre la regulación del financiamiento de partidos en su texto titulado *Financiación de los partidos políticos para el mejoramiento del proceso electoral en la República Dominicana* en el cual identifica como problema la “dispersión normativa” señalando lo siguiente:

“Lo ideal sería que un solo texto jurídico describiese la fórmula para calcular el monto total de recursos públicos a repartir, definiera las condiciones y el método para distribuir los dineros entre los partidos políticos, regulase las fuentes de financiamiento privado y fijase los topes en los gastos de precampaña y campaña de las y los candidatos. (...) La dispersión normativa confunde a contendientes y a ciudadanos afectando la transparencia de los procesos electorales.” (p.44)

Lo anterior es coincidente en el caso mexicano y podría tener implicaciones no sólo la aplicabilidad de las reglas para el personal que se dedica a realizar la fiscalización en los Institutos Locales sino que complica a su vez la profesionalización de las personas que pertenecen a las Agrupaciones, Organizaciones o Partidos Políticos Locales el reconocimiento y conocimiento de toda la normativa en materia de fiscalización que les es aplicable y por lo tanto tienen que acatar, desde el Reglamento de Fiscalización del INE el cual se conforma por nueve libros y más de 300 artículos, el Reglamento de Elecciones que contempla al menos 5 artículos relacionados con fiscalización, además de la normativa local de cada entidad.

3.3 Organización y Funcionamiento del Instituto Electoral de la Ciudad de México

La historia del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) tiene algunas particularidades ya que en la capital del país hasta la reforma constitucional de 1996 fue que se dio la posibilidad para que la ciudadanía pudiera elegir libremente a través de su voto a quien ocuparía la jefatura de gobierno.

En la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, se sentaron las bases para la promulgación de los ordenamientos que establecerían las actividades del IEDF.

En 1999 el IEDF abre las puertas de sus oficinas centrales en su domicilio actual de Huizaches 25, en Tlalpan. Con la reforma de 2014, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal recibe modificaciones entre otras, a su capítulo III dedicado al Instituto Electoral local en el cual si bien es cierto se establecía que estaría dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios⁴¹, no fue sino hasta que en 2016 con la reforma política de la Ciudad de México, la capital del país tiene por primera vez su propia Constitución Política Local y con ella el IEDF pasa a llamarse Instituto Electoral de la Ciudad de México, pero no sólo eso, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), dedica el capítulo V, artículo 46, a los organismos autónomos y se establece lo siguiente:

“Los organismos autónomos son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes.”

Como se observa, con la CPCM se profundiza sobre las atribuciones de los organismos autónomos, además de la personalidad jurídica y patrimonio propios que trajo consigo la reforma de 2014, en 2016 se adiciona la plena autonomía

⁴¹ Artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

técnica y de gestión, así como su capacidad para decidir sobre su presupuesto y determinar su organización interna.

A pesar de que este apartado no tiene por objetivo profundizar sobre los Organismos Constitucionales Autónomos, es necesario destacar su importancia ya que a partir de la propia autonomía del Instituto es que deviene su organización (hasta antes de la reforma de 2022⁴²), misma que trata de dar respuesta a las atribuciones y responsabilidades que se le encomendaron con la reforma de 2014.

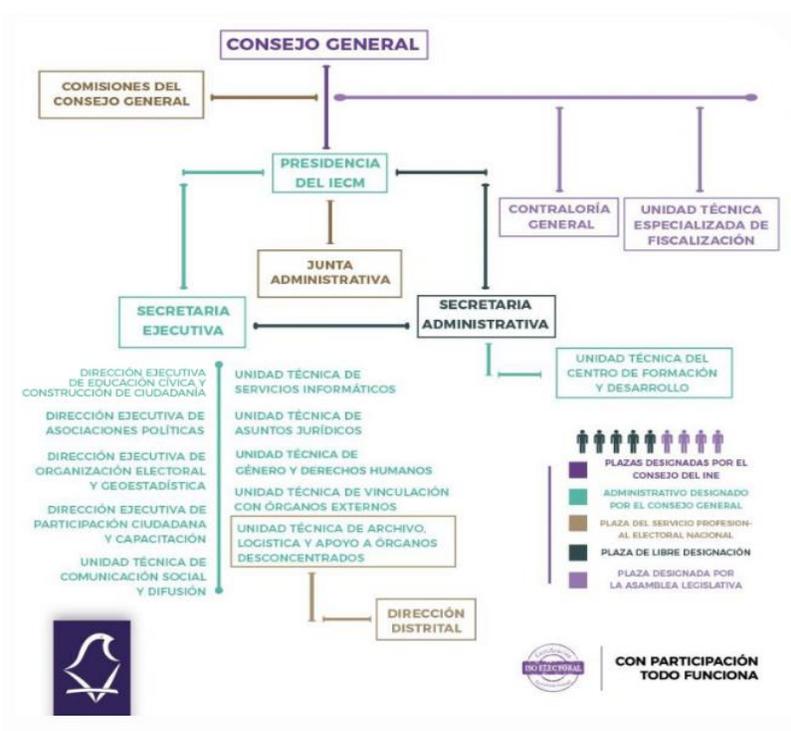
Actualmente las atribuciones encomendadas para el IECM desde la CPCM y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (CIPE) son las siguientes:

- Organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y alcaldías de la Ciudad de México.
- Garantizar la realización de los procesos de participación ciudadana, conforme a la Ley de Participación.
- Impulsar la democracia digital abierta, basada en tecnologías de información y comunicación.
- Tendrá a su cargo el diseño e implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía.
- Fortalecer el régimen de asociaciones políticas.
- Garantizar el principio de paridad de género y el respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.
- Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Promover el voto, la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía.

⁴² El CIPE fue reformado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 2 de junio de 2022. Dicha reforma impacto directamente en la organización del instituto, las modificaciones fueron realizadas bajo una idea de austeridad que dejó de lado la posibilidad de realizar un análisis detallado sobre la estructura orgánico funcional del IECM.

Lo anterior, con el objetivo de contribuir al desarrollo de la vida democrática de la Ciudad y asegurando el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Como se puede ver, el Instituto no sólo se encarga de realizar elecciones libres, periódicas y transparentes, también es la principal autoridad encargada de operar y darle seguimiento a los 20 mecanismos e instrumentos de democracia directa, representativa, participativa y de rendición de cuentas contemplados en la Ley de Participación.

Su organización antes de la reforma de 2022 contempla la siguiente estructura:



Organigrama recuperado de la página oficial del IECM.

Sobre la organización del Instituto, se tienen los siguientes datos:

- El IECM al igual que el resto de los OPLE, siguiendo el modelo del INE, es dirigido a través de un Consejo General, el cual es el máximo órgano de dirección y sus decisiones se toman de manera colegiada.

- El Consejo General está integrado a su vez por una presidencia y 6 consejerías más.
- 2 Secretarías; una Secretaría Ejecutiva y una Secretaría Administrativa.
- 4 Direcciones Ejecutivas.
- 8 Unidades Técnicas.
- 1 Contraloría Interna y
- 32 Direcciones Distritales.
- El Instituto cuenta con 19 organigramas que van desde la oficina de la presidencia hasta los órganos desconcentrados.⁴³
- En total, el Instituto se conforma con 744 personas, incluyendo a las personas que conforman las Direcciones Distritales.

A continuación, se detalla el número de personas por área del Instituto:

Tabla 3

Área	Número de personas adscritas
Presidencia del Consejo General	14
Consejería 1	9
Consejería 2	9
Consejería 3	10
Consejería 4	10
Consejería 5	8
Consejería 6	9

⁴³ El IECM cuenta con órganos desconcentrados permanentes que se denominan Direcciones Distritales, las Direcciones Distritales se crean a partir de los Distritos Electorales en los que se divide la Ciudad de México y son el primer contacto o punto de encuentro que tiene el Instituto con la ciudadanía.

Secretaría Ejecutiva	43
Secretaría Administrativa	77
Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía	36
Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas	29
Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística	48
Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación	32
Unidad Técnica de Comunicación Social y Difusión	24
Unidad Técnica de Servicios Informáticos	33
Unidad Técnica de Archivo, Logística, y Apoyo a Órganos Desconcentrados	32
Unidad Técnica de Asuntos Jurídicos	34
Unidad Técnica del Centro de Formación y Desarrollo	22
Contraloría Interna	42
Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos	15
Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos	15
Unidad Técnica Especializada de Fiscalización	12
Distritos del 1 al 32	181
Total	744

Elaboración propia con información del IECM actualizada al 30 de junio de 2022

Como se observa en la tabla, son 744 personas las encargadas de trabajar todo el año, independientemente de si hay elecciones ordinarias o no en la organización de procesos de democracia participativa como es el caso del presupuesto participativo, el cual inicia con la emisión de la convocatoria a más tardar en la primera quincena de enero de cada año y concluye hasta que los proyectos son ejecutados ese mismo año.

En materia de fiscalización, el Instituto trabaja de manera continua durante todo el año a través de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización (UTEF) en fiscalizar a las Agrupaciones Políticas Locales, liquidando a los Partidos Políticos Locales que no alcanzaron el 3% de la votación total emitida durante el Proceso Electoral Local Ordinario anterior, así como en la fiscalización, disolución y liquidación de Asociaciones Civiles que fueron constituidas por las Organizaciones Ciudadanas que participaron en el proceso de registro de Partidos Políticos Locales, como parte de las innovaciones, la UTEF del IECM también ha trabajado en los siguientes temas:

- Sistema Electrónico de Superación de Secreto Fiduciario, Bancario y Fiscal
- Sistema Integral de Fiscalización UTEF-IECM
- Reglamento Unificado en Materia de Fiscalización y Liquidación

Sobre estas actividades, hasta marzo de 2022, la UTEF ha reportado a través del informe trimestral sobre el cumplimiento de las actividades del Programa Operativo Anual 2022 lo siguiente:

- Para el Sistema Electrónico de Superación de Secreto Fiduciario, Bancario y Fiscal se buscó la creación de un sistema para agilizar que la Comisión de Fiscalización del Instituto realice, analice y se pronuncie sobre la aprobación de las solicitudes de información que se realizan a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del INE ya que el IECM no cuenta directamente con facultades para superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, este procedimiento se debe realizar a través de la autoridad electoral nacional que

es quien cuenta con esa atribución. Sobre el avance en estos trabajos, durante enero y febrero se estuvo analizando el requerimiento de este sistema con la Unidad Técnica de Servicios Informáticos, así como con las oficinas de las Consejerías.

- El Sistema Integral de Fiscalización busca la creación de una aplicación informática, diseñada para que los sujetos obligados realicen el registro electrónico de sus operaciones de ingresos y egresos, permitiendo adjuntar la documentación soporte de cada operación. Para la planificación y generación de estas funciones, la UTEF se basó en las funcionalidades que tiene el Sistema Integral de Fiscalización del INE, el objetivo es la generación de forma automática de los informes mensuales que de conformidad con el Reglamento deben ser presentados y proporcionen al personal de la UTEF. Sobre el avance en este tema, en marzo se reportó la elaboración de los lineamientos del Sistema.
- Finalmente, como ya se mencionó en el apartado anterior de este capítulo, los OPLE suelen tener una cantidad importante de reglamentos y lineamientos en materia de fiscalización. Ante esta situación, la UTEF identificó la necesidad de generar un Reglamento Unificado en materia de Fiscalización y Liquidación para lo cual se procedió durante este trimestre con la recolección de datos, revisión y análisis para la presentación de dos libros denominados “Generalidades” y “Fiscalización”, del Proyecto de Reglamento del IECM. Sobre este último punto, se ahondará en el apartado siguiente a partir de una revisión del marco normativo actual del Instituto.

3.4 Marco normativo en el ámbito local. El caso de la Ciudad de México

El CIPE prevé la existencia de una UTEF con las siguientes atribuciones:⁴⁴

⁴⁴ Artículo 108 del CIPE antes de la reforma de 2022.

- Deberá realizar la fiscalización relacionada con el origen y destino de los recursos de las Agrupaciones Políticas Locales y de las Organizaciones Ciudadanas interesadas en constituirse como Partido Político Local y a su vez realizar la fiscalización de las Organizaciones de Observación Electoral respecto del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades.
- Informar de manera periódica y detallada a la Comisión de Fiscalización (integrada por tres Consejerías), respecto del procedimiento de liquidación del patrimonio de los Partidos Políticos Locales y Agrupaciones Políticas Locales que hubieren perdido su registro.
- Generar medidas preventivas, orientadas a favorecer el adecuado registro contable y presentación de informes de los Partidos Políticos Locales, Agrupaciones Políticas Locales, aspirantes y candidaturas independientes y a promover entre ellas la cultura de la rendición de cuentas del origen, monto y destino de los recursos que ejercen.
- Establecer las acciones permanentes que aseguren una capacitación en aspectos contables y de rendición de cuentas a Partidos Políticos Locales, Agrupaciones Políticas Locales, aspirantes y candidatos independientes para fomentar la eficaz presentación de sus informes.
- Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para la sistematización y difusión de la información que genere la Unidad, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, para fomentar la rendición de cuentas, la transparencia y el control de los recursos públicos.
- En caso de delegación, la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los Partidos Políticos, aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas, observando las disposiciones que emita el INE, así como sustanciar, junto con la Comisión de Fiscalización, los procedimientos.

Asimismo, replicando el modelo nacional y la importancia que ya se mencionó de darle seguimiento a los trabajos de fiscalización a través de una Comisión que se

dedique exclusivamente a ello, hasta antes de la reforma de 2022, el CIPE contemplaba que la Comisión de Fiscalización del Instituto tuviera las siguientes facultades:⁴⁵

- Poner a consideración del Consejo General los proyectos de normatividad que le proponga la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización respecto del registro de ingresos y egresos de los sujetos obligados, la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, los informes que éstas deben presentar ante el Instituto Electoral, las reglas para su revisión y dictamen, así como el procedimiento relativo a la liquidación de su patrimonio.
- Supervisar temas como:
 - Los resultados del Programa Operativo Anual realizados por la UTEF.
 - Que los recursos del financiamiento que ejerzan los sujetos obligados se apliquen invariablemente para las actividades señaladas en el Código.
 - Los procesos de revisión de los informes que los sujetos obligados presenten sobre el origen y destino de sus recursos, según corresponda.
 - Los resultados del proceso de liquidación de los bienes de las asociaciones políticas que pierdan su registro.
 - Aprobar y poner a consideración del Consejo General los proyectos de Dictamen y Resolución que formule la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, respecto de la revisión de los informes presentados por Agrupaciones Políticas, Organizaciones Ciudadanas y Organizaciones de observadores electorales.
 - Así como informar al Consejo General de las presuntas irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos obligados.

⁴⁵ Artículo 109 del CIPE antes de la reforma de 2022.

Además de lo que contiene el CIPE, en el IECM se tienen cuatro reglamentos más para regular las tareas de fiscalización realizadas desde el Instituto, los cuales son:

1. Reglamento para la Fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en la Ciudad de México.
2. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que manifiesten su interés en constituirse como Partido Político Local de la Ciudad de México.
3. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Locales de la Ciudad de México.
4. Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en materia de Fiscalización de la Ciudad de México.

Reglamento para la Fiscalización de los recursos de las organizaciones de observadores electorales en la Ciudad de México

En este reglamento, se establecen las reglas, formatos e instructivos aplicables a las Organizaciones de Observadores Electorales en la Ciudad de México para regular los procedimientos de fiscalización sobre el origen, monto y aplicación de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

Se menciona el cómputo y los plazos que deben respetar los sujetos obligados, el Sistema Financiero para el registro de los ingresos, egresos y de la documentación comprobatoria la publicidad de los informes, los cuales serán públicos una vez que el Consejo General apruebe el Dictamen Consolidado y la Resolución correspondiente, así como la posibilidad de que las Organizaciones impugnen ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en caso de no coincidir con el Dictamen y Resolución.

Sobre el Sistema Financiero:

- Las Organizaciones que obtengan ingresos por hasta el equivalente a mil quinientas veces la UMA, deberán llevar una contabilidad mediante libros,

registros contables, estados de cuenta, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos que les permitan facilitar el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos.

- Conservar la información contable por un término mínimo de cinco años.
- Las Organizaciones deberán presentar dentro de los treinta días posteriores a la celebración de la jornada electoral a la Unidad de Fiscalización, el informe en forma impresa y en medio magnético, debidamente suscrito por la persona Responsable.
- Los egresos no reportados en el informe por la Organización, detectados por la Unidad de Fiscalización en el despliegue de sus funciones fiscalizadoras, serán computados a sus gastos.

Sobre los ingresos:

- Con el objetivo de controlar y poderle dar seguimiento oportuno al flujo de recursos recibidos, todos los ingresos en dinero, como en especie⁴⁶ que reciban las Organizaciones, deberán registrarse contablemente señalando claramente el concepto y estar sustentados con la documentación original correspondiente y, en su caso, depositarse dentro de los tres días hábiles siguientes a su recepción, exclusivamente en la cuenta bancaria de cheques a nombre de la Organización.
- Sobre el financiamiento privado, se menciona que las Organizaciones que rebase la cantidad equivalente a doscientas veces la UMA, deberán realizarse con cheque nominativo de la cuenta personal del o la aportante, o bien, a través de transferencia electrónica interbancaria en el que se utilice la clave bancaria estandarizada CLABE.

⁴⁶ Corresponde a las aportaciones de bienes muebles, inmuebles, consumibles o servicios de las personas asociadas y otros.

Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que manifiesten su interés en constituirse como Partido Político Local de la Ciudad de México

Este reglamento tiene por objeto establecer los lineamientos, formatos, instructivos, así como regular el procedimiento de fiscalización sobre el origen, destino y monto de los recursos que las Organizaciones de Ciudadanos y Agrupaciones Políticas Locales apliquen, única y exclusivamente, en el desarrollo de las actividades tendientes a obtener el registro legal como Partido Político Local en la Ciudad de México.

Sobre el Sistema Financiero:

- Al igual que en el reglamento anterior, las Organizaciones que obtengan ingresos por hasta el equivalente a mil quinientas veces la UMA, deberán llevar una contabilidad mediante libros, registros contables, estados de cuenta, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos.
- Conservar la información contable por un término mínimo de cinco años.
- Las Organizaciones de Ciudadanos, a partir de notificar al Instituto Electoral su interés de constituirse en Partido Político Local, deberán presentar a la Unidad de Fiscalización informes mensuales a más tardar dentro de los primeros 10 días del mes siguiente al que se reporte sobre el origen, destino y monto de los recursos que hayan recibido y aplicado exclusivamente para el desarrollo de sus actividades tendientes a obtener el registro legal como Partido.
- Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original que expida a nombre de la Organización la persona a quien se efectuó el pago. La Organización debe señalar de cada erogación la justificación, destino, beneficiario y su relación con la misma, así como firma de autorización del responsable o de los funcionarios autorizados.

- Al igual que en el reglamento anterior, los egresos no reportados en los informes por la Organización detectados por la Unidad de Fiscalización en el despliegue de sus funciones fiscalizadoras serán computados a sus gastos.

Sobre los ingresos:

- Las agrupaciones políticas locales deberán abrir una cuenta bancaria única de cheques, distinta a la que usan para sus operaciones ordinarias. Dentro de los cinco días siguientes a que manifieste, por escrito, su intención de constituirse como partido político local ante el IECM, deberán informar a la Unidad de Fiscalización el número de la cuenta y el nombre de la Institución bancaria.
- Para el seguimiento de los ingresos, la Organización integrará un registro individual y centralizado del financiamiento en dinero proveniente de las y los afiliados y simpatizantes. Este registro permitirá conocer el monto acumulado de las aportaciones por persona y se remitirá a la Unidad de Fiscalización, juntamente con sus informes.
- En caso de aportaciones en especie, se deberá expresar en el cuerpo del recibo la descripción relativa al bien aportado, incluyendo el valor de mercado⁴⁷.
- Sobre el financiamiento privado, podrá tener las siguientes modalidades; por personas afiliadas, simpatizantes, autofinanciamiento⁴⁸ y rendimientos financieros. Al igual que en el reglamento anterior, cuando la aportación en dinero de un afiliado o simpatizante rebase la cantidad equivalente a doscientas veces la UMA, deberá realizarse mediante cheque nominativo de la cuenta del aportante, o bien, a través de transferencia electrónica

⁴⁷ Se considerará el valor mencionado en el original o copia de la factura del bien aportado, si su tiempo de uso es menor a un año, en caso de que no se cuente con la factura y el valor de uso sea mayor a un año, el valor de dicho bien se determinará mediante el costo promedio de por lo menos dos cotizaciones de diferentes proveedores o, en su caso, por un avalúo realizado por perito valuator.

⁴⁸ Estará constituido por los ingresos que obtengan por sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos.

interbancaria en la que se utilice la clave bancaria estandarizada CLABE, cuyos comprobantes impresos emitidos por la institución bancaria incluirán la información necesaria para su identificación.

Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Locales de la Ciudad de México

Este reglamento tiene por objeto establecer los lineamientos, formatos, instructivos, así como regular el procedimiento de fiscalización de las Agrupaciones Políticas Locales y regular los procedimientos de fiscalización respecto del origen, destino y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

Sobre el Sistema Financiero:

- Es el tercer reglamento en el que los ingresos hasta por el equivalente a mil quinientas veces la UMA implica que las Agrupaciones deberán llevar una contabilidad mediante libros, registros contables, estados de cuenta, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos.
- También prevé que las agrupaciones deben conservar la información contable por un término mínimo de cinco años.
- Deberán presentar un informe anual de los ingresos y gastos utilizados para el desarrollo de sus actividades ordinarias correspondientes a cada ejercicio, a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.
- Al igual que en los anteriores reglamentos, los egresos no reportados en el informe por la Agrupación detectados por la Unidad de Fiscalización en el despliegue de sus funciones fiscalizadoras serán computados a sus gastos.

Sobre los ingresos:

- La sistematización de los ingresos se parece mucho al Reglamento de Organizaciones de Observadores Electorales, con la única excepción que no

pide señalar el concepto. En este reglamento se establece que; todos los ingresos en dinero, como en especie que reciban las agrupaciones de sus afiliados, afiliadas, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente.

- Al igual que en el reglamento anterior, en caso de aportaciones en especie, se deberá expresar en el cuerpo del recibo la descripción relativa al bien aportado, incluyendo el valor de mercado.
- Sobre el financiamiento privado, los tipos de financiamiento son los mismos que se establecen en el reglamento anterior cuando la aportación en dinero de un afiliado o simpatizante rebase la cantidad equivalente a doscientas veces la UMA, deberá realizarse mediante cheque nominativo de la cuenta del aportante, o bien, a través de transferencia electrónica.

Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización de la Ciudad de México

Este reglamento tiene por objetivo establecer las disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, entendiéndose como tales, las quejas o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

De los procedimientos:

- En este reglamento, el procedimiento de queja se iniciará a partir del escrito que presente cualquier interesado por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización y la facultad de iniciar procedimientos oficiosos prescribirá en el término de tres años a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores o que se tenga conocimiento de estos.

- La autoridad instructora procederá a acordar la integración del expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle número de expediente, avisar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva y a la persona que ocupe la presidencia de la Comisión de Fiscalización y, publicar en los estrados del Instituto Electoral el inicio del procedimiento oficioso de mérito.

De las resoluciones y sanciones:

- Las resoluciones deben realizarse siguiendo un formato y ciertas formalidades como son:
 - **Preámbulo:** datos que identifiquen al expediente, a la persona denunciada y, en su caso, a la persona quejosa, órgano que emite la resolución, lugar y fecha.
 - **Antecedentes:** actuaciones de la Unidad de Fiscalización, elementos que motivaron el inicio de queja, relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por los sujetos señalados como probables responsables.
 - **Considerandos:** fundamentación y motivación de los aspectos que se resuelven, identificación de los hechos, así como consideración sobre las circunstancias y la gravedad de la falta.
 - **Puntos resolutivos:** sanción, vistas a las autoridades competentes y determinación de la sanción.
- Sobre las sanciones, el Consejo General impondrá, las sanciones correspondientes previstas en la Ley una vez acreditada la existencia de una falta. Para determinar las sanciones se tomarán en cuenta los siguientes factores:
 - La gravedad de la falta en que se incurra.
 - Si existió dolo o culpa.
 - Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.
 - Las condiciones socioeconómicas.
 - Las condiciones externas.

- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

A partir de este análisis de la normativa aplicable a la fiscalización electoral local de la Ciudad de México, se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- Los primeros tres reglamentos analizados (Reglamento para la Fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en la Ciudad de México, el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que manifiesten su interés en constituirse como Partido Político Local de la Ciudad de México y el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Locales de la Ciudad de México) se observa que comparten las siguientes similitudes:
 - Los ingresos por hasta el equivalente a mil quinientas veces la UMA implica llevar una contabilidad en registros contables específicos.
 - En los tres se contempla resguardar la información por lo menos cinco años.
 - Los egresos detectados y no reportados serán considerados en sus gastos.
 - La sistematización de los ingresos tiene pocas variaciones.
 - Los tipos de financiamiento que se contemplan son los mismos.

Diferencias identificadas:

- La periodicidad con la que se entregan los informes puede variar.
- El último reglamento analizado, es decir el *Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización de la Ciudad de México*, como su nombre lo indica se centra en la aplicación de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización y es el único que resulta diferente al resto de reglamentos contenidos en la normativa local electoral de la Ciudad para atender temas de fiscalización.

3.5 La fiscalización electoral en la Ciudad de México. Detección oportuna de casos irregulares en el manejo de recursos

El papel de los OPLE para la detección oportuna del uso irregular de recursos en el ámbito local resulta fundamental para la vigilancia del origen y ejercicio de los ingresos, egresos, así como el registro de los movimientos contables realizados a fin de poderle dar seguimiento al uso del dinero en manos de las Agrupaciones u Organizaciones.

Si bien es cierto el INE tiene la atribución de realizar la fiscalización⁴⁹, sólo los OPLE tienen la facultad de vigilar la operación de los recursos en las Agrupaciones u Organizaciones en el ámbito local, mismas que pueden tener interés en constituirse posteriormente como Partido Político Local.

Realizando un repaso de las atribuciones de los OPLE en contraste con las atribuciones del INE mencionadas en el Capítulo anterior, se puede observar que los 32 OPLE son los que actualmente realizan la fiscalización de todas las Organizaciones y Agrupaciones registradas en sus respectivas entidades.

En el diseño normativo actual el INE no realiza la fiscalización a este nivel, es a través de los OPLE que se puede detectar de manera oportuna el manejo irregular de los recursos asignados a estos sujetos obligados.

Un caso de éxito en la detección de ingresos irregulares se puede observar en el caso de estudio de la organización denominada Enred@te por México A.C., en un primer momento, la Organización registró ingresos por \$2,225,000 mediante un supuesto mecanismo de autofinanciamiento, el cual de acuerdo con el Reglamento para la Fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que manifiesten su interés en constituirse como Partido Político local de la Ciudad de México⁵⁰ estará constituido por los ingresos que se obtengan a través de actividades

⁴⁹ Con la posibilidad de delegar esta y otras atribuciones a los OPLE (Artículo 32, inciso g) de la LGIPE).

⁵⁰ Artículo 49.

promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, así como otras actividades de este tipo que se realicen para allegarse de fondos.

Es importante mencionar que como ya observó en los reglamentos anteriormente analizados, estos ingresos deben estar respaldados con información documental y debidamente registrados en la contabilidad de la agrupación, mientras que cada evento será reportado a través de los formatos que la autoridad electoral pone a disposición de las Organizaciones.⁵¹

En el caso de Enréd@te por México, se buscó un autofinanciamiento que pretendió justificarse mediante la presunta venta de boletos para asistir a nueve conferencias en diversas Alcaldías de la Ciudad de México, impartidas por Fernanda Tapia; una locutora, periodista y conferencista mexicana.

Sin embargo, se detectaron las siguientes irregularidades en este esquema de autofinanciamiento:

1. Se reportó un mayor número de gastos que de ingresos, con una diferencia de \$1,608,435.75.
2. Se recibieron depósitos en efectivo por parte de personas no identificadas por un valor de 3 millones de pesos.
3. En un periodo muy corto de tiempo, cuatro meses y medio, la organización reportó un ingreso en efectivo de \$2,873,900 lo cual representó el 95.72% del monto total recibido por financiamiento privado de militantes y simpatizantes.
4. Todos los depósitos en efectivo rebasaron el monto máximo permitido⁵² para aportaciones de ese tipo.

⁵¹ El formato OC 7: CEA, el cual contiene entre otras cosas: tipo y lugar del evento, fuente de ingresos, números y fechas de las autorizaciones legales para su celebración, importe total de los ingresos obtenidos, importe desglosado de los gastos en que se haya incurrido, así como el nombre y firma del responsable.

⁵² Las aportaciones que excedan doscientas veces la UMA deberán realizarse mediante cheque de la cuenta del aportante, o bien, a través de transferencia electrónica interbancaria en la que se utilice la clave bancaria estandarizada CLABE, mientras que los comprobantes deben incluir la información necesaria para su identificación.

5. El Servicio de Administración Tributaria (SAT) informó a la autoridad electoral que Fernanda Tapia Canovi no emitió comprobante fiscal alguno a favor de la organización ni del supuesto proveedor por lo cual la autoridad hacendaria no puede comprobar si los servicios fueron pagados.
6. El costo por el servicio de impresión de boletos para las conferencias reportado fue de \$18,600 sin embargo, la organización no realizó ninguna transferencia bancaria a la cuenta de la empresa proveedora. En su lugar, presentó a la autoridad un comprobante de transferencia a una persona física, argumentando que era socio de la empresa.

La investigación realizada consistió en lo siguiente:

- Se solicitó que el SAT informara sobre los egresos de la organización.⁵³ Sobre la superación del secreto bancario, vale la pena destacar que es importante que las autoridades transversales que tienen que cooperar como es el SAT, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) o los bancos, entreguen en tiempo lo que se les requiere, esta es una atribución sumamente importante y útil para los OPLE al momento de realizar las investigaciones con la finalidad de verificar la veracidad de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, la ruta para su superación observada desde el IECM es la siguiente:
 1. Se realiza un Anteproyecto de Acuerdo por parte de la UTEF del IECM para solicitar a la UTF del INE información como: copias de facturas, cheques, transferencias bancarias, Registro Federal de Contribuyentes, domicilio fiscal, así como datos que permita determinar la capacidad económica de los sujetos investigados.
 2. El Anteproyecto de Acuerdo se somete a consideración de la Comisión de Fiscalización del IECM.

⁵³ Mediante oficio IECM/UTEF/263/2020. Este ejercicio resulta relevante ya que como menciona Díaz Santana (2021) es importante contar con mecanismos supletorios que ayuden a contrastar la veracidad de la información proporcionada, con el objetivo de cuidar que el órgano revisor no se encuentre en una posición de vulnerabilidad.

3. Las Consejerías que integran la Comisión de Fiscalización revisan la petición, pueden realizar observaciones para que se realicen modificaciones y una vez que todas las personas integrantes están de acuerdo se convoca a sesión para la aprobación del Acuerdo y de esta manera solicitar que a través del INE se realice la superación del secreto bancario a fin de realizar investigaciones exhaustivas.
- Luego de realizar ese procedimiento y una vez superando el secreto bancario, fiduciario y fiscal, en la Resolución se menciona que se analizaron 22 depósitos realizados a través del banco BBVA Bancomer.
 - Con estos depósitos, el Consejero Ernesto Ramos Mega, integrante de la Comisión de Fiscalización del IECM, identifica a través de un análisis realizado en el voto razonado que presentó durante la sesión de Consejo General en la que se resolvió este caso,⁵⁴ indicios de que se implementó un esquema de concentración de recursos, tanto por la fecha en la que se realizaron los depósitos, como por los montos, pues de conformidad con el artículo 35 párrafo tercero del Reglamento de Fiscalización, los ingresos recibidos en dinero deben depositarse dentro de los cinco días siguientes a su recepción. Para ejemplificar lo anterior, el Consejero realiza una tabla en la que se recuperan los depósitos más altos recibidos en una temporalidad que abarca tres meses, misma que se recupera a continuación:

Tabla 4

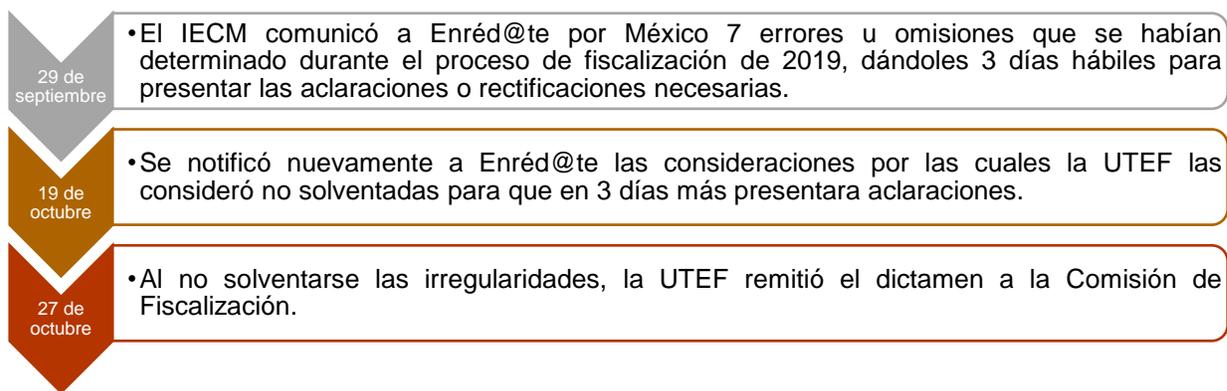
Fecha	Monto
15-abril-19	\$300,000.00
22-abril-19	\$58,300.0
29-abril-19	\$131,500.00
9-mayo-19	\$300,000.00

⁵⁴ Novena Sesión Urgente del Consejo General de fecha 6 de noviembre de 2020.

17-mayo-19	\$249,400.00
23-mayo-19	\$190,200.00
31-mayo-19	\$188,400.00
4-junio-19	\$220,000.00
27-junio-19	\$75,000.00

Recuperado del voto razonado del Consejero Ernesto Ramos Mega.⁵⁵

Luego de la investigación, la Unidad de Fiscalización del IECM realizó las siguientes acciones:



Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Regional Ciudad de México, expediente SCM-JDC-204/2020.

Finalmente, la falta se terminó considerando como grave por la autoridad electoral debido a que la conducta implicó una violación determinante a los criterios de fiscalización de los recursos a utilizar para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención de su registro legal.

En caso de que una Organización adopte un esquema de autofinanciamiento, este debe cumplir con las especificaciones planteadas en los reglamentos locales a fin de que el uso de recursos resulte transparente y se compruebe con documentos de

⁵⁵ Disponible a través de la siguiente liga: <https://ramosmega.files.wordpress.com/2021/03/voto-razonado-consejero-erm-enred40te-.pdf>

autenticidad las operaciones realizadas. Detectar que una Organización que tiene interés en constituirse como Partido Político no cumple con las disposiciones de la autoridad electoral significa una ardua labor de parte de los OPLE que resulta útil para vigilar el uso de recursos desde los ámbitos locales.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) confirmó la decisión del IECM al rechazar el registro a “Enréd@te por México A.C.” como Partido Político Local.

En el mes de julio de 2022, la UTEF presentó a la Comisión de Fiscalización el *Informe sobre el cumplimiento de las Actividades del Programa Operativo Anual 2022* en la cual se reporta que hasta ese mes se continuaba con el proceso de liquidación de tres organizaciones entre las que se encuentra “Enréd@te por México A.C.”

Sobre los procesos de liquidación, también resulta importante señalar que es más ágil realizar la liquidación de las organizaciones de las que se viene realizando un proceso de fiscalización con anterioridad y por lo tanto ya se cuenta con datos y un expediente conocido por la UTEF en contraste con la situación a la que se enfrentan los OPLE cuando tienen que realizar una liquidación de un Partido Político Local pero el INE es el que tiene los datos y expedientes de estos ya que el INE fiscaliza a los Partidos Políticos Locales, en caso de que los Partidos Políticos Locales pierden el registro, toda la tarea de liquidación es encomendada a los OPLE.

Como se observa, tanto en el caso de la superación del secreto bancario como en el proceso de liquidación, las reglas actuales de fiscalización en la interacción entre lo nacional y lo local resultan ser complejas.

En resumen, los OPLE son los únicos organismos que tienen la atribución de la fiscalización a las Agrupaciones u Organizaciones. Por ende, son los únicos organismos existentes en el país que cuenta con la experiencia y facultades para frenar irregularidades como las detectadas en el caso Enréd@te.

El desconocimiento de esta atribución y de cómo operan los procesos de fiscalización en el ámbito local supone un riesgo la vigilancia y verificación del uso de recursos en todo el territorio nacional.

3.6 Ventajas y desventajas de la reforma de 2014 en el ámbito local

A partir de lo desarrollado en este capítulo, se elaborará un punteo de ventajas y desventajas que trajo consigo la reforma de 2014 para el funcionamiento del sistema electoral en el ámbito local. Para lo cual se analizará si los OPLE hasta ahora han podido darles continuidad a los comicios locales, después se observará la colaboración con el Instituto Nacional Electoral y finalmente si se puede identificar un funcionamiento efectivo en temas de fiscalización.

De acuerdo con información del INE sobre las estadísticas de los OPLE, de 2015 a 2022 se tienen los siguientes datos sobre la realización de elecciones de gubernaturas, ayuntamientos y diputaciones locales en las entidades:

- En 2015 se realizaron elecciones en 17 entidades
- En 2016 en 14 entidades
- En 2017 en 4 entidades
- En 2018 en casi todas las entidades del país, hubo comicios en 30 de 32 entidades federativas.
- En 2019 en 5 entidades
- En 2020 en 2 entidades
- En 2021 en las 32 entidades del país
- En 2022 en 6 entidades

Mientras que los cargos que han sido electos a través de los años son los siguientes:

Tabla 5

Año	Gubernatura	Ayuntamientos	Diputaciones MR	Diputaciones RP	Número de elecciones
2015	9	993	387	387	60

2016	12	549	239	209	48
2017	3	270	34	21	10
2018	8	1,596	585	387	88
2019	1	55	54	32	10
2020	0	84	16	9	3
2021	15	1,926	642	421	105
2022	5	39	15	10	8
Total	53	5,512	1,972	1,476	332

Elaboración propia con información estadística del Instituto Nacional Electoral.

Luego de la reforma de 2014 se ha garantizado la realización de 332 elecciones libres y transparentes, en las que se han electo 53 gubernaturas, 5,512 ayuntamientos, 1,972 Diputaciones de Mayoría Relativa y se han determinado 1,476 Diputaciones de Representación Proporcional, todo gracias a la organización que se tiene desde los OPLE en todo el territorio nacional.

Con estos datos, se podría decir que la función de participar en la preparación de las jornadas electorales locales se ha cumplido año con año y de forma ininterrumpida. Con los comicios se han efectuado trabajos de escrutinio y cómputo con base en el resultado de las actas de cómputo distritales y locales, se ha implementado el Programa de Resultados Electorales Preliminares conforme a las reglas emitidas por el INE, así como se ha declarado la validez en las elecciones locales.

Listado de ventajas de la reforma de 2014:

- Se identifican procesos homogéneos en el ámbito local y federal.
- Existe una coordinación entre la autoridad electoral nacional y las autoridades locales.

- Al tener procesos transparentes fácilmente identificables por la ciudadanía se contribuye a dar mayor certeza en cada etapa del proceso electoral y con ello se contribuye a la generación de confianza en las Instituciones al momento de publicar los resultados de una elección.

Listado de desventajas de la reforma de 2014:

- Si bien es cierto existe una homogeneidad de los procesos que vienen desde el ámbito federal y se replican en el ámbito local, no ocurre lo mismo en la normativa interna de los OPLE. Se identifican múltiples Reglamentos para regular un mismo campo de actuación como es el caso de la fiscalización.
- A pesar de que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla en el artículo 32, inciso g) la posibilidad de delegar atribuciones a los Organismos Públicos Locales, esta no es una práctica que se suele realizar de parte de la autoridad nacional. No hay una delegación de facultades en ámbitos de competencia como la fiscalización a la autoridad local, lo cual limita su profesionalización y su campo de actuación a ciertos procedimientos muy específicos.

4. Detección de contradicciones y oportunidades de mejora en la fiscalización electoral de la Ciudad de México

El presente capítulo tiene por objetivo identificar áreas de oportunidad en la fiscalización local luego de analizar la funcionalidad actual en el Instituto Electoral de la Ciudad de México y se compone de los siguientes apartados: la funcionalidad de la fiscalización en el IECM en el cual se analiza si se cumplen con las atribuciones y facultades así como con los objetivos y perfiles de puestos que se tienen planeados en la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IECM, posteriormente en el siguiente apartado se hace un recuento del procedimiento que se siguió en el Congreso Local de la Ciudad de México para la aprobación de la reforma electoral, en un tercer apartado se señalan las implicaciones que tuvo la reforma electoral en materia de fiscalización y finalmente en el cuarto y último

apartado se identifican algunas áreas de oportunidad para mejorar la fiscalización en el ámbito local.

4.1 La funcionalidad de la fiscalización en el IECM

Una vez que se exploró el sistema de fiscalización electoral en la Ciudad de México, en este capítulo, a partir de los siguientes elementos se analizará si el sistema de fiscalización hasta antes de la reforma de 2022 funciona:

1. Primero se identificará si se cumplen con las atribuciones y facultades otorgadas en el marco normativo aplicable.
2. Posteriormente se revisará si se está buscando una profesionalización del personal que se encarga de las tareas de fiscalización que cumpla con los objetivos planteados en el Plan General de Desarrollo para el periodo 2020-2023 y el Programa Operativo Anual 2022.

1. Las atribuciones y facultades otorgadas en el marco normativo local en materia de fiscalización electoral son las siguientes:

- Realizar la fiscalización relacionada con el origen y destino de los recursos de los siguientes sujetos:
 - Agrupaciones Políticas Locales
 - Organizaciones Ciudadanas
 - Organizaciones de Observación Electoral

Sobre esta primera atribución, en los informes presentados por la UTEF, se menciona que la Unidad realiza trabajos de fiscalización desde 2019 de 19 Agrupaciones Políticas Locales, de las cuales 5 Agrupaciones al 29 de marzo de 2022 no presentaron su informe anual y sólo 13 firmaron el acta de inicio de los trabajos de fiscalización.

En abril de 2022, la UTEF presentó tres proyectos de dictamen consolidado respecto de la revisión de los informes mensuales de los ingresos y gastos

realizados por catorce Organizaciones Ciudadanas⁵⁶, en el desarrollo de sus actividades tendientes a obtener el registro legal como partido político local en la Ciudad de México correspondiente a 2019, lo anterior con el objetivo de evaluar la correcta aplicación de los recursos provenientes de Financiamiento Privado para el desarrollo de sus actividades. Mientras que sobre las organizaciones de observación electoral no se mencionan actividades de fiscalización relacionadas con el origen y destino de sus recursos.

- Informar a la Comisión de Fiscalización, los avances en la liquidación del patrimonio de los Partidos Políticos Locales y Agrupaciones Políticas Locales que hubieren perdido su registro.

En los informes, se reportan trabajos de Liquidación del Patrimonio de los siguientes partidos: Partido Humanista de la Ciudad de México; y Partido Equidad, Libertad y Género “ELIGE”. Sobre estos procesos, se ha avanzado en el seguimiento de juicios laborales, el cobro de deudores se ha solicitado la transferencia de los saldos de las cuentas bancarias de los partidos a la cuenta bancaria concentradora de cada uno, además de la realización de solicitudes de información y la revisión de los siguientes documentos:

- 1) Ingresos y Bancos
 - 2) Cuentas por cobrar y cuentas por pagar
 - 3) Activo fijo como bienes inmuebles, maquinaria, material de oficina, etc.
 - 4) Gastos
- Generar medidas orientadas a favorecer el adecuado registro contable y presentación de informes de los Partidos Políticos Locales, Agrupaciones Políticas Locales, aspirantes y candidaturas independientes.

⁵⁶ Agrupación Cívica Democrática, APL., Ahora Nosotros, A.C., Alianza de Organizaciones Sociales, APL., Unión Nacional Interdisciplinaria de Ciudadanos de la Ciudad de México, APL., Ciudad Libre, A.C., Nueva Generación Campamento 2 de Octubre, A.C., Movimiento Republicano por la Ciudad, A.C., Un Árbol por México, A.C., Avance Ciudadano, APL., Comerciantes Unidos de la Gran Tenochtitlán, A.C., Vanguardia Ciudadana Democrática, A.C., Organización Social Participativa, A.C., Generación Progresista, A.C. y Proyecto Integral Democrático de Enlace (PIDE), APL.

Actualmente, la UTEF cuenta con 20 formatos disponibles para que se realice el registro contable de los sujetos obligados, estos formatos son:

F-1: Informe Origen y Destino de Recursos.

F-2: Diario Mensual de Operaciones.

F-3: Detalle del Financiamiento Privado de Personas Afiliadas y Simpatizantes.

F-4: Detalle de Ingresos por Autofinanciamiento y/o Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos.

F-5: Control de Folios de Recibos Únicos de Aportaciones de Personas Afiliadas y/o Simpatizantes.

F-6: Control de Eventos de Autofinanciamiento.

F-7: Control de Folios de Recibos de Reconocimiento por Actividades Políticas.

F-8: Recibo Único de Aportaciones de Personas Afiliadas y/o Simpatizantes.

F-9: Recibo de Reconocimiento por participación en Actividades Políticas u Observación Electoral.

F-10: Inventario Físico de Bienes de Activo Fijo Valuado.

F-11: Informe de Ingresos y Gastos.

F-12: Relación de las Cuentas por Cobrar.

F-13: Detalle de Pasivo.

F-14: Relación de Personal.

F-15: Informe de Bienes Subastados/Enajenados y Entregados.

F-16: Aceptación de Notificaciones Electrónicas.

F-17: Detalle de la Documentación.

F-18.-Estructura Organizacional.

F-19.-Del Órgano de Finanzas.

F-20.-Registro Individual y Centralizado del Financiamiento en Efectivo.

A pesar de que se cuenta con todos estos tipos de registros, en los informes revisados durante la presente investigación, no se encontraron reportes sobre esfuerzos para el “adecuado registro”, por lo que se concluye sobre esta atribución que si bien es cierto existen las herramientas para realizar un registro contable, no se tiene información para asegurar si se cumple o no con un registro adecuado.

- Establecer las acciones permanentes que aseguren una capacitación en aspectos contables y de rendición de cuentas entre los sujetos fiscalizables para fomentar la eficaz presentación de sus informes, así como el manejo y control de sus recursos.

Sobre este punto y atendiendo a esta atribución, el IECM ha realizado las siguientes acciones de capacitación reportadas en el primer informe trimestral de 2022:

Del 1º al 8 de marzo, personal de la UTEF impartió el “Curso de capacitación para APL´s para fomentar la eficaz presentación de sus informes, así como el manejo y control de sus recursos” al que se invitaron a 19 Agrupaciones, de las cuales asistieron las siguientes 13 agrupaciones⁵⁷:

- Movimiento Civil 21
- Conciencia Ciudadana
- Asociación Mexicana de la Familia, Pro-Desarrollo Nacional
- Asociación Profesional Interdisciplinaria de México
- Tiempo Democrático
- Coordinadora Ciudadana del Distrito Federal
- Fuerza Nacionalista Mexicana
- Alianza de Organizaciones Sociales
- Fuerza Popular Línea de Masas

⁵⁷ Lo que representa un 68% de asistencia.

- México Avanza
- Avance Ciudadano
- Proyecto Integral Democrático de Enlace (PIDE)
- Unión Nacional Interdisciplinaria de Ciudadanos de la Ciudad de México

Sobre la capacitación que realiza la UTEF, vale la pena destacar que en los informes no se tiene información que indique de qué forma impactan estos cursos de capacitación en aspectos contables y de rendición de cuentas de los sujetos obligados, lo cual sería interesante de analizar.

- Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para la sistematización y difusión de la información que genere la Unidad, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, para fomentar la rendición de cuentas, la transparencia y el control de los recursos públicos.

Si bien es cierto la UTEF ha trabajado en el desarrollo de sistemas dos sistemas:

1. El Sistema Electrónico de Superación de Secreto Fiduciario, Bancario y Fiscal el cual consiste en una herramienta para para agilizar que la Comisión de Fiscalización del Instituto realice, analice y se pronuncie sobre la aprobación de las solicitudes de información que se realizan a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del INE

2. El Sistema Integral de Fiscalización UTEF-IECM el cual se trata de una aplicación informática, diseñada para que los sujetos obligados realicen el registro electrónico de sus operaciones de ingresos y egresos, permitiendo adjuntar la documentación soporte de cada operación.

En los reportes analizados del área, así como en los objetivos planteados para este año, no se menciona la intención de generar o implementar sistemas electrónicos para la sistematización y difusión de la información que genere la Unidad, hasta

ahora la información generada por esta área se puede localizar al buscar directamente en la sección de informes, acuerdos o resoluciones de la página oficial del IECM.

A partir de las actividades y avances de la UTEF reportados en los informes presentados ante el Consejo General, se puede apreciar que por excepción de la implementación de sistemas electrónicos para la sistematización y difusión de la información que genere la Unidad, las atribuciones enmarcadas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (CIPE) se están realizando, aunque valdría la pena generar indicadores para valorar su impacto.

Sobre el punto 2, al revisar si se cumplen con los objetivos planteados en el Plan General de Desarrollo para el periodo 2020-2023 y el Programa Operativo Anual 2022, se observa que el objetivo planteado en materia de fiscalización es el siguiente:

- Asegurar que se lleva a cabo una verificación, apegada a la normativa, del uso de recursos de los sujetos obligados y en su caso notificar errores u omisiones detectadas.

Mientras que los objetivos en materia de fiscalización contemplados en el Programa Operativo Anual 2022 consisten en:

- Fiscalización de los informes anuales de las Agrupaciones Políticas Locales de la Ciudad de México, correspondiente al ejercicio 2021.
- Liquidación de Agrupaciones Políticas Locales de la Ciudad de México.
- Liquidación del Patrimonio de los siguientes partidos: Partido Humanista de la Ciudad de México y Partido Equidad Libertad y Género
- Liquidación de Asociaciones Civiles constituidas por las Organizaciones que participaron en el proceso de registro de Partidos Políticos Locales: Vanguardia y Un Árbol por México

- Realizar procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización (PASF).

Contrastando los objetivos planteados por la Unidad con el primer informe trimestral, se observa que efectivamente se están trabajando cada uno de los objetivos inscritos en el Programa Operativo Anual:

- Sobre la fiscalización de los informes anuales de las Agrupaciones Políticas Locales de la Ciudad de México, correspondiente al ejercicio 2021 se mencionan los siguientes avances:
 - Se ha realizado la actividad de proporcionar asesoría y orientación de manera permanente a las Agrupaciones para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización con 25% de avance.
 - Recibir y revisar mensualmente el Diario Mensual de operaciones que presenten las Agrupaciones con 25% de avance.
 - Recepción del Informe Anual de ingresos y gastos 2021 con 100% de avance.
- Sobre la liquidación de Agrupaciones Políticas Locales de la Ciudad de México se señala que en caso de que el Consejo General determine la pérdida de registro de ciertas APLs, la UTEF procederá a su respectiva liquidación
- Con respecto a la liquidación del Patrimonio del Partido Humanista de la Ciudad de México se reportan actividades con avances superiores al 40% y el Partido Equidad Libertad y Género se reportan actividades con el avance del 100%.
- Se ha trabajado en la liquidación de las Asociaciones Civiles Vanguardia y Un Árbol por México, las cuales fueron constituidas por las Organizaciones que participaron en el proceso de registro de Partidos Políticos Locales.

- El 14 de enero, durante la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo General, se presentó el Informe de la UTEF del resultado del proceso de liquidación y disolución de “Vanguardia Progresista, A.C.
- En el caso de los procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización (PASF).
 - El 10 de enero, concluyó el periodo de instrucción de los casos “Vanguardia Ciudadana Democrática, A.C.” y “Un Árbol por México, A.C.”.

4.2 Análisis del personal que integra la estructura de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización

Por su parte, los perfiles de los puestos en la estructura actual de la UTEF, mismos que serán los encargados de realizar las actividades previamente enunciadas, son los siguientes:

Tabla 6

Nombre del puesto	Perfil	Formación requerida para la persona que ocupa el puesto
Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización	<p>Experiencia: comprobada en materia de fiscalización.</p> <p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Organizar el funcionamiento del área y del personal que integra la estructura de la Unidad Técnica, con la finalidad de optimizar y agilizar las tareas encomendadas al área. -Coordinar la planeación de la fiscalización de los informes relacionados con el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad de 	Áreas económico-administrativa, jurídica.

	<p>financiamiento las Agrupaciones Políticas Locales, de las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos interesados en constituirse como partido político local, las organizaciones de personas observadoras electorales y asociaciones civiles constituidas por las personas candidatas independientes.</p>	
Asistente Administrativo	<p>Experiencia: No aplica</p> <p>Funciones: -Auxiliar en la gestión y el seguimiento para la adquisición del área, a fin de proveer los recursos para el cumplimiento de bienes y servicios requeridos por, sus atribuciones</p> <p>-Apoyar en el seguimiento a los recursos financieros del área, con la finalidad de garantizar su correcta aplicación y comprobación.</p>	Carrera comercial o técnica
Directora de Fiscalización	<p>Experiencia: Fiscalización, Resoluciones y Derecho Electoral.</p> <p>Funciones: -Coordinar la elaboración de los informes que deberá rendir la Unidad Técnica a la Comisión de Fiscalización, respecto de los diversos procedimientos que lleve a cabo.</p> <p>-Coordinar los trabajos relacionados con la fiscalización de los informes de los diversos sujetos obligados, así como de los procedimientos de liquidación, para</p>	Contaduría Pública, Derecho o equivalentes.

	<p>comprobar que los mismos se ajustaron a las reglas establecidas en la norma electoral.</p> <p>-Coordinar las asesorías a los sujetos obligados respecto de sus derechos y obligaciones en materia de fiscalización.</p>	
Subdirector de Fiscalización	<p>Experiencia:</p> <p>Fiscalización, Auditoría, Contabilidad General.</p> <p>Funciones:</p> <p>-Supervisar la elaboración de los programas y guías de auditoría relativos a los rubros que conforman los informes de los sujetos obligados, para que las mismas se ajusten a las normas y procedimientos de auditoría, con la finalidad de garantizar la efectividad de las técnicas y procedimientos aplicados.</p> <p>-Supervisar la elaboración de los proyectos de dictámenes e informes derivados de las revisiones practicadas a las Agrupaciones Políticas Locales, así como los relativos a los informes de las organizaciones de la ciudadanía interesada en constituirse como partido político local, las organizaciones de personas observadoras electorales, así como los de cierre de liquidación de las asociaciones civiles y Partidos Políticos locales que pierdan su registro</p>	Contaduría Pública, Administración o equivalentes
Jefa de Departamento de Análisis Contable	<p>Experiencia:</p> <p>Fiscalización, Auditoría, Contabilidad General.</p> <p>Funciones:</p>	Contaduría Pública, Administración o equivalentes.

	<p>-Fiscalizar los informes anuales de las Agrupaciones Políticas Locales relacionados con el origen y destino de los recursos que reciban por financiamiento privado, de conformidad con el programa, procedimientos establecidos y el marco normativo vigente en la materia, con la finalidad de verificar el origen lícito, su empleo y aplicación</p> <p>-Vigilar las tareas de fiscalización de los informes mensuales de las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos interesados en constituirse como partido político local, respecto del origen y destino de los recursos que reciban por financiamiento privado.</p>	
Secretaria de Unidad	<p>Experiencia: Funciones administrativas.</p> <p>Funciones:</p> <p>-Recibir y registrar la correspondencia de la Unidad Técnica en el sistema de control de gestión, para su trámite y atención.</p> <p>-Elaborar documentos oficiales de la Unidad Técnica para establecer comunicación con instancias internas y externas.</p> <p>-Gestionar la agenda de trabajo de la Unidad Técnica para programar la atención de los asuntos de su competencia.</p>	Carrera comercial, Técnica o Bachillerato
Auxiliar de Servicios	<p>Experiencia: No aplica</p> <p>Funciones:</p> <p>-Apoyar en la recepción, registro, entrega y seguimiento de correspondencia, para su trámite y</p>	Secundaria

	<p>atención.</p> <p>-Apoyar en la digitalización y control del archivo de trámite y concentración, para mantenerlo actualizado y disponible.</p> <p>-Apoyar en las actividades logísticas, para el buen desarrollo de los eventos organizados por el área.</p>	
4 Analistas	<p>Experiencia: licenciatura</p> <p>Funciones:</p> <p>-Apoyar en la revisión de los registros contables y de la documentación comprobatoria que sustente los informes anuales o en su caso mensuales, presentados por las Agrupaciones Políticas Locales, organizaciones de la ciudadanía interesadas en constituirse como partido político local, organizaciones de personas observadoras electorales, asociaciones civiles y Partidos Políticos locales que pierdan su registro.</p> <p>-Apoyar la elaboración de las consideraciones técnico-contables para proponer modificaciones a la normativa interna en materia de fiscalización para mantenerla actualizada.</p> <p>-Apoyar en la elaboración de las consideraciones técnico-contables para integrar los informes periódicos que presentará la Unidad Técnica a la Comisión de Fiscalización, para dar cumplimiento a sus atribuciones.</p>	licenciatura

Elaboración propia con información del Directorio de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización (UTEF).

A continuación, a partir de los perfiles de puestos que se encuentran en el Catálogo de Cargos del IECM que fueron sistematizados en la tabla 1, se crea la tabla 2 con la finalidad de contrastar con los documentos curriculares expuestos de las personas que ocupan cargos directivos en la UTEF si cuentan con la experiencia profesional solicitado en cada uno de los cargos, así como si cuentan con la formación deseable:

Tabla 7

Nombre del puesto	Experiencia profesional	Formación con la cuenta
Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización	17 años de experiencia en fiscalización, auditoría y ejercicios simulados de liquidación bancarias.	Licenciatura en Derecho Licenciatura en Contaduría Maestría en Administración Pública
Directora de Fiscalización	25 años de experiencia en auditoría.	Licenciatura en Contaduría Pública
Subdirector de Fiscalización	3 años de experiencia en contabilidad, auditoría y recursos humanos.	Licenciatura en Contaduría Pública
Jefa de Departamento de Análisis Contable	13 años de experiencia en auditoría, contabilidad y fiscalización a Asociaciones Políticas.	Licenciatura en Contaduría Pública
Jefe de Departamento de Fiscalización a Asociaciones Políticas y Asesoría	21 años de experiencia en auditoría y manejo de cartera de clientes.	Licenciatura en Contaduría Pública

Elaboración propia con información del Directorio de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización (UTEF).

De los cargos que forman parte de la estructura de la UTEF hasta 2022, se observa que los perfiles principales para los puestos de dirección son los relacionados con las carreras de Contaduría Pública y Administración.

Estos perfiles están pensados de esta manera para que realicen funciones como la fiscalización de los informes relacionados con el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento las Agrupaciones Políticas Locales, las Organizaciones de Ciudadanas y Ciudadanos interesados en constituirse como Partido Político Local, las Organizaciones de Personas Observadoras Electorales y Asociaciones Civiles constituidas por las personas candidatas independientes.

A su vez, se solicita que las personas que ocupen estos cargos deben tener experiencia relacionada con fiscalización, auditoría y contabilidad, con lo que se observa que se busca una profesionalización de las personas que ocupan cargos de dirección, subdirección y jefaturas.

De todo lo expuesto con anterioridad y al contrastar las atribuciones, los objetivos y los perfiles de las personas que conforman la Unidad de Fiscalización, se puede resumir que:

- 1.La UTEF sí cumple con las atribuciones y facultades otorgadas en el marco normativo aplicable.
- 2.Se cumplen con los objetivos planteados en el Plan General de Desarrollo para el periodo 2020-2023 y el Programa Operativo Anual 2022.
3. Efectivamente, se está buscando una profesionalización del personal que se encarga de las tareas de fiscalización.

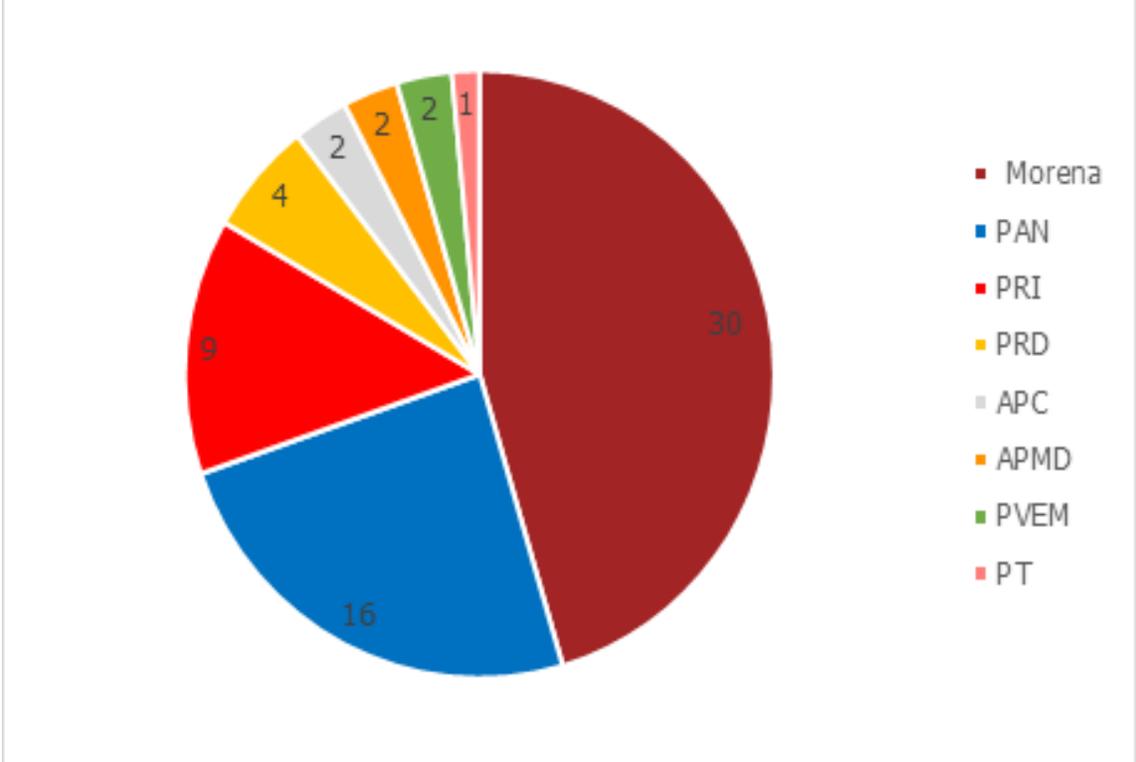
4.3 Ruta para la aprobación de la reforma electoral

El 17 de febrero de 2022 se presentó en el pleno del Congreso de la Ciudad de México (Congreso) por el Diputado Carlos Hernández Mirón perteneciente al partido político Morena, una iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman

diversas disposiciones del CIPE, misma que fue turnada a la Comisión de Asuntos Político-Electorales.

Cabe destacar que luego de un análisis de la integración del Congreso, tal y como se observa en la siguiente gráfica, se puede identificar que el partido que presentó la iniciativa cuenta con el 50% de los escaños de la II Legislatura.

Gráfica 3



Elaboración propia con información de la página oficial del Congreso de la Ciudad de México.

Mientras que la integración de la Comisión a la que fue turnada la iniciativa tampoco era muy alentadora, su conformación se muestra a continuación:

Tabla 8

Nombre de la persona integrante	Rol en la Comisión	Partido Político
Marco Antonio Temístocles Villanueva Ramos	Presidencia	MORENA
Maxta Iraís González Carrillo	Vicepresidencia	PRI
Ricardo Rubio Torres	Secretaría	PAN
Esperanza Villalobos Pérez	Integrante	MORENA
Alicia Medina Hernández	Integrante	MORENA
José Octavio Rivero Villaseñor	Integrante	MORENA
Yuriri Ayala Zúñiga	Integrante	MORENA
Diego Orlando Garrido López	Integrante	PAN
Gabriela Quiroga Anguiano	Integrante	PRD

Elaboración propia con información de la página oficial del Congreso de la Ciudad de México.

El 20 de mayo de 2022 durante la primera sesión extraordinaria de la Comisión de Asuntos Político-Electorales se aprobó el Dictamen respecto a la Iniciativa con

Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del CIPE presentada por el Diputado Carlos Hernández Mirón con la siguiente votación:

Tabla 9

Nombre	Partido político	Votación emitida al Dictamen
Marco Antonio Temístocles Villanueva Ramos	MORENA	A favor
Maxta Iraís González Carrillo	PRI	En abstención
Ricardo Rubio Torres	PAN	En contra
Esperanza Villalobos Pérez	MORENA	A favor
Alicia Medina Hernández	MORENA	A favor
José Octavio Rivero Villaseñor	MORENA	A favor
Yuriri Ayala Zúñiga	MORENA	A favor
Diego Orlando Garrido López	PAN	En contra
Gabriela Quiroga Anguiano	PRD	En contra

Elaboración propia con información de la primera sesión extraordinaria de la Comisión de Asuntos Político-Electorales⁵⁸.

⁵⁸ Misma que está disponible a través del siguiente enlace <https://m.facebook.com/CongresoCDMX/videos/643998267352043/>

Para analizar este comportamiento del Congreso Local de la Ciudad de México se retomará a Chasquetti (2010) quien analiza la disciplina partidaria que se puede presentar en la Cámara a través de la generación de cohesión de las personas pertenecientes a un partido para lo cual recupera lo que menciona Cox y McCubbins (2005) en *Legislative Leviathan Revisited* (2003):

“una estricta disciplina de partido, por lo menos en las votaciones importantes, resulta para el partido o coalición mayoritaria un método de contralor de los resultados legislativos. Cuando los líderes del partido tienen los medios para imponer disciplina a sus diputados, el control de la agenda se logra por voluntad de la dirección del partido (...) el cártel entonces no necesita lealtad en cada votación. A menudo, sólo se requieren los votos suficientes como para arrebatarse la victoria a la oposición. Los líderes del partido suelen tomar en cuenta las votaciones donde los dos partidos mayores toman posiciones opuestas y recompensan con la designación de los miembros leales en las comisiones más deseables...” (p.293)

Chasquetti señala que usualmente las personas que integran el Congreso pueden tener diversos objetivos. Sin embargo, suelen estar condicionados por el partido político al que pertenecen, para alcanzar las aspiraciones que tienen; por ejemplo, cuando buscan la reelección en su cargo, una candidatura para un nuevo puesto y así es como surge la disciplina partidaria, las oportunidades al interior del partido se dan en la medida en la que sus integrantes se apegan a las instrucciones del mismo. Cabe señalar que para que la disciplina sea efectiva, es importante la organización interna del partido, Chasquetti menciona que los liderazgos en el partido suelen delegar poder a los miembros que asumen el liderazgo de ciertas comisiones con la intención de controlar y a su vez monopolizar el poder de agenda del Congreso. Asimismo, los integrantes del partido saben que las decisiones tomadas en esas comisiones a partir de la línea que marcan los liderazgos desde el partido tendrán que ser respaldadas por todas las personas integrantes del pleno que pertenezcan al partido.

Para impulsar la reforma al IECM fue imprescindible la disciplina partidaria, misma que se muestra a través de la tabla de votación que se dio en la Comisión de Asuntos Político-Electorales por parte de las personas que militan en el partido

MORENA. En el presente caso de estudio, vale la pena recordar que la idea de una reforma electoral se puso en la agenda pública desde el presidente de la república, quien es a su vez el liderazgo más fuerte del partido político MORENA.

A su vez, la Ciudad de México actualmente es gobernada por ese mismo partido y la actual Jefa de Gobierno de la Ciudad es Claudia Sheinbaum Pardo quien trabajó directamente con Andrés Manuel López Obrador cuando éste era Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

En cuanto al comportamiento del Congreso de la Ciudad de México, se observa lo siguiente, el Diputado Temístocles Villanueva también es miembro de MORENA, es uno de los Diputados que cuenta con experiencia previa en el Legislativo; fue integrante de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, durante su encargo presidió la Comisión de Derechos Humanos y ya había pertenecido previamente a la Asamblea Legislativa, en esta II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México preside la Comisión de Asuntos Político Electorales y por lo tanto fue el encargado de aprobar desde la Comisión que preside la reforma electoral de la Ciudad de México.

Mirón R. (2022) recuerda en su artículo titulado “¿Para qué una nueva reforma electoral?” que a finales de abril el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma electoral de gran magnitud.

Señala que a diferencia de las iniciativas electorales que partieron de la reforma de 1977 con la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), esta iniciativa fue elaborada y presentada en solitario desde la Presidencia, no hubo negociaciones que incorporen las demandas de todas las fuerzas políticas, anteriormente las reformas electorales como se ha visto en el capítulo 1 de esta tesis nacen del consenso y las demandas desde la oposición y no desde el partido en el poder.

Woldenberg (2022) en su texto “Ojalá que no pase” señala que esta reforma “implica la destrucción de lo construido y que ha cumplido con su misión”, señalando que el mayor problema es el daño a la autonomía de las instituciones electorales para

alinearlas a la voluntad oficial, lo anterior, aun cuando la autonomía es una condición indispensable de la autoridad electoral y una victoria que se conquistó y consolidó a través de los años.

Woldenberg advierte que la autonomía se puede ver vulnerada toda vez que el diseño para el nombramiento de las 7 consejerías que se propone con la reforma es el siguiente:

- 20 propuestos por el presidente
- 10 por la Cámara de diputados
- 7 por el Senado
- 20 por la Corte

En el escenario político actual, eso representaría una ventaja para el partido que llegó al poder en 2018. Que la llegada al cargo de las próximas Consejerías se dé por este medio de selección supone que las y los Consejeros que pretendan competir por este cargo tendrían que buscar apoyos en el partido mayoritario, lo que podría complejizar la generación de contrapesos en la futura integración del Consejo General del INE, restando la posibilidad de que exista una pluralidad de ideas que tengan que ser consensuadas de manera colegiada.

Por su parte, Ramos (2022) en su texto titulado Derechos democráticos en el ámbito local, recupera parámetros internacionales mencionados en el “Foro internacional: en Defensa del INE y de la democracia mexicana” organizado por la Universidad de Guadalajara el 24 de mayo de 2022 en el cual se ponen sobre la mesa 5 condiciones mínimas con las que una reforma electoral debe cumplir para ser considerada como viable:

1. Solucionar un problema existente.
2. Debe partir del consenso.
3. Escuchar voces expertas.
4. Fortalecer la integridad electoral
5. Aumentar la credibilidad de la elección.

Considerando estos elementos, Ramos (2022) señala cuál es el impacto de esta reforma en el ámbito local:

“La iniciativa de reforma planteada no contempla ninguna de estas condiciones mínimas. Desde una visión centralista se desprecian los distintos tipos de participación ciudadana del ámbito local. Además, se invisibiliza el derecho y la exigencia que la ciudadanía tiene de tomar parte en la vida pública a través de mecanismos e instrumentos específicos de incidencia en sus entidades y con los cuales se fortalece la cultura democrática.”

Por su parte, regresando al escenario del ámbito local, la reforma propuesta por el diputado Carlos Hernández Mirón el 17 de febrero de 2022, propone la desaparición de la Unidad de Vinculación con Organismos Externos, la Unidad Técnica de Archivo Logística y Atención a los Órganos Desconcentrados, la Unidad de Fiscalización, y el Centro de Formación y Desarrollo, asimismo, reforma el artículo 98 del CIPE derogando la fracción VI en el cual se le daba la atribución al Consejo General para “crear unidades técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de los fines del instituto”, lo cual supone una violación grave a la autonomía de un órgano establecido como Constitucional Autónomo⁵⁹.

A continuación, se describen brevemente las acciones que realizan las Unidades Técnicas mencionadas por el Diputado Ricardo Rubio en su voto particular presentado el 20 de mayo de 2022 con motivo de esta reforma⁶⁰:

- **Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos (UTVOE):** tiene tareas específicas que no gestiona ninguna otra área del Instituto y opera la vinculación del IECM con más de 3,100 personas e instituciones aliadas a nivel nacional e internacional.

⁵⁹ Artículo 46 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

⁶⁰ Disponible en el Proyecto de dictamen que presenta la Comisión de Asuntos Político-Electorales sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto, por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/353ec72300aab25d7188969e5f05a573a4a88a1e.pdf>

- **Unidad Técnica de Archivo Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados (UTALAOD):** Su desaparición compromete el funcionamiento homogéneo y la calidad del trabajo de las 33 Direcciones Distritales mismas que se encargan de efectuar el cómputo en tiempo real, la noche de la jornada electoral y durante los procesos de participación ciudadana.
- **Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos (UTGyDH):** fue creada en el año 2003, su objetivo es fortalecer los mecanismos para promover la equidad de género, realizar revisiones en toda la documentación que generen las distintas áreas del Instituto, así como crear algunos materiales informativos y formativos con la intención de hacer transversal la manera de género.
- **Unidad Técnica Especializada de Fiscalización (UTEF):** encargada de realizar la fiscalización en el ámbito local de las Agrupaciones Políticas, las Organizaciones Ciudadanas y la liquidación de los Partidos Políticos Locales en la Ciudad de México.
- **Centro de Formación y Desarrollo (CFyD):** se encarga de fortalecer la profesionalización, capacitación, evaluación del desempeño, promoción, cambios de adscripción, rotación, permanencia, incentivos y disciplina de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, de la Rama Administrativa en los Órganos Desconcentrados y las oficinas centrales del IECM.

A partir de la propuesta de reforma realizada por las personas que se encargan de legislar en el Congreso bajo el argumento de priorizar la austeridad se evidencia un desconocimiento a las instituciones y a su funcionamiento.

En primera instancia, la eliminación de cargos se realizaba en áreas fundamentales que le permiten al IECM realizar las actividades sustanciales encomendadas desde la Constitución Política de la Ciudad de México.

Asimismo, se identifica una carencia de importancia que se da a la democracia participativa y de los procesos de participación ciudadana que año con año se organizan en la Ciudad de México, como por ejemplo es el caso del presupuesto participativo; instrumento a través del cual la ciudadanía puede decidir por el destino de recursos públicos que pretenden estar orientados al mejoramiento del entorno de las diferentes colonias de la Ciudad.

La discusión de la reforma al CIPE en la Comisión de Asuntos Político-Electorales, duró alrededor de 2 horas⁶¹, mientras que el debate en el Congreso de la Ciudad de México se prolongó casi 12 horas⁶². Por las participaciones realizadas en el pleno del Congreso durante la discusión de esta reforma por los diversos grupos parlamentarios, se advierte que toda la oposición que se mostró en la gráfica 1 estaba en contra de la reforma, sin embargo, el partido mayoritario contaba con los votos para aprobar la iniciativa⁶³.

Por si fuera poco, se observaron una serie de inconsistencias durante este proceso legislativo que vale la pena destacar:

1. No se aceptó un parlamento abierto. Aún y cuando este requerimiento se realizó, no sólo por la integración del Consejo General del IECM sino desde las propias fracciones parlamentarias.
2. Se observa un desconocimiento, no sólo a los procesos sino a la estructura orgánica del IECM. Por ejemplo, en el proyecto de dictamen se establece que la Secretaría Ejecutiva asumirá las atribuciones de la UTVOE y la UTALAOB ignorando que son menos personas las que laboran en la

⁶¹ Primera sesión extraordinaria de la Comisión de Asuntos Político-Electorales. Disponible en: <https://m.facebook.com/CongresoCDMX/videos/643998267352043/>

⁶² Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, sesión ordinaria del jueves 26 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=nNboJNenKac>

⁶³ En este punto, vale la pena señalar la importancia de, voto que emite la ciudadanía, a pesar de que en el Proceso Electoral Local Ordinario de 2021 el partido mayoritario perdió espacios en las Alcaldías de la Ciudad de México, este voto de castigo emitido por la ciudadanía no impactó de la misma manera en el Congreso Local, lo cual lleva a las consecuencias que ahora se están viviendo en la Ciudad de México, la aprobación de reformas con falta de objetividad y justificación que terminan por vulnerar los derechos político electorales de toda la ciudadanía.

Secretaría Ejecutiva que las que desempeñan su cargo hasta septiembre de 2022 en UTVOE y UTALAOD.

3. En la exposición de motivos del dictamen se establece que el número de personas que deberán de dejar sus respectivos cargos asciende a 105, aun cuando se carece de un estudio previo de la institución.
4. La autonomía del IECM se ve violentada cuando se pretende limitar y controlar su capacidad de gestión.

De los puntos expuestos anteriormente, se desprende que la reforma resulta inoperable en sus términos además de que atiende a la lógica de austeridad impuesta desde la Presidencia de la República en toda la administración pública del país.

El IECM al ser un órgano constitucional autónomo cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, así como con plena autonomía técnica y de gestión, en ese sentido, lo óptimo es que hubiera tenido la libertad de decidir cómo ajustarse a un recorte presupuestal. Sin embargo, al no darse estas condiciones y en acatamiento al dictamen aprobado por el Congreso, el Consejo General del Instituto optó por crear un Comité Técnico Especial Temporal para realizar los Trabajos de la Reestructura del Instituto Electoral de la Ciudad de México (COTERI)⁶⁴ en un plazo de 91 días, mismo que se cumplió el 01 de septiembre de 2022⁶⁵.

El Comité quedó integrado por todas las Consejerías que integran el Consejo General del IECM y presidido por la Consejera Erika Estrada Ruiz, de esta manera se buscarían realizar desde el propio Instituto los análisis necesarios que se

⁶⁴ La información sobre los Lineamientos de Operación del COTERI, el Plan de Trabajo, la propuesta metodológica para modificar la estructura orgánica y funcional del IECM, así como el Cronograma de actividades y las minutas de sus reuniones, se encuentran disponible a través de la siguiente página: <https://www.iecm.mx/comite-tecnico-especial-temporal-para-los-trabajos-de-la-reestructura-del-instituto-electoral-de-la-ciudad-de-mexico-coteri/>

⁶⁵ El 01 de septiembre de 2022 se aprobó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, mediante el cual se aprueba el Dictamen por el que se adecua la Estructura Orgánica y Funcional del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en cumplimiento al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 02 de junio de 2022. Disponible en la siguiente página: <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2022/IECM-ACU-CG-050-2022.pdf>

requieren para realizar una reestructura y que no se realizaron desde el Congreso de la Ciudad de México.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar lo preocupante que resultan las reformas que modifican las estructuras y recortan los presupuestos del sector público con el argumento de la austeridad, sin ponderar si esto tendrá impacto en la eficacia y la eficiencia de las Instituciones.

La generación de recortes sin un análisis exhaustivo y procurando no vulnerar las atribuciones Constitucionales de las dependencias públicas, ha llevado al IECM a tratar de generar ahorros a expensas de privar a la Institución de servicios básicos como la luz, esto se señaló durante la tercera sesión ordinaria del Consejo General del IECM⁶⁶ en la cual el representante del Partido Verde Ecologista de México, Yuri Pavón Romero mencionó que entre las 5 y 6 de la tarde aproximadamente evidenció los cortes de luz realizados, lo cual ha le ha llevado a interrupciones en su trabajo dentro de las instalaciones del Instituto.

4.4 Implicaciones de la reforma electoral en materia de fiscalización

El diseño institucional hasta antes de la reforma implicaba que la fiscalización de los recursos en el ámbito local se encomiende a unidades especializadas con autonomía técnica y de gestión, garantizando en todo momento el cumplimiento de los principios rectores en materia de fiscalización y sobre todo la independencia en el desempeño de la función fiscalizadora.

Aunado a ello, en el caso del IECM, la UTEF para el cumplimiento puntual de sus atribuciones debe contar con personas especialistas en la fiscalización de recursos, con conocimientos en materia de auditoría, rendición de cuentas y contabilidad.

Para estar en posibilidades de realizar actividades fiscalizadoras, cuando estas sean delegadas por el INE, se debe contar con un área que tenga la misma naturaleza de autonomía técnica y de gestión establecida a nivel constitucional. De

⁶⁶ La sesión se puede consultar a través de la siguiente liga:
<https://www.youtube.com/watch?v=jm1Hm5w2Tpw&t=87s>

no contar con un área especializada, se estaría vulnerando la adecuada vigilancia en el uso de los recursos.

Contrario a lo que se dice en la iniciativa, la fiscalización en el ámbito local no se trata de una actividad temporal. Su carácter es permanente, tal como acontece en el caso de la fiscalización de los recursos de las Agrupaciones Políticas Locales (APL), tal como se aprecia a continuación (art. 108 del CIPE):

- Se proporciona asesoría y orientación permanente a las APL para el cumplimiento de sus obligaciones.
- Se recibe y revisa mensualmente la información contable que presentan las APL.
- Se reciben y fiscalizan los informes anuales de las APL.
- Se notifican los oficios de errores u omisiones y se analizan las respuestas.
- Se notifica un segundo oficio de errores u omisiones, con el respectivo análisis de respuesta.
- Se elabora el proyecto de Dictamen Consolidado posterior a la fiscalización.
- Se elabora el proyecto de Resolución.

Organizaciones de observación electoral. Se fiscaliza el origen y destino de los recursos de las organizaciones de observación electoral respecto del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con su función.

Asociaciones Civiles. Asimismo, cada proceso electoral se fiscaliza y se lleva a cabo la disolución y liquidación de las Asociaciones Civiles constituidas por las personas aspirantes a una candidatura sin partido político en la Ciudad de México.
Organizaciones Ciudadanas. Se Fiscalizan los informes mensuales de las Organizaciones de Ciudadanos que manifestaron su interés en constituirse como partido político local y la liquidación de su patrimonio.

Partidos políticos locales que pierden su registro. Se lleva a cabo la liquidación del patrimonio de los partidos políticos locales que pierden su registro posterior a una elección.

Como dato a destacar, en octubre del año 2018 el Partido Humanista perdió su registro y aún, este Instituto está llevando a cabo diligencias y actuaciones para su liquidación, lo cual denota que esta actividad no es sencilla y se vuelve una necesidad la existencia de un órgano técnico especializado.

Solicitudes de manera permanente la superación del secreto fiduciario, bancario o fiscal para la fiscalización de las actividades señaladas.

Establecer las acciones permanentes que aseguren una capacitación en aspectos contables y de rendición de cuentas a Partidos Políticos Locales, APL's, aspirantes y candidatos independientes para fomentar la eficaz presentación de sus informes, así como el manejo y control de sus recursos.

Es por ello que, adscribir la Unidad Técnica de Fiscalización a la DEAP, sería desobedecer implícitamente la Constitución en la función fiscalizadora especializada y en caso de que sea delegada la función fiscalizadora, no se contaría con ese profesionalismo.

Las implicaciones de la reforma en materia de fiscalización son que al desaparecer a la UTEF y pasarla a la estructura de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas (DEAP) por una parte se demerita la labor de fiscalización que se realiza desde una unidad que hasta antes de septiembre de 2022 operaba con autonomía respecto de otras áreas del Instituto.

Se corre el riesgo de perder la especialización de los perfiles que actualmente integran la UTEF en caso de que no se rescaten a las personas que actualmente conocen los procedimientos de fiscalización al interior del Instituto con las Agrupaciones y Organizaciones, así como los procesos de liquidación con los Partidos Políticos Locales.

4.5 Áreas de oportunidad para fortalecer la fiscalización electoral en el ámbito local

A continuación, se enumeran y se desarrollan tres áreas de oportunidad que se identificaron sobre la manera en que se fiscalizan los recursos actualmente en el

IECM a las organizaciones, agrupaciones, entre otros, las áreas de oportunidad son las siguientes:

- I. La estructura actual de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización se encuentra en riesgo debido a la reforma de 2022 que plantea su desaparición.
- II. La posibilidad de delegar atribuciones a los Organismos Públicos Locales (OPLES), no es una práctica que se suele realizar de parte de la autoridad nacional, lo cual limita la actuación de los OPLES generando una percepción de infravaloración a las tareas de fiscalización realizadas desde lo local.
- III. Se identifican oportunidades de mejora en el ejercicio de las atribuciones con las que ya cuenta el OPLE en materia de fiscalización:
 - Una de estas atribuciones es la superación del secreto bancario, el cual se comienza a utilizar más constante a partir de la detección del caso Enred@te.
 - La liquidación de los partidos es otra atribución que se realiza en largos periodos de tiempo. Por ejemplo, en el caso del partido humanista, la liquidación de este partido se lleva realizando desde 2018.

A continuación, se desarrollará cada uno de los puntos antes mencionados:

La estructura actual de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización se encuentra en riesgo debido a la reforma de 2022 que plantea su desaparición

Como se mencionó en el apartado anterior, la reforma impulsada por el Congreso de la Ciudad de México impactó directamente en la estructura de la UTEF. Con el argumento de que a la UTEF del IECM nunca se le ha delegado la facultad de fiscalización a los partidos políticos locales que tiene el INE se intentó justificar su desaparición.

Con esta acción, por una parte, se ignora o se desestima la labor de fiscalización que realiza la UTEF actualmente a las Organizaciones Ciudadanas, Agrupaciones que pretenden constituirse como Partidos Políticos Locales. Por otra parte, es necesario destacar que estas acciones no las realiza ninguna otra autoridad

electoral.

Con la desaparición de la UTEF tal y como viene el en decreto aprobado por el Congreso, sería complejo continuar cumpliendo con la fiscalización a nivel local. La reforma establece en el CIPE que ahora las atribuciones de fiscalización serán realizadas por la DEAP, que pasaría a ser la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización (DEAPyF).

Sin embargo, en este punto se identifica un primer reto, al observar directorio actual de DEAP, se muestra que se tienen los perfiles de puestos siguientes:

- 1 Titular con formación en materia político-electoral o de participación ciudadana.
- 1 Coordinador de gestión con formación en Contaduría, Derecho, Economía, Administración, Ciencia Política, Comunicación, Actuaría o equivalentes.
- 1 Asesor B con la misma formación que el coordinador.
- 1 Secretaria de Unidad
- 1 Auxiliar de servicios
- 1 Chofer
- 1 Coordinador de Prerrogativas y Partidos Políticos con formación en Administración Pública, Administración Financiera, Derecho, Contabilidad, Ciencia Política y áreas afines.
- 1 Asistente administrativa con carrera comercial o técnica.
- 1 Jefatura de Unidad de Prerrogativas y Partidos Políticos con formación en Administración Pública, Administración Financiera, Derecho, Contabilidad, Ciencia Política y áreas afines
- 1 Jefe de Departamento Prerrogativas y Partidos Políticos I con formación en Administración Pública, Administración Financiera, Derecho, Contabilidad, Ciencia Política y áreas afines
- 1 Encargada de Despacho de la Jefatura de Departamento Prerrogativas y Partidos Políticos II
- 4 Analista con formación en Economía, Administración, Ciencia Política, Sociología, Comunicación, Actuaría o equivalentes.

- 1 Encargada de Despacho de la Jefatura de Departamento Prerrogativas y Partidos Políticos III con formación en Administración Pública, Administración Financiera, Derecho, Contabilidad, Ciencia Política y áreas afines
- 1 Jefatura de Departamento Prerrogativas y Partidos Políticos IV.
- 1 Dirección de Quejas con formación en derecho.
- 1 Subdirectora de sustanciación con formación en derecho.
- 1 Jefatura de Departamento de Sustanciación con formación en derecho.
- 4 Proyectista con formación en derecho.
- 1 Subdirección de Resolución y Dictaminación con formación en derecho.
- 1 Jefa de Departamento de Resolución y Dictaminación con formación en derecho.
- **Total:** 26 personas⁶⁷

Mientras que sus atribuciones principales son:

- Proyectar la estimación presupuestal para cubrir las diversas modalidades de financiamiento público que corresponde a los Partidos Políticos y Candidatos sin partidos.
- Apoyar las gestiones de los Partidos Políticos para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal.
- Vigilar los procesos de registro de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como Agrupaciones Políticas.
- Verificar y supervisar el proceso de las organizaciones de ciudadanos para obtener su registro como Partido Político local.
- Tramitar, sustanciar y elaborar la propuesta de proyecto de resolución de los procedimientos ordinarios sancionadores, así como la elaboración y remisión del dictamen de los procedimientos especiales sancionadores.

⁶⁷ Es importante mencionar que a pesar de que hay 26 personas activas actualmente, la estructura orgánica contempla la contratación de hasta 29 personas.

Como se observa, a pesar de que la DEAP como su nombre bien lo indica, se encarga de darle seguimiento a diversos trámites del proceso de registro, proyección del financiamiento y la sustanciaciones de procedimientos sancionadores, tanto en las atribuciones que se tienen como en el perfil del puesto que se requiere para integrar esta estructura no se contemplan personas que tengan experiencia previa en materia de fiscalización, más aún, las personas que integran actualmente la DEAP no tienen ni tendrían por qué saber realizar procedimientos de fiscalización y liquidación de partidos políticos.

Sin embargo, esta función, al tratarse de una de las actividades sustantivas del Instituto, no puede dejar de hacerse, se tendrá que designar a alguien más o crear alguna área especializada desde dentro de la DEAP a fin de cumplir con las responsabilidades conferidas en la Constitución Política de la Ciudad de México y el CIPE.

Las personas que actualmente integran la UTEF como se observó previamente son las personas idóneas para realizar estas funciones, no hay ningún área en el IECM que cuente con perfiles con experiencia previa en materia de fiscalización, auditoría y resoluciones.

La posibilidad de delegar atribuciones a los Organismos Públicos Locales (OPLES), no es una práctica que se suele realizar por parte de la autoridad nacional, lo cual limita la actuación de los OPLES generando una percepción de infravaloración a las tareas de fiscalización realizadas desde lo local

El Reglamento de Fiscalización establece que, si un Partido Político no obtiene el porcentaje mínimo de la votación establecido en la Ley para conservar su registro, el Interventor designado por la Comisión del Instituto, efectuará la liquidación, de recursos, teniendo la obligación de realizar la apertura de registros contables y cuentas bancarias independientes para los recursos mientras que la liquidación de Partidos Políticos Locales les corresponde a los Organismos Públicos Locales.⁶⁸

⁶⁸ Artículo 320 Bis.

En el IECM el procedimiento de fiscalización actualmente se regula a través de dos reglamentos:

1. Reglamento para la liquidación del patrimonio de las Asociaciones Políticas de la CDMX.
2. Reglamento para la liquidación y disolución de las Asociaciones Civiles Constituidas por las personas aspirantes y candidatos sin partido en la CDMX.

En el Reglamento para la liquidación del patrimonio de las Asociaciones Políticas de la CDMX⁶⁹ se establecen 3 periodos para la liquidación del patrimonio de los Partidos Políticos, conforme a las etapas siguientes:

- **Prevención:** período previo a las etapas de reserva y liquidación cuyo objeto es realizar las acciones precautorias necesarias para proteger el patrimonio de la Asociación Política y, por ende, garantizar el interés público y los derechos de terceros frente a éste.
- **Reserva:** período que transcurre entre la declaratoria o resolución de la pérdida de registro de la Asociación Política por el Consejo General, hasta el momento en que ésta cause estado o sea revocada.
- **Liquidación:** procedimiento por medio del que se concluyen las operaciones de la Asociación Política que pierda o le sea cancelado su registro; se cobran los créditos, se pagan los adeudos, se cumplen obligaciones y se otorga un destino a los bienes y recursos que integran su patrimonio, de conformidad con el orden de prelación establecido en el Reglamento.

En el Programa Operativo Anual y Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2022, se tenían contempladas realizar las siguientes liquidaciones:

- Liquidación del Patrimonio del otrora Partido Humanista de la Ciudad de México.

⁶⁹ Artículo 72.

- Liquidación del Patrimonio del otrora Partido Equidad, Libertad y Género.
- Liquidación del Patrimonio de las Asociaciones Civiles Constituidas por las Organizaciones que participaron en el Proceso de Registro de Partidos Políticos Locales: Vanguardia y un Árbol por México.

Se identifican oportunidades de mejora en el ejercicio de las atribuciones con las que ya cuenta el OPLE en materia de fiscalización:

A. La liquidación de los partidos es otra atribución que se realiza en largos periodos de tiempo. Por ejemplo, en el caso del partido humanista, la liquidación de este partido se lleva realizando desde 2018.

Esta área de oportunidad se desprende de la anterior, pero se centra particularmente en los largos periodos de tiempo que lleva realizar el proceso de liquidación analizando dos casos recientes de liquidación de partidos políticos locales:

- Partido Humanista de la Ciudad de México y
- Partido Equidad, Libertad y Género

Esta área de oportunidad se plantea en la medida en que se busca optimizar los procesos no solamente de fiscalización sino de liquidación en el ámbito local. Hasta 2022, luego de la revisión de atribuciones realizadas que tiene la UTEF se observa que el OPL del IECM realiza funciones de liquidación a partidos políticos locales, sin embargo, a través de la siguiente tabla se muestra el tiempo que se llevan realizando las siguientes liquidaciones a partidos políticos locales que no alcanzaron el 3% de la votación total emitida durante el Proceso Electoral local Ordinario Anterior.

Tabla 10

Nombre del partido político a liquidar	Año de registro	Año en que perdió el registro	% de avance en la liquidación
Partido Humanista de la Ciudad de México (PHCM)	2014	2015	<p>Avance de más del 40% en 2 de las 12 actividades programadas por la UTEF las cuales consisten en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Revisión e integración de los expedientes en poder del interventor para resguardo (48% de avance). ● Revisión y validación de la lista de acreedores presentada por el interventor (40% de avance).
Partido Equidad, Libertad y Género "ELIGE"	2020	2021	<p>Avance del 100% en 14 actividades programadas por la UTEF las cuales consisten en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Se informa al Interventor la situación financiera y el inventario físico de los bienes muebles e inmuebles en posesión del partido. ● Apertura de la cuenta bancaria concentradora para la administración de los recursos asignados al Partido Político.

			<ul style="list-style-type: none"> • Cancelación de las cuentas bancarias, que venía manejando el Partido Político.
--	--	--	--

Elaboración propia con base en el Informe de actividades correspondientes al primer trimestre, ejercicio 2022, de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización

Como se observa en la tabla anterior, han pasado 7 años desde que se inició el proceso de liquidación del otrora Partido Humanista de la Ciudad de México⁷⁰, mientras que el caso del Partido Equidad Libertad y Género en sólo 1 año tiene el 100% de avance y más actividades reportadas.

En el informe trimestral de actividades que presentó la UTEF ante el Consejo General del IECM se detallan las siguientes acciones para la liquidación del partido Humanista de la Ciudad de México:

- Se avanzó en el seguimiento de tres juicios laborales en proceso de los presuntos trabajadores del otrora PHCM, sin embargo, a la fecha no se cuenta con acuerdos adicionales respecto de éstos.
- Se identificaron deudores del PHCM por lo que se procedió con la elaboración de la solicitud del proceso resarcitorio ante la Procuraduría Fiscal de la Ciudad de México, así como la compilación de la documentación para proceder demandando a los dirigentes responsables del uso y aplicación de los recursos de la otrora PHCM, a continuación, se señalan los deudores localizados:
 - Román Hernández Rojas
 - José Freddy Estrada López y Fredy López Gallegos

Así como los deudores no localizados:

⁷⁰ Durante el desarrollo de la presente investigación, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 10 de agosto de 2022 la lista definitiva de créditos a cargo del Patrimonio del Otrora Partido Humanista de la Ciudad de México de los acreedores reconocidos. Misma que puede ser consultada a través del siguiente enlace: <https://www.iecm.mx/www/docs/fiscalizacion/LiquidacionPHCDMX.pdf>

- Miguel Ángel Hernández Rojas
- Luis Fernando Morales Olvera
- Walid Gold, S.A. de C.V.

Se detectaron inconsistencias y omisiones en la información proporcionada por el interventor en cuanto a su gestión por lo cual se elaboró el Proyecto de Acuerdo para llevar a cabo la revocación del nombramiento del interventor designado en el procedimiento de liquidación del patrimonio del PHCM.

Finalmente, sobre la liquidación de este partido, se menciona que se integraron físicamente 122 carpetas, de las cuales a la fecha se tiene un avance de 65% en la realización del expediente electrónico.

Patrimonio del otrora Partido Equidad, Libertad y Género

Una vez que el partido no alcanza el 3% de la votación total emitida, derivado de los cómputos distritales, se han realizado las siguientes actividades en materia de liquidación:

- La interventora autorizó el pago de arrendamiento de noviembre y diciembre 2021 de las oficinas que se utilizaban por el partido político.
- Se dio autorización para el traspaso de saldos de las cuentas bancarias abiertas, a los entonces candidatos, a la cuenta concentradora de campaña del partido ELIGE, y solicitó comprobante/acuse de las cancelaciones de éstas, así como también la cancelación de las cuentas que no tienen saldos.
- Se solicitó al responsable del otrora partido ELIGE la Firma Electrónica (FIEL) del Registro Federal de Contribuyentes PEL 200904 NP9, los estados de cuenta bancarios de los meses de enero y febrero, y movimientos a la fecha de impresión del año en curso.

Esta disparidad en el porcentaje de avance que se tiene con dos casos de liquidación de los partidos políticos Partido Humanista de la Ciudad de México y el Partido Equidad, Libertad y Género es una muestra de que es importante considerar

el diseño institucional y la operacionalización de procesos para continuar avanzado con las atribuciones y responsabilidades en materia de fiscalización.

B. Una de estas atribuciones es la superación del secreto bancario, el cual se comienza a utilizar más constante a partir de la detección del caso Enred@te.

El Instituto Mexicano de Estrategias define al secreto bancario, fiduciario y fiscal, como:

“el mecanismo legal, mediante el cual, se protege la información y documentación relativa a ciertas operaciones y servicios bancarios, fiduciarios y bursátiles que prestan las instituciones de crédito, concediéndole el carácter de confidencial, por lo que, salvo en los supuestos previstos por la ley”

Uno de estos supuestos es cuando el Consejo General INE en función de sus atribuciones de fiscalización requiere realizar la superación del secreto bancario, ya que con fundamento en el artículo 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales “no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida.”

Por su parte, en el caso de la superación del secreto bancario, para los OPLE la Ley prevé que deberán coordinarse con la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización, que será el conducto para superar las limitaciones del secreto bancario, fiduciario y fiscal⁷¹.

⁷¹ Artículo 195 de la LGIPE.

El procedimiento para la superación del secreto bancario es el siguiente:



Elaboración propia con información del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, vigente al dos de junio de dos mil veintidós y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es importante que se señale que las solicitudes de información para la superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal procederá en los siguientes casos⁷²:

- a) Procedimientos administrativos oficiosos y de queja en materia de fiscalización.
- b) Informes anual, de precampaña y campaña que presenten los partidos políticos.
- c) Informes de actos tendentes para la obtención del apoyo ciudadano, y campaña que presenten los aspirantes y candidatos independientes respectivamente.
- d) Informes que presenten las Organizaciones de observadores, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político y las Agrupaciones.
- e) Cuando sea el conducto de los Organismos Públicos Locales que ejerzan facultades de fiscalización, con la finalidad de superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal.
- f) En el supuesto de que el Secretario del Consejo, requiera información relativa a la situación financiera, bancaria y fiscal, con la finalidad de ejercer las facultades de investigación de los procedimientos administrativos sancionadores.

⁷² Artículo 333 numerales 1 y 2 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

De acuerdo con información proporcionada por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización a través de solicitudes de información, antes de la sustanciación derivada del Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de Fiscalización correspondiente a Enred@te por México, A.C., es decir durante el periodo de enero del 2014 y hasta el 17 de mayo del 2021, la UTEF presentó a la Comisión de Fiscalización **cinco proyectos de acuerdo** con solicitudes para superar las limitaciones del secreto bancario o fiscal, de las cuales una no fue aprobada. Posterior al inicio del citado Procedimiento Administrativo, es decir por el periodo del 18 de mayo del 2021 y hasta la fecha, la UTEF ha presentado a la Comisión de Fiscalización un total de **diez proyectos de acuerdo** con solicitudes para superar las limitaciones del secreto bancario o fiscal.

Tabla 11

Comisión Permanente de Fiscalización							
2014-2022							
Sesión de la Comisión de Fiscalización			Acuerdo		Procedimiento		
Ejercicio	Fecha	Tipo	Número	Título	Revisión	Objeto	
Durante la Gestión de la Consejera Electoral Gabriela Williams Salazar, como presidenta de la Comisión de octubre de 2014 a octubre de 2016, se realizaron dos solicitudes de información para superar el secreto bancario, fiduciario o fiscal.							
2015	23 de junio	Sexta Ordinaria	CF/014/15	(*) Superar las limitaciones del secreto fiscal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el marco de la fiscalización y procedimientos de auditoría,	Informe Anual 2014 del PVEM en el Distrito Federal	Solicita información de operaciones con proveedores: domicilio fiscal, declaración anual de proveedores 2014, capacidad de ingresos y gastos de las personas morales indicadas, a efecto de contar con la evidencia suficiente y	

				correspondientes al ejercicio 2014		competente que acredite la veracidad de las operaciones reportadas en su IA 2014.
2015	26 de agosto	Octava Ordinaria	CF/018/15	(*) Superar las limitaciones del secreto fiscal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el marco de la fiscalización y procedimientos de auditoría practicados, correspondientes al ejercicio 2014.	Informe Anual 2014 de los partidos políticos PAN, PRI, PRD, PT, MC y NUAL en el Distrito Federal	Solicita información de operaciones 2014 con proveedores, así como que informe la totalidad de operaciones reportadas por dichos proveedores en 2014 con cada uno de seis partidos políticos en el DF, en su caso de cualquier nota de crédito expedida, a efecto de contar con la evidencia suficiente y competente que acredite la veracidad de las operaciones reportadas en su IA 2014.
<p>Durante la Gestión del Consejero Electoral Bernardo Valle Monroy, como presidente de la Comisión del 15 de octubre de 2018 al 9 de octubre de 2020, únicamente se realizó una solicitud de información para superar el secreto bancario, fiduciario o fiscal.</p>						
2020	18 de marzo	Primera Extraordinaria		Superar el secreto bancario, respecto de los estados de cuenta bancarios de los meses de enero a diciembre de 2019, a nombre de los integrantes del Comité Directivo de las organizaciones de ciudadanos Enred@te por México, A.C. y	Enred@te por México, A.C.	No se aprobó la petición referida por dos votos en contra y uno a favor.

				Sociedad, Equidad y Género, A.C.		
Durante la Gestión de la Consejera Electoral Erika Estrada Ruíz, como presidenta de la Comisión del 10 de octubre de 2020 y hasta la fecha, se han realizado 12 solicitudes de información para superar el secreto bancario, fiduciario o fiscal.						
2021	25 de marzo	Tercera Ordinaria	CF/10/21	(*) Superar el secreto bancario y fiscal, respecto de Miguel Ángel Hernández Rojas, Luis Fernando Morales Olvera y Walid Gold S.A. de C.V., en su carácter de deudores del otrora Partido Político Humanista	Liquidación del Otrora Partido Humanista de la Ciudad de México	Dar a conocer los últimos domicilios fiscales de dos personas físicas y una moral, así como los movimientos financieros, relacionados con las operaciones con el otrora Partido Humanista de la Ciudad de México y que de acuerdo a información que obra en el expediente tienen adeudos con éste.
2021	20 de abril	Primera Extraordinaria	CF/11/21	(*) Superar el secreto bancario de 10 Organizaciones de Ciudadanos, en el marco de la elaboración del Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución.	Organizaciones de Ciudadanos que manifestaron su interés en constituirse como partido político local de la Ciudad de México	Dar a conocer los últimos movimientos financieros, que permita saber a la autoridad competente, la capacidad económica de las Organizaciones de Ciudadanos, que se ubiquen en el supuesto de ser acreedores a la imposición de alguna sanción, a efecto de no fijar una sanción

						excesiva o incongruente.
2021	08 de junio	Segunda Extraordinaria	CF/1 7/21	(**) Superar el secreto bancario y fiscal, a Dieciséis Asociaciones Civiles constituidas por las personas aspirantes a una candidatura sin partido.	Asociaciones Civiles constituidas por las personas aspirantes sin partido	Dar a conocer a la autoridad los últimos movimientos financieros de las cuentas bancarias abiertas expreso para el manejo de los recursos financieros durante la etapa de la obtención de registro, así como para validar y comprobar los ingresos y egresos.
			CF/1 8/21	(**) Superar el secreto bancario y fiscal, respecto de las personas morales Welsh Designs, S.A. de C.V. y Notaría Pública 232, S.C.	Procedimiento Administrativo Sancionador "Enréd@te por México, A.C."	El propósito de que la autoridad competente conozca los movimientos financieros de dos personas morales, durante los ejercicios 2019, 2020 y lo que va de 2021.
2021	30 de junio	Cuarta Extraordinaria	CF/2 2/21	(**) Solicitar diversa información respecto a Dieciséis Asociaciones Civiles constituidas por las personas candidatas sin partido en el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México, al ser necesario superar el secreto bancario y fiscal.	Asociaciones Civiles constituidas por las personas candidatas sin partido	Conocer los estados de las cuentas bancarias abiertas para el manejo de sus recursos durante la etapa de obtención del registro, así como las facturas que permitan conocer las transacciones para validar y comprobar los

						ingresos y egresos reportados.
			CF/2 3/21	(**) Solicitar diversa información respecto a Diecinueve Agrupaciones Políticas Locales, al ser necesario superar el secreto bancario.	Informe Anual de Agrupaciones Políticas Locales	Obtener información de los estados de cuenta bancarios de las cuentas que fueron abiertas para el manejo de sus recursos financieros.
			CF/2 4/21	(**) Solicitar diversa información respecto de la persona moral Welsh Designs, S.A. de C.V., al ser necesario superar el secreto fiscal.	Procedimiento Administrativo Sancionador "Enréd@te por México, A.C."	Conocer la situación fiscal y operaciones con la AC
2021	20 de julio	Quinta Extraordinaria	CF/2 5/21	(**) Solicitar diversa información respecto a Seis Organizaciones de Ciudadanos constituidas en Asociación Civil que presentaron escrito de desistimiento de su intención de constituirse como partido político local, al ser necesario superar el secreto bancario.	Organizaciones de Ciudadanos que desistieron de su intención de constituirse como partido político local	Contar con el diagnóstico real y actualizado de la posición financiera de las organizaciones.
2021	06 de octubre	Segunda Urgente	CF/3 2/21	(**) Solicitar diversa información respecto de las personas físicas Teófilo Benítez Arona y Joanna Cristal Gómez Olivera al ser necesario superar el secreto bancario y fiscal.	Procedimiento Administrativo Sancionador Vanguardia Ciudadana	Para que la autoridad competente conozca la información requerida.

			CF/3 3/21	(**) Solicitar diversa información respecto de cincuenta y un afiliados y simpatizantes, al ser necesario superar el secreto bancario y fiscal.	Procedimiento Administrativo Sancionador Un Árbol por México, A.C.	Para que la autoridad competente conozca la información requerida.
2022	14 de junio	Segunda Extraordinaria	CF/1 6/22	(**) Solicitar diversa información respecto de la C. Pía Daniela Herrera Mistretta, al ser necesario superar el secreto fiscal.	El 09-07-22, mediante oficio IECM-SE/QJ/997/2022, el Encargado del Despacho de la SE remitió a la UTEF el Acuerdo del 7-06-22, dictado dentro del exp IECM-QCG/PE/315/2021 (TECDMX-PES-038/2022), en cuyo numeral TERCERO solicita al Titular de la UTEF realice las gestiones necesarias para superar el secreto fiscal.	Conocer la situación fiscal documentada dentro del último ejercicio fiscal o en su caso de los tres inmediatos anteriores, en la que conste: el RFC; la utilidad fiscal; la determinación del ISR y estado de posición financiera, domicilio fiscal y cédula fiscal, así como cualquier dato que permita determinar la capacidad económica de la C. PÍA DANIELA HERRERA MISTRETTE

2022	20 de julio	Tercera Extraordinaria	CF/22/22	(**) Solicitar diversa información respecto de los CC. Xóchilt Bravo Espinosa y Carlos Hernández Mirón; así como, de la asociación denominada "Comerciantes Tanguistas Unidos Circuito Mani, A.C.", al ser necesario superar el secreto fiscal.	El 13 de julio del 2022, mediante oficio IECM-SE/QJ/1154/2022, el Encargado del Despacho de la SE a la UTEF, el Acuerdo de fecha 13 de julio del mismo año, dictado dentro del exp IECM-QNA/016/2022, en cuyo numeral SEGUNDO solicita al Titular de la UTEF realice las gestiones necesarias para superar el secreto fiscal.	<p>Obtener copias de las facturas, pagos en efectivo, cheque o transferencia bancaria, de las operaciones realizadas por los sujetos y AC en cuestión, durante los meses de noviembre a diciembre de 2021 y de enero a julio del año 2022, relacionadas con proveedores relacionados con la compraventa o donación de productos perecederos (verdura, fruta), los cuales se relacionan con los hechos materia de denuncia.</p> <p>Conocer la situación fiscal documentada dentro del último ejercicio fiscal o en su caso de los tres inmediatos anteriores, en la que conste: el RFC; la utilidad fiscal; la determinación del ISR y estado de posición financiera, domicilio fiscal y cédula fiscal, así como cualquier dato que permita determinar la capacidad económica de los referidos ciudadanos, así como de la AC.</p>
------	-------------	------------------------	----------	---	---	--

Recuperado de la información proporcionada por la UTEF del IECM.

Asimismo, se señala que derivado de una vista enviada por la UIF, respecto a diversos hechos cometidos por la A.C. Enréd@te por México, relacionados con el origen de los recursos utilizados por dicha organización en el proceso de registro como partido político local, la UTEF realizó **tres solicitudes** al SAT y a la UIF de manera directa durante el periodo de junio y julio de 2020, sin mediar acuerdo de la entonces Comisión de Fiscalización.

Tabla 12

Núm.	SOLICITUDES SIN MEDIAR ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN			
	OFICIO GIRADO POR LA UTEF			
	DIRIGIDO A:	NÚMERO	FECHA	SOLICITUD
1	Raquel Buenrostro Sánchez Jefa del Servicio de Administración Tributaria	IECM/UT EF/263/2020	30/jun/2020	(***) Solicita remitir los comprobantes fiscales digitales por internet (CFDI) de la totalidad de operaciones realizadas por la organización Enréd@te por México, A.C. durante 2019.
2	Dr. Santiago Nieto Castillo Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP	IECM/UT EF/264/2020	1/jul/2020	(***) Solicita información de la Dirección General de Análisis, atinente a los CC. Miguel Ángel Vázquez Reyes y Sinthia Campos Fernández, de la misma forma en que remitieron las investigaciones de diversas personas relacionadas con el escrito de queja remitido.

3	Dr. Santiago Nieto Castillo Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP	IECM/UT EF/266/20 20	15/jul/2020	(**) Solicita le sea proporcionado el análisis documental atinente a los 57 ciudadanos que enlista en su anexo, con la finalidad de contar con mayores elementos.
---	---	----------------------------	-------------	---

Recuperado de la información proporcionada por la UTEF del IECM.

Los cambios que se han generado en la Comisión a partir del caso Enréd@te por México han llevado cada vez más al uso de la atribución de superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal a través de la autoridad nacional. Lo anterior, contribuye a la exhaustividad en las investigaciones que se realizan en todos los ámbitos de gobierno, incluido el local, pero lo que es aún más importante, es que gracias a esta atribución se puede detectar oportunamente el uso irregular de los recursos.

Conclusiones

El objetivo de la presente investigación fue identificar, a través del estudio de los trabajos que realiza actualmente la autoridad electoral local en materia de fiscalización y liquidación, con las Agrupaciones Políticas Locales, las Organizaciones Ciudadanas y con los Partidos Políticos Locales, cómo son los procesos institucionales de revisión e investigación para la detección oportuna en el uso irregular de recursos.

Con lo anterior, se da cuenta de la importancia que tiene la fiscalización no solamente para realizar una revisión de los recursos que ejercen los sujetos obligados. El valor de la fiscalización recae en la contribución que tiene este ejercicio para mantener elecciones competidas y realmente equitativas entre las distintas fuerzas políticas que existen, en este caso en la Ciudad de México, entidad en la que se centró la presente investigación.

Las atribuciones que tiene el IECM como Organismo Público Electoral Local de la Capital del país consisten en realizar la fiscalización relacionada con el origen y

destino de los recursos de las Agrupaciones Políticas Locales, las Organizaciones Ciudadanas y las Organizaciones de Observación Electoral, realizar la liquidación del patrimonio de Partidos Políticos Locales, notificar errores u omisiones detectadas a los sujetos obligados, entre otras.

Estas atribuciones son de competencia exclusiva de los OPLE, no las realiza el INE, ni las tiene conferidas en el marco normativo vigente, por lo tanto, no las podría realizar la autoridad nacional. Es importante destacar que, si las labores de fiscalización previamente mencionadas se dejan de realizar en el ámbito local, se estaría dejando de vigilar qué ocurre con los recursos de los Partidos Políticos que pierden su registro, el ejercicio de los recursos de las Agrupaciones e incluso se perdería de vista el uso sobre los recursos que realizan las Organizaciones que tienen intención de registrarse como Partidos Políticos Locales.

En 2022 se le aplicó una reforma al IECM que plantea que la fiscalización que realiza el Instituto deje de ser realizada por una Unidad Técnica Especializada y pase a ser parte de las atribuciones de una Dirección Ejecutiva, dejando de lado la lógica que se buscó tener para que fuera una Unidad independiente, técnica y especializada la que se encargue de realizar la vigilancia del marco normativo en materia de fiscalización y liquidación.

A pesar de que estos argumentos fueron vertidos por las y los Consejeros que integran el Consejo General del IECM, no se contemplaron al momento de plantear la reforma. Al contrario, el Congreso Local de la Ciudad de México impuso en la reforma de 2022 la desaparición de cuatro de las siete Unidades Técnicas que operaban en el Instituto, lo cual es violatorio de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos.

La autonomía técnica con la que cuenta el Instituto consiste en la capacidad para organizarse y regular su funcionamiento, asimismo cuenta con autonomía de gestión que implica una administración libre en el manejo de recursos, estas atribuciones son necesarias y son otorgadas a nivel constitucional.

Lo anterior no es fortuito, a través de dotar a la autoridad electoral de autonomía se busca cuidar los principios de imparcialidad e independencia al momento de ejercer las funciones que tiene encomendadas el árbitro electoral, entre las que se encuentra, garantizar la equidad en la contienda.

En esta investigación, se partió de una recapitulación histórica que inició en 1990 con la fundación del Instituto Federal Electoral hasta la última reforma electoral de 2014. Además, se analizan algunas de las propuestas de la reforma de 2022 aprobada por el Congreso Local de la Ciudad de México y aplicable al IECM.

La investigación se dividió en 4 capítulos que fueron explicando paso a paso lo siguiente:

Primero. A través de un recorrido histórico se mostró cómo se ha dado el financiamiento público en México, qué papel ha jugado en la búsqueda de la equidad en la contienda electoral. El recorrido histórico permitió identificar cada una de las características más importantes de las siguientes reformas, las cuales se resumen a continuación:

1990: Nacimiento del IFE

- La “caída del sistema” en 1988 provocó un ambiente de desconfianza.
- 15 de agosto de 1990 fue expedido el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reemplazando al Código Federal Electoral del 86.
- El Instituto Federal Electoral no sólo fue ese avance significativo en materia de organización electoral, también fue un esfuerzo por generar confianza, por apuntar hacia elecciones auténticas.
- Se tenía una conformación colegiada a través del Consejo General que sustituyó a la Comisión Federal Electoral.

- Se integraron seis Consejeros Magistrados⁷³ al Consejo General del IFE que serían nombrados por mayoría calificada de la cámara de diputados, a propuesta de la presidencia de la república.
- Asignación de financiamiento a partidos:
 - Se estableció el “costo mínimo de una elección”, que era multiplicado por el número de candidatos registrados por Mayoría Relativa, lo que resultara se dividía por la mitad para asignar a los partidos, una mitad en una cantidad proporcional al número de sus votos y en otra proporcional al número de sus diputados.
- Por primera vez el tema del financiamiento a los partidos quedó registrado en una reforma.

1994: Primera fiscalización

- Uno de los temas centrales en esta reforma fue la preocupación por plantear reglas para el control de las finanzas de los partidos políticos, tanto en el financiamiento público como en el privado. Antes del 94 no había disposiciones que tocaran el tema del financiamiento privado.
- Se contemplaron cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de militantes, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros.
- El financiamiento que quedó prohibido fue: dinero proveniente de gobiernos federales, estatales, ayuntamientos, así como de dependencias públicas, ministros de culto, asociaciones religiosas, de extranjeros o de organizaciones internacionales, así como de asociaciones mercantiles.
- La equidad en la contienda fue otro de los objetivos que se fijó a través del establecimiento de “topes de gasto”.

⁷³ Debían cumplir con requisitos similares a los aspirantes de la Corte.

- Se buscó transparentar la forma en la que se realizaba la organización de las elecciones a través del funcionamiento de las mesas directivas de casilla, así como en los protocolos que implican el escrutinio y cómputo de los votos.
- Por primera vez, las credenciales para votar contarían con fotografías de cada una de las personas registradas en el padrón electoral.
- Los informes de ingresos y gastos fueron otro medio que permitió dar seguimiento a las finanzas de los partidos. Gracias a la generación de estos informes, fue posible la realización del primer análisis de informes de campaña.
- Se establece una Comisión para la revisión de los informes, lo que más tarde llevaría a la consolidación de la Comisión de Fiscalización en la cual se logra identificar una enorme disparidad de financiamiento con la que contaban los partidos al momento de las campañas electorales.
- Se integra la figura de Consejeros Ciudadanos, los cuales jugaron un papel importante en la detección de inconsistencias durante la revisión de informes de campaña.

1996: Establecimiento de una fórmula para buscar la equidad y competitividad en la contienda

- Se realizaron modificaciones al artículo 41 constitucional estableciendo que: "la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios".
- Por primera vez se observa una visión de estado para institucionalizar los procesos electorales.
- Se avanza en un régimen electoral propio de una democracia.

- Se aprobó un nuevo Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales.
- El Instituto Federal Electoral ahora cuenta con autonomía plena al separar la función electoral del Poder Ejecutivo.
- El Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado y de última instancia.
- Se establecieron nuevas reglas y límites para que existiera preeminencia del dinero público sobre el privado.
- Se estableció una nueva fórmula: 30%-70%, el doble para campañas electorales y financiamiento para actividades específicas.
- Se logran contiendas más competitivas.

2007: Sistema de fiscalización como lo conocemos actualmente

- Los resultados de las elecciones presidenciales de 2006 fueron inéditos y sumamente cerrados entre el primer y segundo lugar, se trató de una diferencia del 0.56%, poco más de 233 mil votos.
- Se da un conflicto político que duró meses.
- Cambió el financiamiento para campañas, para quedar de la siguiente manera: 50% para elecciones presidenciales, 30% para elecciones intermedias.
- Se mantuvieron prohibidas fuentes de financiamiento para evitar que intereses fácticos intervinieran en los comicios.
- Se aumentó el personal disponible para que el aparato fiscalizador logre agilizar y profundizar las investigaciones, así como la superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal. Además de que se crea una Unidad de fiscalización autónoma.
- Los sujetos que pueden ser sometidos a procedimientos sancionadores aumentaron: partidos políticos, agrupaciones políticas, dirigentes partidistas,

precandidaturas, candidaturas, personas observadoras electorales, concesionarias de radio y televisión, particulares que infrinjan las normas de financiamiento, personas servidoras públicas que transgredan la prohibición de difundir propaganda gubernamental.

2014: Surgimiento del INE y fiscalización de carácter nacional

- Se decidió establecer un sistema nacional de elecciones bajo el pretexto de la intervención de gobernadores en los procesos electorales locales, sin existir evidencia generalizada de ello. Un ejemplo claro es la CDMX.
- Arreglo político que trató de homogeneizar las normas y los procedimientos técnico-electorales en todo el país.
- Se buscó atender la tarea de estandarizar tanto las normas, los criterios jurídicos, así como los procesos operativos y técnicos en todo el país.
- Fortalecimiento de la equidad en la contienda al incluir nuevas causales de nulidad de las elecciones:
 - Si se rebasa el tope de gastos de campaña en un 5% del monto total autorizado.
 - Compra y adquisición de tiempos de radio y televisión.
 - Recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en campañas.
- El porcentaje de votación requerido para que los partidos mantengan el registro incrementó, ahora se requeriría del apoyo de al menos el 3% de votación, antes únicamente se requería el 2%.
- En materia de paridad, se estableció que, dentro de las listas plurinominales las candidaturas debían integrarse intercalando el sexo, obligando de esta manera, a que los partidos incluyeran a las mujeres en las posiciones en las que tuvieran posibilidades reales de acceder al poder.

- Se crea una Sala Regional Especializada para que se atiendan los procesos especiales sancionadores.
- En esta reforma se otorga al INE la competencia exclusiva para fiscalizar todos los ingresos y gastos de los partidos políticos a nivel nacional. Seguimiento a las actividades realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización de forma oportuna a través de la Comisión de Fiscalización.

Lo más importante es que a través de las páginas del primer capítulo, no sólo se termina por realizar un recuento que explica el sistema electoral mexicano hoy en día, también se revela la importancia de la autonomía de las instituciones y lo valiosas que han sido las aportaciones de la autoridad electoral a que la transición del poder se realice de manera pacífica y apegándose a las normas de fiscalización que procuran cuidar que intereses particulares no terminen por controlar la toma de decisiones de los actores que posteriormente acceden al poder.

Segundo. Luego de la revisión a detalle de la Legislación electoral federal (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General en Materia de Delitos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) se muestra que el intento por hacer más robusto el sistema electoral y dotar a la autoridad de cada vez más facultades, ha respondido al contexto inmediato que se ha vivido en el país. Este accionar ha tratado de dar respuesta a crisis de legitimidad o inconformidades de los partidos políticos perdedores en los comicios, lo anterior ha complejizado el entramado de los procesos electorales y la coordinación institucional.

Actualmente, con todas las atribuciones con las que cuenta la autoridad electoral, específicamente el INE se ha convertido en una institución robusta, que concentra acciones sustantivas en materia electoral a lo largo del territorio nacional, lo cual funciona. Sin embargo, si se observa el diseño institucional del IECM, se identifica que podría ser viable tanto para la autoridad nacional como para la autoridad local contar con una mayor coordinación interinstitucional a través de la delegación de algunas atribuciones a los OPLE, como es la fiscalización a los Partidos Políticos Locales.

Tercero. Después de analizar la legislación local en materia de financiamiento y fiscalización electoral en la Ciudad de México y de cómo opera el IECM hasta 2022 se evidencia por un lado que la coordinación entre la autoridad electoral nacional y la autoridad electoral local se puede complejizar al momento de ejercer atribuciones como la superación del secreto bancario fiduciario y fiscal y la liquidación de los partidos políticos locales.

Cuarto. Se exploran algunas áreas de oportunidad para mejorar la fiscalización local en el IECM:

- Se podrían optimizar los tiempos para la liquidación de los Partidos Políticos Locales a partir de una mayor coordinación institucional. Si el INE delegara al IECM la atribución de fiscalizar a estos partidos, toda vez que no comparten gastos en otras entidades y por lo tanto el rastreo del manejo de sus recursos puede ser más controlado, se podrían optimizar los tiempos para otros procedimientos que realiza la autoridad local como es la liquidación de estos partidos cuando pierden el registro. En este punto se identifica una posible optimización de tiempos ya que, si la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización (UTEF) conoce y lleva un registro del expediente de estos sujetos obligados desde que inician las labores de fiscalización, su liquidación podría resultar más rápida de realizar.
- La búsqueda de acciones para mejorar la coordinación en materia electoral terminaría por incidir favorablemente a la democracia ya que se continuaría con el fortalecimiento institucional, la profesionalización de los trabajos y la certeza de sus resultados, lo cual a su vez podría seguir contribuyendo a la credibilidad que la ciudadanía tiene hacia los trabajos realizados por la institución.
- Para lograr una mejor coordinación interinstitucional entre el INE y el IECM es necesario establecer canales de comunicación efectivos que vayan más allá de reuniones periódicas. Si se buscara una coordinación en materia de fiscalización, sería importante que a partir de responsabilidades específicas para la autoridad nacional y para la autoridad local se planifiquen acciones

coordinadas para hacer más eficientes los trabajos. Lo anterior, cobra aún más relevancia en el escenario que vive actualmente el país, en el que la autoridad electoral se ve constantemente amenazada a sufrir recortes presupuestales.

- Con el planteamiento de la desaparición de la UTEF derivado de la reforma de 2022 aprobada por el Congreso Local de la Ciudad de México, el Consejo General del IECM tiene una oportunidad para que, con la nueva distribución de actividades y procesos, se sigan cumpliendo e incluso se mejoren las tareas que se tienen encomendadas en materia de fiscalización.
- Actualmente el IECM se encuentra bajo un escenario de planeación óptimo para que en enero de 2025⁷⁴, año en el que Organizaciones Ciudadanas buscan su registro como Partido Político Local, se detecten con oportunidad irregularidades como las identificadas en el caso de la Organización Enréd@te por México A.C.
- Las reformas impulsadas bajo la excusa del dinero o la austeridad pueden resultar regresivas. En el caso de la reforma aplicada al IECM, se corre el riesgo de romper con el principio de equidad en la contienda toda vez que las atribuciones de fiscalización ya no las estaría realizando una única Unidad Técnica Especializada en materia de Fiscalización, se demerita la especialización del personal que actualmente compone la UTEF misma que conoce los procedimientos de fiscalización y liquidación que se realizan actualmente en el Instituto, además se vulnera la autonomía constitucional de los órganos autónomos reconocida en el artículo 46 de la Constitución de la Ciudad de México.
- A partir de las reflexiones previamente expuestas, se concluye que la regulación tan extensa y detallada que hoy existe en materia de fiscalización

⁷⁴ Toda vez que el artículo 265 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México establece que la organización de ciudadanos interesada en constituirse en partido político local, lo notificará al Instituto Electoral, en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

responde al contexto por el que ha pasado el país, además de que se ha solicitado por los partidos políticos que han perdido elecciones con el objetivo de que la búsqueda de los cargos sea cada vez más competitiva. A su vez, garantizar la equidad en la contienda es una tarea que realiza la autoridad electoral, que ha permitido el fortalecimiento de la democracia y que la renovación de los cargos de poder se realice de manera periódica y pacífica, razón por la cual este tema es importante de abordar y mantener vigente.

Fuentes de consulta

- Agíss, F. (2008). Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 24 de octubre de 2021, de: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/01_temas_s_electos1_0.pdf
- Alcocer, J. y Córdova L. (2010). Democracia y reglas del juego. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Andrade, E. (2010). Derecho electoral. México: Oxford University Press
- Andrade, E. (2015). Manual de derecho electoral. Guía de lo que pasa antes y después de que votas. México: Oxford University Press

- Andrade, Y. y Odimba, J. (2015). Los aportes de la reforma político electoral 2014. México: Instituto Nacional Electoral
- Aristóteles, Política. Edición de Miguel Candel Sanmartín. Madrid: Biblioteca Nueva, 2017
- Astudillo, C. y Córdova, L. (2010). Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional. México: IIJ/UNAM, 1-56
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena
- Béjar, L. y Gómez, J. (2018). Fiscalización en tiempo real. México: Dofiscal
- Beyme, K. (1995). La clase política en el Estado de partidos. Madrid: Alianza Editorial
- Camacho, C. y Mendoza, E. (2020). Cien años de la reforma electoral en México. México: Porrúa
- Carbonell, M. (2005). Democracia y representación: un debate contemporáneo. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- Cárdenas, J., García, C. y Nieto S. (2000). Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral. México: UNAM
- Casar, M. (2010). Sistema político mexicano. México: Oxford University Press
- Chasquetti, D. (2010). Carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras. Universidad de la República
- Chacón O. (2011). Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral. México: Fontamara
- Cienfuegos, D. (2008). Justicia y Democracia. Apuntes sobre temas electorales. México: Centro de Estudios de Derecho Estatal y Municipal
- Córdova L. y Murayama C. (2006). Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox. México: Cal y Arena
- Córdova L y Núñez E. (2021). La democracia no se construyó en un día. México: Grijalbo
- Córdova L. (2011). La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. 07 de junio de 2017. Recuperado de:
<http://www.aldf.gob.mx/archivo-19d76dade0d7ace752c5471b2d7822ad.pdf>

Congreso de la Ciudad de México. (2022, 20 de mayo). Proyecto de Decreto, por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Recuperado de: [353ec72300aab25d7188969e5f05a573a4a88a1e.pdf](https://www.gob.mx/documentos/353ec72300aab25d7188969e5f05a573a4a88a1e.pdf)

Constitución Política de la Ciudad de México. (2017, 31 de enero). Gaceta Oficial del Distrito Federal, febrero 05, 2017

Dahl, Robert. (1999). *La democracia una guía para ciudadanos*. Madrid: Taurus, pp. 45-72

Dahl, Robert. (1989). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos, pp.13- 25

Díaz Santana, H. (2021). Financiación de los partidos políticos para el mejoramiento del proceso electoral en la República Dominicana. República Dominicana: Fundación Internacional para Sistemas Electorales

Díaz Santana, H. (2021). “Art. 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales”, *Ley general en Materia de Delitos Electorales. Comentada*, César Astudillo y Gilberto P. de Hoyos Koloffon (coord.), Tirant lo blanch, México, 2021.

Díaz Santana, H. (2021). “Evolución institucional de los delitos electorales y la fiscalía electoral en México”, en Díaz Santana, Héctor (compilador), *Delitos Electorales y sus Instituciones en América Latina*, Tiran do blanch, México, 2021.

Díaz Santana, Héctor, “30 años del INE: agenda mínima para su cuarta década”, *Apuntes Electorales*, núm. 66 (enero-diciembre de 2022).

Duverger, D. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, 10 de febrero de 2014. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0

Eden, M., Uro, F., y Salinas M. (coord). (2020). *Los organismos electorales subnacionales en América Latina. Una metodología para su estudio y comparación*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Fromow, M. (2018). *Los delitos electorales*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales

Gilas, K. (julio-diciembre de 2013). Rebase de topes de gasto de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, pp. 101-140

Gómez, H., Arciniegas, E. y Hernandez A. (2008). Definición inicial de democracia. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Instituto Federal Electoral. (2010). Instituto Federal Electoral 20 años. México: Instituto Federal Electoral

Instituto Federal Electoral. (2008). Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. México: Instituto Federal Electoral

Instituto Federal Electoral. (2013). Libro Blanco sobre la Fiscalización del Proceso Electoral Federal 2011-2012. México: Instituto Federal Electoral

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2022). Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, mediante el cual se aprueba el Dictamen por el que se adecua la Estructura Orgánica y Funcional del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en cumplimiento al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 02 de junio de 2022. Recuperado de:

<https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2022/IECM-ACU-CG-050-2022.pdf>

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2022). Aviso del Interventor responsable del Control y Vigilancia del uso, destino y liquidación de los recursos y bienes del Otrora Partido Humanista de la Ciudad de México, por el que se da a conocer la lista definitiva del reconocimiento, cuantía, gradación y prelación de créditos a cargo del patrimonio del otrora Partido Humanista de la Ciudad de México de los Acreedores Reconocidos. Recuperado de:

<https://www.iecm.mx/www/docs/fiscalizacion/LiquidacionPHCDMX.pdf>

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2022). Directorio de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización. Recuperado de:

<https://www.iecm.mx/acerca-del-iecm/directorio/directorio-de-la-unidad-tecnica-especializada-de-fiscalizacion/>

Instituto Electoral de la Ciudad de México. (2022). Informe de actividades correspondientes al primer trimestre, ejercicio 2022, de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, sobre el cumplimiento de las Actividades del Programa Operativo Anual 2022. Recuperado de:

<https://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2022/INF-064-22.pdf>

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2022). Programa Operativo Anual y Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2022, para el Ejercicio Fiscal 2022. Recuperado de:

<https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2022/IECM-ACU-CG-015-2022.pdf>

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2020). Plan General de Desarrollo del Instituto Electoral de la Ciudad de México para el período 2020-2023, que presenta la Comisión Provisional encargada de elaborar la propuesta del Plan General de Desarrollo Institucional para el periodo 2020-2023. Recuperado de <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2020/IECM-ACU-CG-011-2020.pdf>

Instituto Electoral de la Ciudad de México. (2020). Resolución del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, mediante la que se aprueba el Dictamen de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización en acatamiento de la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SCM-JDC-141/2020, por la que se aprobó ordenar la reposición de actuaciones en el proceso de revisión de los Informes mensuales de los ingresos y gastos realizados por la organización de ciudadanos denominada Enred@te por México, A.C., en el desarrollo de sus actividades tendentes a obtener el registro legal como partido político local en la Ciudad de México, correspondientes a 2019. Recuperado de: <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/res/2020/IECM-RS-CG-11-2020.pdf>

Instituto Nacional Electoral. (2022). Estadísticas de Vinculación con los Organismos Públicos Locales. Disponibles en: <https://portal.ine.mx/voto-y-elecciones/opl/convocatorias/estadistica/>

Instituto Nacional Electoral. Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada de manera semipresencial, 22 de julio de 2021. Recuperado de: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121723/CGex202107-22-VE.pdf>

Jaramillo, Juan. (2007). Los órganos electorales supremos. En Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, pp. 371-436. México: Fondo de Cultura Económica

Loza N. y Méndez I. (2016). Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México. Revista Mexicana de Derecho Electoral, 10, pp.143-174

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 23 de mayo de 2014. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

Ley General en Materia de Delitos Electorales. 23 de mayo de 2014. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4384/4.pdf>

Ley General de Partidos Políticos. 23 de mayo de 2014. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. 22 de noviembre de 2022. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>

- López, G. Mirón R. y Tapia P. (2018). La reforma electoral de 2014. Experiencias y tensiones desde lo local y lo federal. México: Universidad Nacional Autónoma de México
- Marván, M y Navarro F. (2019). La reforma político electoral, su impacto al sistema electoral nacional y las relaciones entre el ámbito federal y las entidades federativas. México: Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional.
- Mena, M. (octubre de 2010). ¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en Prospectiva. Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos Cuaderno de debate No. 2, pp. 1-27
- Merino, M. (2003). La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México. México: Fondo de Cultura Económica
- Mirón R. (2022). ¿Para qué una nueva reforma electoral? *Voz y Voto*, pp.13-15
- Montero, J. y Gunther R. (01 de enero de 2002). Los estudios sobre los partidos políticos: Una revisión crítica. *Revista de estudios políticos*, pp. 09-38
- Nohlen, D. (2008). Sistemas electorales en su contexto. México: UNAM-Suprema Corte de Justicia de la Nación- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- Nohlen, D., Valdés, L. y Zovatto, D. (2019). Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo. México: Fondo de Cultura Económica
- Orozco, J. (1999). Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Panebianco, Á. (2009). Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid: Alianza Editorial
- Pérez, G. (1995). 1994, tu elección. Memoria del proceso electoral federal. México: Instituto Federal Electoral
- Peschard, J. (2020). “La cultura política democrática”, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 2a. Ed. México: Instituto Nacional Electoral
- Ramos, E. (2022). Derechos democráticos en el ámbito local. *Voz y Voto*, disponible en: <https://vozyvoto.com.mx/articulo/derechos-democraticos-en-el-ambito-local>
- Ramos, E. (2022). El presupuesto de los Organismos Públicos Locales Electorales y el financiamiento de los partidos políticos: un dilema pendiente en *Democracia en punto de inflexión. Reflexiones del proceso electoral 2020-2021*. México: Comisión Estatal Electoral Nuevo León

Ramos, E. (15 de enero de 2021). Retos de la participación ciudadana en la CDMX para 2021 en *Voz y Voto*. Política y Elecciones

Ramos, E. (2021). Voto razonado respecto a la “Resolución mediante la que se aprueba el dictamen de la unidad técnica especializada de fiscalización en acatamiento de la sentencia emitida por la sala regional Ciudad de México del tribunal electoral del poder judicial de la federación en el expediente SCM-JDC-141/2020, por la que se aprobó ordenar la reposición de actuaciones en el proceso de revisión de los informes mensuales de los ingresos y gastos realizados por la organización de ciudadanos denominada enréd@te por México, A.C., en el desarrollo de sus actividades tendentes a obtener el registro legal como partido político local en la Ciudad de México, correspondientes a 2019”. Recuperado de:
<https://ramosmega.files.wordpress.com/2021/03/voto-razonado-consejero-erm-enred40te-.pdf>

Reynoso J. y Sánchez H. (2009). La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: Universidad Nacional Autónoma de México

Rivadeneira, C. (coord) (2008). La reforma electoral federal y su impacto en el Distrito Federal (2007-2008). México: Instituto Electoral del Distrito Federal

Rodríguez, O. (coord) (2009), México ¿un nuevo régimen político?, México, Siglo XXI Editores.

Sartori, G. (2005). Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial

Sartori, G. (2005). En defensa de la representación política. En Democracia y representación, comp. Miguel Carbonell. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sartori, G. (2005). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial

Sesiones solemnes, tercera ordinaria y sexta extraordinaria del Consejo General del IECM, disponibles en: <https://www.youtube.com/watch?v=jm1Hm5w2Tpw&t=87s>

Solís, F. (2018). Reforma Político-Electoral. México: Fondo de Cultura Económica

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Regional Ciudad de México. (2020). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadanía), SCM-JDC-0204-2020. Recuperado de:
<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0204-2020.pdf>

Ugalde, L. y Hernández, S. (2020). Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- Valdés, L. (25 de junio de 2019). Instituto Federal Electoral en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. pp. 347 - 359
- Van Biezen, I. (2003). Financing political parties and election campaigns – guidelines. Alemania: Council of Europe. Recuperado el 09 de septiembre de 2021 de https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/309/Financing_Political_Parties_en.pdf
- Vázquez, L. (2001). El servicio profesional de carrera: Un imperativo para la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública Mexicana: Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Vázquez, M. (2014). Apuntes para el fortalecimiento de los organismos públicos locales electorales en el contexto de la reforma constitucional de 2014. *Justicia Electoral*, 1 (15), pp.281-307
- Woldenberg, J. (2014). “Del IFE al INE y algo más”, *Configuraciones* N° 36-37
- Woldenberg, J. (2002). La construcción de la democracia. México: Plaza & Janes Editores
- Woldenberg, J. (2006). Las elecciones. En Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos. *Nostra Ediciones*, pp. 31-40
- Woldenberg, J. (2022). Ojalá que no pase. *Voz y voto*, pp. 16-19
- Woldenberg, J., Becerra R. y Salazar P. (2000). El cambio político en México y las elecciones del 2000. *Universidad de México*, pp. 3-7
- Zovatto D. (2007). El financiamiento electoral: subvenciones y gastos en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Recuperado el 07 de septiembre de 2021, de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-29.pdf>