

## La fiscalización de los partidos políticos. Sergio García Ramírez y su paso por el IFE

### Oversight of political parties. Sergio Garcia Ramirez and his time at the IFE

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA\*

RESUMEN: La presente investigación desarrolla la relevancia que tuvo la materia electoral para Sergio García Ramírez. En 2011, tras varios meses de incompleta integración del Consejo General del IFE por falta de consenso político, fue necesario contar con perfiles profesionales, académicos y humanos, para que las diferentes fracciones políticas votaran unánimemente a favor de los nuevos consejeros electorales. Asimismo, este artículo aborda el tema de la fiscalización que puede entenderse como todas las acciones de control y supervisión realizadas por las autoridades competentes para asegurar que los recursos económicos administrados por los partidos políticos se ajusten a las normas establecidas. Esta labor de fiscalización puede ser tanto preventiva como correctiva, y se extiende a lo largo de todo el proceso electoral, es decir, antes, durante y después de las elecciones.

PALABRAS CLAVE: labor de fiscalización; partidos políticos; Sergio García Ramírez; Instituto Federal Electoral (IFE); Instituto Nacional Electoral (INE).

---

\* Profesor y Director del Seminario de Derecho Electoral de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <jlopezc@derecho.unam.mx>. Fecha de recepción: 15/04/2024. Fecha de aprobación: 01/09/2024.

**ABSTRACT:** This research explores the relevance of electoral matters for Sergio Garcia Ramirez. In 2011, after several months of incomplete integration of the General Council of the IFE due to a lack of political consensus, it was necessary to have professional, academic and human profiles so that the different political factions would vote unanimously in favor of the new electoral counselors. Likewise, this article addresses the issue of oversight, which can be understood as all control and supervision actions carried out by the competent authorities to ensure that the economic resources managed by the political parties comply with the established norms. This oversight work can be both preventive and corrective, and extends throughout the entire electoral process, that is, before, during and after the elections.

**KEYWORDS:** oversight work; political parties; Sergio Garcia Ramirez; IFE; INE.

## I. BREVE EVOCACIÓN DEL DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

**T**odos aquellos que tuvimos la oportunidad de conocer y tratar al Dr. Sergio García Ramírez, ya fuera en su cubículo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, como docente de la Facultad de Derecho, o en algún evento académico de la propia Universidad, avalamos lo que ya se ha expresado en repetidas ocasiones: distinguido profesor emérito, jurista excepcional, maestro de talla universal, notable investigador, juez internacional, eficaz exservidor público y gran difusor de la cultura, a lo cual agregaría hombre recto, bueno y generoso.

Lamento profundamente su irreparable pérdida, acaecida hace apenas unos días.

Lo conocí aproximadamente hace 35 años, después de haberse desempeñado como titular de la Procuraduría General de la República (durante los seis años del gobierno de Miguel de la Madrid), algo inusual en años posteriores, y decidió reincorporarse a los quehaceres de la investigación jurídica en la UNAM. Sus libros de derecho penal y las innovadoras acciones en el sistema penitenciario mexicano, lo habían convertido en todo un referente.

Su trato afable animó a que un recién graduado que después de ser becario y Técnico Académico en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y que ahora aspiraba a realizar estudios en el extranjero le comentara mi proyecto; como un familiar que aconseja a su sobrino, con afecto me animó y resaltó la importancia de aprovechar tal oportunidad, además me extendió una carta a profesor español para que le transmitiera sus saludos, pero sobre todo pudiera contar con su orientación y apoyo en los complicados inicios de toda travesía.

Una vez asentado en la península ibérica, pude percatarme que de los pocos doctrinarios latinoamericanos conocidos, destacaba la obra del Dr. García Ramírez en la ciencia penal mexicana.

Entre el gremio de juristas españoles contó con el afecto de varios de ellos, recuerdo de manera especial al Dr. Marino Barbero Santos, destacado magistrado del Tribunal Supremo español.

La presente investigación elaborada en cumplimiento a la cordial invitación formulada por la Revista de la Facultad de Derecho, para honrar el legado de tan ilustre universitario, encuentra justificación en tanto que la materia electoral no le fue ajena, recordar que en el 2011 después de muchos meses de incompleta la integración del Consejo General del IFE por falta de consenso político, tuvieron que llegar así fuera de manera circunstancial, perfiles profesionales, académicos y humanos como los del recordado Maestro, para que de manera unánime las distintas fracciones políticas votaran a favor de los nuevos consejeros electorales.

Para el Dr. Sergio García Ramírez la responsabilidad asignada, representó un compromiso para contribuir al fortalecimiento de la democracia mexicana, de velar por la observancia de la legalidad electoral.

## II. MARCO DE REFERENCIA

Los partidos políticos siguen jugando un papel fundamental en las democracias representativas, siguen siendo los conductos hasta ahora irremplazables para aglutinar y canalizar la participación política; con todo y su desprestigio y sus decisiones facciosas; sus conflictos internos; su indiferencia ante las causas populares; su disputa con distintas Ong's quienes pretenden arrebatarles sus acciones y propuestas, etcétera.

Pero, por otra parte, los partidos políticos tienen también muchos desafíos que resolver, como transparentar y democratizar la toma de sus decisiones; modernizar su declaración de principios y sus programas electorales; proponer políticas públicas serias con soluciones a la compleja realidad, por señalar algunos.

Asimismo, cobra especial relevancia la fiscalización de sus recursos financieros, a fin de que se ajusten a los mandamientos de ley; es decir, que no recurran a financiamientos ilegales; oculten los montos de gastos realizados, cuando la realidad evidencia que rebasaron los topes de campaña.

La opacidad y corrupción de los partidos políticos en el manejo financiero son la queja recurrente en los comicios, abundan las denuncias por doble contabilidad que patentiza la divergencia entre lo que se gastó y lo que se reportó; desvíos y derroches con tal de asegurar el triunfo, la cuestión estriba en que gran parte del financiamiento que los partidos políticos perciben, es dinero público, por tanto, recursos de la sociedad que es necesario vigilar y proteger.

La doctrina además ha hecho énfasis en otros aspectos, la jurista Irma Rosa Lara Hernández expresa, que la transparencia del origen y destino de los recursos públicos y privados usados en las campañas es uno de los pilares de la democracia.<sup>1</sup> En tanto Fernando Agíss Bitar, “la verificación de la norma adquiere fundamental importancia, ya que incide directamente en las condiciones de la competencia electoral”<sup>2</sup>

Para Erika Estrada Ruíz y Edwin E. Ramírez Lemus, el actual modelo de fiscalización, tiene como propósito vigilar que los recursos que el Estado entrega a los partidos y candidaturas independientes generen las condiciones de certidumbre del origen y aplicación de estos.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> LARA HERNÁNDEZ, Irma Rosa, “Los aciertos y desaciertos del nuevo modelo de fiscalización de las campañas políticas” en *Hechos y derechos*, México, UNAM-III, núm. 28, 2015, p. 1.

<sup>2</sup> AGÍSS BITAR, Fernando, *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, 2010, primera reimpresión, p. 25.

<sup>3</sup> ESTRADA RUÍZ, Erika y RAMÍREZ LEMUS, Edwin E., *Los resultados de la fiscalización electoral más grande de la historia de México*, Nexos (edición en línea),

Por su parte, el doctor Lorenzo Córdova Vianello ha señalado que resulta inaceptable cualquier trama de financiamiento paralelo, por tres razones:

a) porque se rompe la lógica misma del juego democrático y vuelve a la política un juego sucio e indigno; b) Porque abre la puerta a la dependencia de los partidos y de los gobiernos a los intereses particulares; y c) porque ese tipo de financiamientos turbios, constituyen el primer eslabón de las cadenas de corrupción que ahogan a nuestra sociedad en el ejercicio de los gobiernos.<sup>4</sup>

Cabe recordar que los vocablos “fiscal” y “fiscalizar” derivan de la expresión latina *fiscus*, que en la Roma antigua aludía al “tesoro público”. En consecuencia, “fiscal” (*fiscalis*) se entiende lo “referente al fisco” y por “fiscalizar” la vigilancia de la gestión del tesoro público. En consecuencia, fiscalizar significa controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar.

Vinculado al terreno electoral, la fiscalización son todas aquellas acciones de vigilancia e inspección llevadas a cabo por las autoridades competentes, a fin de cerciorarse que los recursos económicos manejados por los partidos políticos se realizan ajustados a la norma, y de no ser así imponer la sanción correspondiente. La labor fiscalizadora puede ser tanto preventiva como represiva, comprende la totalidad del proceso electoral y, por tanto, tiene lugar antes, durante y después de las elecciones.

---

correspondiente a septiembre 5 de 2018, consultada el 29 de febrero de 2024, en la siguiente liga:

<<https://redaccion.nexos.com.mx/los-resultados-de-la-fiscalizacion-electoral-mas-grande-de-la-historia-de-mexico/>>.

<sup>4</sup> CÓRDOVA VIANELLO, LORENZO, “Los desafíos de la fiscalización electoral”, *Excelsior* (edición en línea), publicado el 11 de enero de 2018, consultado el 29 de febrero de 2024, en la siguiente liga:

<<https://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/2018/01/11/1212937>>.

Cabe destacar la complejidad y problemática que ha llegado a revestir tal tarea, por ejemplo, resultado de la reforma electoral de 2014, existe mayor concurrencia comicial, esto significa que en la misma fecha en que se celebran elecciones federales se llevan a cabo también distintas de índole local, ya sea para elegir gobernadores, congresos locales o ayuntamientos.<sup>5</sup> Esto provoca un enorme mosaico de gastos, transacciones, facturas, reportes, que tienen que vigilarse y analizarse, ello sin considerar las acciones sofisticadas e ingeniosas, tramadas por los propios partidos para ocultar sus acciones indebidas, y hasta el dificultoso sistema tecnológico y contable empleado para llevar a cabo esta labor.

La cosa parece complicarse cuando tan trascendente tema aún no termina de resolverse, y ya se vienen a sumar otros factores, que van desde el embate que sufren desde el gobierno los órganos constitucionales autónomos, (incluyendo el INE), la profunda polarización social que existe hasta la extrema violencia política que ya ha cobrado la vida de varios candidatos.

### III. OBJETIVO Y ESQUEMA ANALÍTICO

Partimos de la premisa de que, a pesar de las distintas reformas aprobadas sobre la fiscalización a los partidos políticos, aunque si bien han venido a fortalecer tal tarea, quedan todavía distintos aspectos por resolver.

En tal virtud, nos proponemos presentar el desarrollo evolutivo que ha tenido tal materia en el terreno constitucional y legal,

---

<sup>5</sup> Así para las próximas elecciones del 02 de junio del 2024 se elegirán 20 mil cargos políticos, Presidencia de la República, Senadores (128), Diputados (500), Gubernaturas (9, Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán), Ayuntamientos, se renovarán a los líderes de las 16 alcaldías de la Ciudad de México, así como todos los congresos locales.

destacando algunas de las disfuncionalidades en que se ha incurrido, y expresar a nuestro juicio aquello que falta por hacer.

Para tal propósito y en trazos generales, explicamos primero la previsión del *financiamiento público* a los partidos políticos en México y su consecuente fiscalización, el punto de partida es la reforma constitucional de 1986 que introdujo por vez primera tal prerrogativa, concluimos con la reforma de 10 de febrero de 2014, que ha servido de marco para celebrar los comicios de 2015, 2018 y 2021.

Los métodos histórico, jurídico y sociológico nos resultaron de gran utilidad para proyectar la evolución seguida en la materia y las dificultades que se siguen presentando.

Recurrimos frecuentemente al Diario Oficial de la Federación, a los periódicos y revistas especializadas, para dar cuenta del contexto sociológico y estadístico que ha implicado efectuar la fiscalización electoral en el país.

#### IV. BREVE DESARROLLO HISTÓRICO DE LA FISCALIZACIÓN PARTIDISTA EN MÉXICO

Con la reforma al texto constitucional federal de 15 de diciembre de 1986, se inauguró el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público, prerrogativa que reguló el entonces *Código Federal Electoral* (12 de febrero de 1987), entre los puntos que asentó fue el carácter complementario del financiamiento, es decir, no constituyó la única fuente para allegarse de recursos económicos, toda vez que los partidos podían recibir aportaciones privadas, de sus afiliados y de sus organizaciones. Además, precisó que el financiamiento público era independiente de las otras prerrogativas establecidas en favor de los partidos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Véase *La nueva legislación electoral mexicana*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987, pp. 43-48.

Estableció las bases para calcular el monto y otorgamiento del financiamiento público y lacónicamente que los partidos políticos debían de justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral como fue utilizado (fr. I y VIII, a 61, Código Federal Electoral).

Al paso de los años el ejercicio de fiscalización se ha ido perfeccionando, persiguiéndose un doble propósito: mayor equidad en la contienda electoral y mayor control y transparencia.<sup>7</sup>

La reforma constitucional de 3 de septiembre de 1993 remitió a la ley electoral, las reglas a que se sujetaría el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, sobre el particular el entonces *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), contempló en su reforma de 24 de septiembre de 1993 cinco rubros de financiamiento: el público, el de la militancia, el proveniente de los simpatizantes, autofinanciamiento y producto de rendimientos financieros (a.49).

Además, estipuló que en los estatutos de los partidos se debía de prever un órgano responsable tanto de la administración de su patrimonio y recursos financieros, como de la presentación de los informes anuales de ingresos y egresos (fr. IV, a. 27).

Precisó de manera clara, quienes no podían en ninguna circunstancia, realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona; la prohibición a los partidos políticos para solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades; y la advertencia de que las aportaciones realizadas a los partidos políticos no serán deducibles de impuestos (a. 49).

Para Fernando Agíss Bitar, tanto la reforma constitucional de 1993 como la de 19 de abril de 1994, fortalecieron la capacidad fiscalizadora del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) para conocer la dimensión de los recursos públicos y privados involucrados en las campañas electorales, a través de la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Cfr. AGÍSS BITAR, Fernando, *op. cit.*, p. 12.

<sup>8</sup> *Idem.*

La reforma constitucional de 22 de agosto de 1996 reiteró: La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones” (a. 41).

El COFIPE a su vez, confirió a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas (órgano permanente adscrito en la estructura del Consejo General del IFE), el análisis de los informes anuales y de campaña que presenten los partidos, además del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (aa. 49 A y 49 B, reforma de 22 de noviembre de 1996).

Tal señalamiento llevó a destacar al doctor Lorenzo Córdova, que el dinero y el acceso a los medios electrónicos de comunicación constituyeron los dos ejes sobre los cuales, desde la reforma de 1996, se ha construido el sistema electoral del país. “Por ello, un financiamiento público generoso (y predominante sobre los recursos privados) y la puesta a disposición de los partidos de los tiempos del Estado en la radio y la televisión, han sido las dos palancas de la equidad en las contiendas electorales”<sup>9</sup>

## V. DE LOS DISTINTOS REGLAMENTOS EXPEDIDOS PARA LAS TAREAS DE FISCALIZACIÓN

El IFE a través de su Comisión de Fiscalización aprobó una serie de lineamientos a los que los partidos políticos tenían que ajustarse, para reportar sus ingresos y egresos, al cual intituló Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos

---

<sup>9</sup> CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *op. cit.*

Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos en la Presentación de sus Informes (de 28 de diciembre de 1998), al paso de los años se ha ido reformando para incluir:

- Los términos en los que los partidos políticos y las coaliciones deben de presentar sus gastos de campaña, a efecto de que los informes reporten el monto real de recursos utilizados (reforma de enero de 2000).
- La obligación de los partidos políticos de autorizar al IFE (ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores), para que pueda acceder a sus cuentas bancarias previa fundación y motivación (diciembre de 2002).
- Reglas para que los partidos reporten los ingresos y gastos realizados en sus procesos internos de selección de candidatos y diligencias (diciembre de 2002).
- La obligación de presentar informes anticipados e informes especiales de gastos de las campañas electorales (noviembre de 2005).
- Nuevos rubros para reportar gastos por la contratación de medios y la práctica de monitoreos y fortalecimiento de transparencia en la celebración de rifas y sorteos (noviembre de 2005).
- Previsión de reuniones de los partidos políticos con integrantes de la Comisión de Fiscalización, a fin de realizar ejercicios de confronta de carácter técnico- contable a efecto de ampliar la garantía de audiencia en relación con la revisión de los informes de ingresos y gastos (noviembre de 2005)
- Reducción a los márgenes de movimiento y circulación de dinero en efectivo, mediante la obligación de incorporar al sistema bancario operaciones que rebasaran determinados montos (noviembre de 2005).
- Establecimiento de normas para regular la fiscalización de los Frentes (octubre de 2006).
- La creación de la Unidad de Fiscalización de Recursos (UFR) de Partidos Políticos (2007).
- La eliminación del secreto bancario (2008)

Como puede observarse la fiscalización se ha ido ampliando y fortaleciendo, con el propósito de transparentar y legitimar el desarrollo del proceso electoral, la siguiente parada fue la reforma político electoral de 2014, cuyos principios y lineamientos más importantes presentamos a continuación.

## VI. INNOVACIONES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE FEBRERO DE 2014, EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL

La extensa reforma político-electoral de 2014 en cuanto a lo que nuestro objeto de estudio se refiere, perfeccionó el sistema de fiscalización con medidas que pretenden identificar y sancionar las posibles fuentes ilícitas de financiamiento, también fortaleció los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Entre sus rasgos novedosos podemos destacar:

- a) Confirió al recién creado Instituto Nacional Electoral (INE), la responsabilidad de fiscalizar tanto los comicios federales como los locales (fr. V, apartado B, inciso a), a.41 del texto constitucional federal), lo que le implicó una pesada carga de trabajo dada la enorme cantidad de información, transacciones y operaciones que debe sistematizar, verificar, analizar y dictaminar, casi de manera paralela al desarrollo de las elecciones.
- b) Incluyó como causal de nulidad el rebasar el tope de gastos en 5%, o si se reciben o utilicen recursos de procedencia ilícita (fr. VI, tercer pfo, incisos a) y c), a. 41, texto constitucional federal).
- c) Que el Consejo General del INE no quede limitado por el secreto bancario, fiduciario y fiscal (fr V, apartado B, inciso c), plo. tercero, a. 41 del texto constitucional federal).

Para llevar a cabo las disposiciones enunciadas, el INE modificó el Reglamento de Fiscalización vigente desde 2011 (reforma

aprobada el 19 de noviembre de 2014), así como el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización de 2015 (reformado el de 30 de mayo de 2016), lo cual incidió en el procedimiento de quejas y denuncias, y en el procedimiento oficioso sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos cuyo origen haya sido parte del financiamiento de los partidos.

En dichos reglamentos además se incluyeron diversos principios rectores, tales como: lineamientos homogéneos de contabilidad; mecanismos para informar a la autoridad sobre los contratos que celebren los partidos políticos, las coaliciones y candidatos independientes durante las campañas o procesos electorales; previsiones para que el INE pueda comprobar el contenido de los avisos previos de contratación; lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables; previsión, como facultad potestativa de los partidos, de poder realizar todos los pagos relativos a los gastos de campaña a través del INE.

El Consejo General del INE precisó que la observancia de todas estas obligaciones es aplicable, inclusive en las precampañas y en los gastos ordinarios de los partidos ejercidos en tiempos no electorales.

Cabe destacar, que el INE desarrolló el sistema de contabilidad en línea, (Sistema Integral de Fiscalización -SIF-), contemplado en el artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), su manejo se confirió a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) y a la Comisión de Fiscalización del propio INE.

El propósito estriba, en que mediante la tecnología e informática, los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos de partido e independientes, presenten con oportunidad sus declaraciones y que la información esté disponible para todo el público, y desde luego un mayor control y transparencia en todas estas acciones (fr. III, a. 403, Reglamento de Fiscalización).

De esta manera, el registro contable de los partidos y candidatos deberá capturarse en el SIF al momento de que la operación financiera ocurra (a. 18, Reglamento de Fiscalización).

Por si esto fuera poco, el INE desarrolló también el Registro Nacional de Proveedores (RNP), que de acuerdo a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, los partidos, coaliciones, candidatos de partido e independientes sólo podrán contratar o adquirir bienes o servicios para actividades de campaña con aquellos proveedores inscritos (fr. XXI, a.7, Ley de Proveedores).

Por su parte, el Sistema de Administración Tributaria (SAT), en agosto de 2015, diseñó otro sistema, que le permite al INE consultar información de ingresos, egresos, situación fiscal de cumplimiento de obligaciones, pagos omitidos, actividad económica preponderante de cada uno de los proveedores y candidatos, importaciones realizadas por actores electorales y vínculos económicos, que viene a reforzar y complementar las tareas de fiscalización, pero que aunque parezca increíble resulta insuficiente.

## VII. NUMERALIA DEL EJERCICIO DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL 2015

A fin de comprender la complejidad que reviste el ejercicio de fiscalización ya descrito, baste considerar que en las elecciones intermedias celebradas el 7 de junio de 2015, se renovaron los 500 escaños de la cámara de diputados, nueve gubernaturas (Nuevo León, Michoacán, Guerrero, Sonora, Querétaro, San Luis Potosí, Baja California Sur, Colima y Campeche), en algunos de esos estados también diputaciones locales y/o alcaldías; en otras entidades sólo congresos locales y/o ayuntamientos (Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán), siendo en todo caso la participación ciudadana muy alta (47,72%).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Véase SORROZA, Alicia, *Elecciones intermedias en México 2015. tensas y complejas, pero con señales de cambio*, Real Instituto Elcano (think-tank de estudios internacionales y estratégicos), publicación en línea:

Visto de otra manera, se celebraron 17 procesos electorales en distintas entidades federativas para renovar 9 gubernaturas, 643 legisladores, 993 Ayuntamientos, 16 delegaciones y 20 juntas municipales, lo que nos da una idea del gran universo por fiscalizar.<sup>11</sup>

El monto de financiamiento público aprobado para los partidos políticos fue de cinco mil 356 millones 77 mil 247 pesos.

Puestos a prueba el Sistema Integral de Fiscalización y el Registro Nacional de Proveedores y los mecanismos de monitoreo y verificación, implicó para el INE revisar 24,230 informes de gastos de campaña, que involucraron a 13,560 candidaturas: federales (2,677) y locales (10,883). En total, el INE monitoreó y dio seguimiento a un total de 1, 069,092 operaciones de ingreso y gasto registradas en línea. Por lo que se refiere al RNP, éste se integró con un padrón de casi 19,000 registros o proveedores.<sup>12</sup>

El INE pudo documentar más de 40,000 evidencias de espectaculares, mantas y anuncios publicitarios, de los cuales 39.8% (15,966) no habían sido reportados por los partidos políticos.<sup>13</sup>

El Consejo General del INE culminó el procedimiento de revisión en sesión extraordinaria el 20 de julio de 2015, al aprobar los dictámenes consolidados que presentó la Comisión de Fiscalización, así como las resoluciones respectivas, imponiendo sanciones a los candidatos o partidos políticos que incumplieron con la normatividad electoral.

---

<<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/elecciones-intermedias-en-mexico-2015-tensas-y-complejas-pero-con-senales-de-cambio/>>.

<sup>11</sup> Cfr. ESPINOSA, Arturo, “El proceso electoral del 2015 se desarrollará con nuevas reglas”, *Expansión* (en alianza con CNN), revista en línea:

<<https://expansion.mx/opinion/2014/10/08/opinion-el-proceso-electoral-del-2015-se-desarrollara-con-nuevas-reglas>>.

<sup>12</sup> Cfr. CASTELLANOS CERECEDA, Roberto, *La reforma político electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Senado de la República, 2016, p. 92.

<sup>13</sup> *Idem*.

Destaca el hecho que las multas aplicadas fueron mucho menores que el financiamiento recibido por los partidos políticos, lo que explica que los partidos no les importe incurrir en faltas.

A ello habría que agregar, que varias de las impugnaciones interpuestas resultaron procedentes, debido a las fallas propias de la instauración de un nuevo sistema de contabilidad y de reporte de ingresos y gastos.

Si en primera instancia los partidos no se conseguían sus pretensiones reclamadas, en revisión de la sentencia lo conseguían (véase la SUP-RAP- 277/2015 del TEPJF), que resolvió más de 100 impugnaciones de los partidos sobre dictámenes consolidados aprobados por el INE, que mostró entre otras cosas, que había mucho que hacer para mejorar el aprendizaje y las capacidades de los partidos para adaptarse a los nuevos mecanismos de información y fiscalización.<sup>14</sup>

Asimismo, el tribunal electoral modificó los tiempos de desahogo de las quejas que los partidos y candidatos presenten de los dictámenes de fiscalización del INE, de un plazo máximo de 15 días previos a la toma de posesión o “un plazo razonable”, a que todas las quejas relacionadas con la fiscalización de los gastos de campaña tienen que estar solventadas antes de que el INE resuelva los dictámenes consolidados de esos gastos.

Considerando que la normatividad establece que dichos dictámenes deben estar listos a más tardar 37 días después de la jornada electoral, obliga al INE a elaborar sus dictámenes consolidados de gastos al mismo tiempo que debe resolver y atender las quejas de fiscalización presentadas, lo cual compromete la exhaustividad de la fiscalización, ¿qué se prefiere rapidez o precisión?

Vistas así las cosas, es muy importante que la autoridad fortalezca el manejo del Sistema Integral de Fiscalización, y que los partidos y candidatos se capaciten en su uso, a fin de que reduzcan el número de impugnaciones.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 93.

## VIII. NUMERALIA DEL EJERCICIO DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL 2018

En congruencia con la reforma electoral de 2014, muchos estados han ajustado la fecha de sus elecciones al mismo día en que se efectúan los comicios federales, con tal concurrencia electoral los comicios de primero de julio de 2018 fueron muy grandes, si se considera que en una misma fecha se eligió al presidente de la República, 500 diputados federales, 128 senadores, 9 gobernadores, 639 diputados locales, 887 ayuntamientos, 16 alcaldes y 160 concejales de la Ciudad de México.

En los comicios de referencia resultó ganador de manera arrolladora el Licenciado Andrés Manuel López Obrador, candidato presidencial por la coalición electoral “Juntos haremos historia” conformada por el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES).

El triunfo amplio de referida coalición incluyó la cámara de senadores, cámara de diputados, varias gubernaturas (ganó 5 de 9 en disputa: Chiapas, Morelos, Tabasco, Veracruz y Ciudad de México), un importante número de congresos locales (Baja California, Ciudad de México, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas), relegando con ello a partidos tradicionales otrora poderosos y mayoritarios como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN).

Para José Luis Reyna destacado investigador del Colegio de México, en los comicios de 2018 “La sociedad mexicana, la ciudadanía, triunfó”, su aseveración la funda en que nunca en la historia electoral del país, dos de cada tres mexicanos votaron, que uno de cada dos se orientó por el cambio (53%).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> REYNA, José Luis, “Ganó el México de abajo”, *Milenio Diario* de 9 de julio de 2018.

Más adelante concluye “La elección del 1 de julio es un parteaugas que plantea múltiples retos e incertidumbres. Esto apenas empieza”.<sup>16</sup>

Por su parte, Federico Berrueto señaló que dichos comicios “dice mucho del votante porque no se votó por las propuestas, tampoco el proyecto político de Morena, los mexicanos optaron por el salvador de la patria”.<sup>17</sup>

Independientemente de los motivos que provocaron el triunfo de la coalición “Juntos haremos historia”, es evidente que sacudió a todo el sistema político y puso en serios predicamentos a los partidos políticos derrotados.

Fue tal la magnitud del cambio en la correlación de fuerzas, que sin entrar a detalles el otrora partido hegemónico (PRI), tan sólo en la cámara de diputados fue desplazado del primero al quinto lugar; el PAN desde luego también fue relegado, aunque lo salvaron un poco sus triunfos en las gubernaturas de Guanajuato y Puebla, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) casi se extinguió.

El hecho es que el presidente electo Andrés Manuel López Obrador, al lograr la mayoría en el Congreso Federal y en varios de los congresos estatales, quedó prácticamente sin contrapesos políticos, en esas condiciones, el 6 de agosto de 2018, el Consejo General del INE discutió y aprobó los dictámenes y resoluciones producto de la revisión de los informes de campaña de los sujetos obligados, es decir, candidaturas, partidos políticos y candidaturas independientes. La autoridad electoral revisó los informes de 17,696 candidatos y candidatas a nivel local y federal.<sup>18</sup>

El universo de informes que el INE revisó, a través de su Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), implicó revisar y dar seguimiento a las 146,809 operaciones que candidatos, partidos y can-

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> BERRUETO, Federico “La magia de López Obrador” *Milenio Diario*, 27 de julio de 2018.

<sup>18</sup> ESTRADA RUÍZ, Erika y RAMÍREZ LEMUS, Edwin E., *op. cit.*

didaturas independientes realizaron en el plano federal y 369,388 en el local, todo esto en 37 días. El monto total de las sanciones impuestas a los partidos ascendió a 872 millones 660 mil 083 pesos; a nivel federal las sanciones alcanzaron los 296 millones 451 mil 281 pesos, mientras que en el plano local la cantidad fue de 576 millones 208 mil 802 pesos.<sup>19</sup>

El partido político más sancionado fue el Revolucionario Institucional (PRI), tanto a nivel federal y local; asimismo MORENA y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) fueron los más multados en el plano local. En contraste los partidos con menos sanciones tanto a nivel local como federal fueron Nueva Alianza (PANAL) y Movimiento Ciudadano (MC).

La irregularidad en la que más incurrieron los partidos fue el no reportar gastos a la autoridad electoral, y ésta los detectó como resultado de las acciones de monitoreo en redes sociales, visitas de verificación a actos de campaña, recorridos en la vía pública, entre otros, seguido de no reportar en tiempo real.<sup>20</sup>

Asimismo el modelo de fiscalización logró detectar el rebase de los topes de gastos de campaña, por ejemplo, en el Estado de México se observó que un candidato a diputado federal de la coalición integrada por los partidos PRI, PVEM y PANAL excedió sus gastos de campaña por 31,873.03 pesos; un caso similar ocurrió en Querétaro en el que un abanderado al mismo cargo, por la coalición “Por México al Frente” rebasó sus gastos de campaña por 51,145.69 pesos; cabe señalar que en ambos casos los contendientes resultaron derrotados.<sup>21</sup>

Hay que recordar que la legislación mexicana contempla que la ciudadanía, candidatos y partidos políticos pueden solicitar a la autoridad electoral que realice una investigación sobre el uso de recursos públicos y privados en los procesos electorales. De acuerdo con la información de la Unidad Técnica, el partido que

---

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

interpuso más denuncias en este proceso fue el PRI, seguido del PAN, así como ciudadanos que presentaron sus quejas a nombre propio y MORENA.

En contraste, el partido político nacional más denunciado fue el PAN, seguido de MC y PRD, en suma, la Coalición “Por México al Frente”, concentró la mayor cantidad de quejas.<sup>22</sup>

Lo anterior resulta relevante, porque las investigaciones de las denuncias han jugado un papel fundamental para revelar los casos de financiamiento ilegal utilizado por los partidos políticos, tal como sucedió con Amigos de Fox, Pemexgate y recientemente Monex, la red ilegal de financiamiento a través de la empresa denominada Logística Estratégica Asismex, en la que prácticamente todos los partidos, existentes en 2012, se vieron involucrados.

Otro caso que destacar es el fideicomiso de ayuda a los damnificados del sismo de 2017, creado por legisladores, militantes y simpatizantes del partido MORENA y el cual recibió aportaciones de origen desconocido por más de 40 millones de pesos en efectivo, violando la ley electoral y las normas del propio contrato del Fideicomiso.<sup>23</sup>

El dinero del fideicomiso sirvió como un mecanismo de financiamiento paralelo y opaco para Morena, de acuerdo con una investigación realizada por el INE, que también determinó que hubo triangulación de recursos procedentes de empresas y particulares.<sup>24</sup>

El origen de estos recursos no está claro pues se depositaron en efectivo, a través de cheques de caja y por transferencias bancarias y SPEI.

---

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Cfr. URESTE, Manu, “Depósitos ilegales y reparto de millones en efectivo: así violó la ley el fideicomiso para damnificados de Morena”, en *Animal político*, 19 de julio de 2018, consultado en:

<<https://animalpolitico.com/2018/07/fideicomiso-damnificados-sismo-morena>>.

<sup>24</sup> *Idem.*

El dinero, posteriormente, fue sacado del fideicomiso y repartido en efectivo entre operadores de MORENA, quienes viajaron por el país con el recurso para repartir “en mano” millones de pesos a los damnificados que elegían a partir de un padrón elaborado por los integrantes del partido.

La Comisión de Fiscalización del INE, incluso, utilizó los videos de seguridad proporcionados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para documentar que en la sucursal San Ángel de Banca Afirme, el día 28 de diciembre de 2017, seis personas realizaron 28 operaciones consecutivas y con depósitos de 50 mil pesos, para entregar a dos cajeros recursos por 1.4 millones de pesos en un lapso de 20 minutos.

No obstante, en su momento el TEPJF revocó el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) por medio del cual se impuso al partido MORENA una multa por 197 millones de pesos por presuntamente haber establecido un mecanismo paralelo de financiamiento a través del Fideicomiso. Los magistrados resolvieron el asunto por unanimidad, al considerar que el INE no agotó las líneas de investigación del caso, lo que derivó en una indebida motivación y fundamentación. Que las diligencias realizadas por la autoridad fiscalizadora fueron insuficientes además de que se violó el derecho de audiencia, pues no se requirió a los miembros del comité técnico del fideicomiso, a la fiduciaria o a los sujetos de apoyo, lo cual generó mucha polémica y suspicacia.<sup>25</sup>

## IX. NUMERALIA DEL EJERCICIO DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL 2021

El 6 de junio de 2021 se celebraron nuevamente comicios intermedios, esta vez se se instalaron más de 164 mil casillas para elegir casi 21 mil cargos de elección popular: 500 diputaciones federales, 15 gubernaturas, 1.063 diputaciones estatales, 1.923 presidencias

---

<sup>25</sup> *Idem.*

municipales, 2.057 sindicaturas, 1.4222 regidurías y 204 concejalías. Adicionalmente, se eligieron algunos cargos auxiliares: 22 presidencias, 22 sindicaturas y 88 regidurías de juntas municipales, así como 299 presidencias de comunidades.<sup>26</sup>

En estos comicios, seis partidos políticos decidieron agruparse en dos coaliciones parciales para competir por la mayoría de las gubernaturas y escaños en la Cámara de Diputados: por un lado, la coalición oficialista “Juntos Haremos Historia” (183 distritos) estuvo integrada por MORENA, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que como se recordará fue la misma alianza que llevó a López Obrador a la presidencia en el 2018. Por otro lado, los partidos de oposición conformaron la coalición “Va por México” (219 distritos), integrada por los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD).<sup>27</sup>

La cancelación de candidaturas por incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización de Félix Salgado Macedonio (precandidato a la Gubernatura de Guerrero) y Raúl Morón Orozco (precandidato a la Gubernatura de Michoacán), fueron de las controversias que marcaron la elección 2021. Tuvieron su origen en la omisión de presentar sus informes de ingresos y gastos correspondientes a la etapa de precampaña.<sup>28</sup>

En un análisis realizado por la *Revista Animal Político* destaca que al comparar las dimensiones del proceso electoral de 2021 con el anterior proceso electoral de 2018, el INE tuvo que realizar 40% más actividades para verificar el origen y el destino de los re-

---

<sup>26</sup> Véase el Observatorio de reformas políticas en América Latina, serie análisis de elecciones 2021, consultado en: <<https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/10/Mexico-Elecciones-2021.pdf>>.

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> Véase Laboratorio electoral noviembre 29 de 2021, el artículo “Las 15 sentencias más destacadas de las elecciones 2021”, consultado en: <[https://laboratorioelectoral.mx/leer/LAS\\_15\\_SENTENCIAS\\_MAS\\_DESTACADAS\\_DE\\_LAS\\_ELECCIONES\\_2021](https://laboratorioelectoral.mx/leer/LAS_15_SENTENCIAS_MAS_DESTACADAS_DE_LAS_ELECCIONES_2021)>

cursos utilizados en las campañas electorales. En otras palabras, la autoridad electoral tuvo que revisar más del 54% de los informes de campaña, auditar a más del 67% de las candidaturas, fiscalizar más del 7% de los recursos y resolver más del 27% de las quejas.<sup>29</sup>

Más adelante agrega que en los últimos 3 procesos electorales concurrentes, los partidos políticos han instrumentado una serie de prácticas sistemáticas que consisten en no reportar los gastos y los ingresos, obstaculizar la actividad fiscalizadora del INE y en la opacidad en el origen y en el destino de los bienes.<sup>30</sup>

El Consejo General del INE avaló imponer a los partidos políticos nacionales y locales sanciones económicas por un monto aproximado de 673 millones 353 mil 056 pesos, ello al aprobar en lo general –por mayoría de votos– el dictamen consolidado sobre la revisión de los Informes de Ingresos y Gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio 2021.

El 95% de las sanciones se concentraron en los partidos políticos nacionales (PPN) y con acreditación local y el 5% en partidos políticos locales (PPL). Cabe destacar que 82% de éstas se concentran en cinco partidos políticos: Morena, Partido del Trabajo (PT), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

## X. REFLEXIONES FINALES

Como ha podido observarse en cada elección el INE ha tenido que fiscalizar cada vez más candidaturas, debido a la concurrencia electoral, tanto de partidos políticos como de candidaturas independientes, aunque si bien éstas han sido excepcionales.

---

<sup>29</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Cesar “Fiscalización de las elecciones 2021”, en *Animal político*, 1 de agosto del 2021, consultado en: <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/fiscalizacion-de-las-elecciones-2021>.

<sup>30</sup> *Idem*.

En tal condición Judith Nieto y Edwin Ramírez, han puesto de relieve la muy desequilibrada relación entre carga de trabajo y el tiempo para llevarlo a cabo, lo cual somete a la burocracia electoral a un calendario extenuante que genera un tremendo desgaste físico y hasta psicológico.<sup>31</sup>

Pero lo que resulta realmente lamentable, es que a pesar de que en cada proceso electoral las sanciones reflejan mayores montos, a los partidos políticos les tiene sin cuidado, ya que no dejan de incurrir en conductas que vulneran la equidad en las contiendas políticas.

Tal parece que han llegado a considerar las sanciones aplicadas como un gasto más en su estrategia política, para ganar simpatías votos y comicios. ¡Más vale una sanción que una elección perdida!.

Para clarificar las cosas, en las elecciones de 2015 el monto de gasto no reportado fue de 240 millones, en los comicios de 2018 fue de 365 millones y en las elecciones de 2021 fue de 348 millones. De 2015 a 2018 el gasto no reportado obtuvo un aumento del 52% y de 2018 a 2021 tuvo una leve disminución del 4%. Tal conducta desde luego quebranta la equidad de la contienda electoral.

Ante tal situación acaso no sería mejor, descontar las ministraciones que los partidos perciben por financiamiento público; aminorarles o suspenderles tiempos de radio y televisión, incluso hasta llegar a la cancelación de su registro.

Finalmente, otro aspecto que faltaría por desarrollar apoyados en la reforma de 2014, la posibilidad de que el público tenga acceso a información sobre el ejercicio de gasto de los partidos durante las campañas electorales. La información que los partidos

---

<sup>31</sup> NIETO, Judith; RAMÍREZ LEMUS, Edwin, “Después del 2018, ¿Hacia dónde va a la Fiscalización electoral en México?”, *Nexos*, 3 de diciembre de 2018, consultado en:

<<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/despues-del-2018-hacia-donde-va-la-fiscalizacion-electoral-en-mexico>>.

reportan al INE en el SIF debiera ser accesible a todos los interesados, no solo porque se trata de fondos públicos y como tales se encuentran sujetos a mecanismos y obligaciones de transparencia, sino porque el acceso a esta información favorece aspectos como el voto informado.

Para el nuevo sistema de fiscalización el principal desafío seguirá siendo, en una perspectiva amplia, identificar, evitar, desincentivar y sancionar fuentes ilícitas de recursos públicos y privados de partidos y candidatos en un contexto de acceso a una cantidad cada vez más amplia de recursos.

En conclusión, queda claro, que todavía falta mucho por hacer.

