



Mtra. Palmira Tapia Palacios
Consejera Electoral

Toluca de Lerdo, México, 16 de febrero de 2015

Oficio No. IEEM/CE/PTP/180/2015

Lic. Pedro Zamudio Godínez
Consejero Presidente del Consejo General del
Instituto Electoral del Estado de México

De conformidad con lo expuesto por mi persona en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, celebrada el día 15 de octubre de 2014, respecto a la necesidad de que la Unidad Técnica de Fiscalización esté adscrita a una Comisión de Fiscalización, comparto los siguientes argumentos que se inscriben en torno a la postura expuesta en aquella sesión.

Derivado de los cambios en la normatividad electoral, el Instituto Electoral del Estado de México pasó de tener un Órgano Técnico de Fiscalización a Unidad Técnica de Fiscalización, misma que deberá estar adscrita a la Comisión de Fiscalización.

En contraposición, el hecho de no contar con una Comisión de Fiscalización, a la cual se adscriba la Unidad Técnica correspondiente, puede ser una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que deja sin sustento jurídico y sujeto a nulidad sus actuaciones, ya que dicha omisión puede trasgredir las formalidades esenciales del procedimiento de fiscalización.

Al no contar con la citada Comisión, se corre el riesgo de violentar tanto el procedimiento fiscalizador como el debido proceso, lo cual es violatorio de los derechos humanos y tiene como consecuencia que puedan ser impugnados tanto los actos de la Unidad Técnica de Fiscalización como el proceso electoral en ciernes, el cual se empalma con el gasto ordinario que corresponde fiscalizar al IEEM.

El propio Código Electoral del Estado de México establece como enlace entre la propia Unidad y el Consejo General, así como de enlace con el Instituto Nacional Electoral a la Comisión. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en el artículo 11, párrafo 6, que en caso de ejecutar funciones de fiscalización delegadas por el INE, el IEEM contará con su respectivo órgano técnico de fiscalización.

El Código Electoral del Estado de México prevé la existencia de la Unidad Técnica de la Comisión de Fiscalización. La Comisión tiene como atribuciones la coordinación con el INE, la recepción y revisión integral de los informes de los Partidos Políticos respecto de sus ingresos y gastos, realizar las auditorías, recibir los informes de resultados, dictámenes consolidados y en su caso los proyectos de resolución. Todas ellas reglas procedimentales

que define la legislación local respecto a las actividades fiscalizadoras que deben ser conocidas por la Comisión de Fiscalización.

La falta en la instalación de la Comisión de Fiscalización contraviene diversas disposiciones legales, asimismo se incurre en omisiones de actividades tendientes a la fiscalización, pues no se cuenta con el órgano colegiado de consejeros para ejecutar las atribuciones establecidas en el artículo 204 del CEEM, respecto a la revisión de los trabajos de la Unidad Técnica de Fiscalización por una Comisión de Consejeros tal como marca la Constitución y la normatividad electoral del Estado de México.

A mayor detalle, para que la Unidad Técnica de Fiscalización pueda ejecutar legalmente sus atribuciones, es necesario la creación de la Comisión de Fiscalización ya que de acuerdo con el artículo 204 del CEEM, se requiere de la Comisión para el debido funcionamiento de la Unidad. En el seno de dicha Comisión se podrán proponer auditorías, rendir los informes de resultados, los dictámenes consolidados y en su caso los proyectos de resolución, sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos que corresponde a la Comisión mediar antes de su conocimiento por parte del Consejo General.

Principio de anualidad y de *causahabencia*:

El CEEM en el artículos 183, fracción III, tercer párrafo, determina que la Comisión de Fiscalización tendrá un carácter especial y atenderá actividades sustantivas que por su naturaleza no tiene un carácter permanente. De igual forma establece que sus facultades se derivan de los lineamientos que emita el INE.

En este sentido, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo 93 por el cual se determinan normas de transición en materia de fiscalización. En dicho lineamiento, se establece que todos los gastos e ingresos de los partidos políticos en las entidades federativas correspondientes al ejercicio 2014 serán fiscalizados por los Organismos Públicos Locales, con sustento en las disposiciones jurídicas vigentes al momento de su ejercicio. Asimismo, que durante el 2015 informarán al INE del avance de los asuntos pendientes del 2014 y que en la parte procedimental se estará a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En resumen, de dicho acuerdo se advierte que el INE otorgó facultades a los Organismos Públicos Locales para fiscalizar el informe anual 2014, por lo que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 183, fracción III, tercer párrafo, del CEEM, se debe crear la Comisión de Fiscalización que tenga por objeto fiscalizar el informe anual de los partidos políticos con acreditación en la entidad federativa.



Robustece lo anterior, lo previsto en el artículo 204 del mencionado Código, al señalar que la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo la revisión de los informes de los partidos políticos en caso de delegación, así como cualquier otra facultad que sea otorga por el Consejo General del INE, situación que se actualiza al establecer dicho Instituto que los informes correspondientes al ejercicio 2014 serán fiscalizados por el IEEM.

Por lo anterior, es necesaria la creación de la Comisión de Fiscalización para que bajo la institución jurídica de la *causahabencia* asuma las facultades del Órgano Técnico de Fiscalización y lo sustituya procesalmente para dar cumplimiento a lo establecido por el INE.

En este sentido, el CEEM publicado el 28 de junio de 2014, dio lugar a dos órganos dentro del Instituto conformados por la Unidad Técnica de Fiscalización y la Comisión de Fiscalización, mismos que deberán ejercer las funciones otorgados por el INE a través de actos jurídicos complejos (emitidos con la participación de los dos órganos).

En este contexto, el Transitorio Décimo Cuarto del mencionado Código específicamente señala que la estructura, el personal, recursos administrativos y financieros del Órgano Técnico de Fiscalización formarán parte de la Unidad Técnica de Fiscalización a partir de su entrada en vigor, es decir el 29 de junio de 2014.

Ahora bien, el propio acuerdo 93 señala que la fiscalización del año 2014 se realizará con base en las disposiciones jurídicas vigentes al momento de su ejercicio por lo que bajo el principio de anualidad y la institución de la *causahabencia*, las facultades de fiscalización atribuidas al entonces Órgano Técnico de Fiscalización y que fueron establecidas en la ley anterior, se entienden concedidas a la Unidad de Fiscalización y a la Comisión de Fiscalización creadas con motivo de la reforma¹. Sobre este tema se debe destacar que la propia Constitución del Estado de México, en su artículo 11, párrafo 6, condiciona la existencia de la Unidad Técnica de Fiscalización a la delegación de funciones que realice el INE, ante lo cual al seguir operando la Unidad Técnica por la asunción de diversas actividades de fiscalización resulta necesario legalmente el establecimiento de la Comisión de Fiscalización para que pueda funcionar legalmente la Unidad Técnica de esta materia.

¹ La figura de la *causahabencia* permite que cuando haya cambio en la denominación de algún órgano administrativo cuyas funciones estaban en la Ley anterior, dichas atribuciones se entenderán concedidas a la nueva institución que determine la nueva ley. Tal es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo Transitorio Quinto señala lo siguiente:

Artículo Quinto.- Cuando en esta Ley se dé una denominación nueva o distinta a alguna dependencia cuyas funciones estén establecidas por ley anterior, dichas atribuciones se entenderán concedidas a la dependencia que determine esta Ley y demás disposiciones relativas.



Refuerza lo anterior, el cúmulo de facultades otorgadas por el Código Electoral del Estado de México a la Unidad y Comisión de Fiscalización y que a continuación se enlistan.

Procedimiento de fiscalización y debido proceso:

El Procedimiento administrativo fiscalizador anual, que se desprende del artículo 204 del Código Electoral del Estado de México, es el siguiente:

- I. Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar.
- II. Recibir y revisar los informes trimestrales, **anuales**, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, dependiendo de la revisión que haya sido delegada.
- III. Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.
- IV. **Proponer a la Comisión de Fiscalización** del Instituto, la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos.
- V. **Presentar a la Comisión de Fiscalización** los informes de resultados, dictámenes consolidados y en su caso los proyectos de resolución, sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.
- VI. Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.
- VII. **Junto con la Comisión de Fiscalización**, ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.
- VIII. En la etapa de campaña, en caso de que así opte el partido político, pagar a través de una de las chequeras que se aperturará por cada tipo de campaña las obligaciones que contraigan los partidos políticos, ya sea de la totalidad de gastos o bien únicamente por lo que hace a la propaganda en vía pública.
- IX. **Presentar a la Comisión de Fiscalización** los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización.

Abundando en el tema, el debido proceso contenido no sólo en los artículos 14 y 16 de nuestra carta magna, también garantizado en la Convención Americana de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se violenta, al quitar la garantía de audiencia en el seno de la Comisión de Fiscalización antes de ser turnado al Consejo General. Lo anterior resulta violatorio de los derechos humanos consagrados en nuestra constitución y ratificados en los convenios internacionales mencionados anteriormente.

En virtud de lo anterior, la no existencia de una Comisión de Fiscalización, en el marco de la reforma constitucional federal y local, puede implicar la violación al debido proceso si no se cuenta con un órgano colegiado auxiliar al Consejo General, que verifique los dictámenes, informes o proyectos de resolución que presente la Unidad Técnica de Fiscalización, previo a su discusión y aprobación por parte del Consejo General.

Conclusiones

Es indispensable contar con una Comisión de Fiscalización a la brevedad posible: no contar con dicha Comisión impide al IEEM la debida fiscalización a los gastos e ingresos de los partidos políticos para el gasto ordinario 2014, con lo que se estaría contraviniendo las leyes normativas de este Instituto.

Para interpretar el alcance del contenido del artículo 183, fracción III, tercer párrafo del CEEM, se debe estar a una interpretación funcional y sistemática, considerando el contenido de los artículos 11, párrafo 6 de la Constitución del Estado, 204 del CEEM, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se desprende que el debido funcionamiento de la Unidad Técnica de Fiscalización está sujeto a la creación de la Comisión de Fiscalización, en el que se revise, en primera instancia, el informe anual de 2014, y asuma las competencias que ahora le otorga la nueva ley electoral, mediante la figura jurídica de la causahabencia, sin que se puedan retrotraer y sostener la existencia de la Unidad Técnica adscrita al Consejo General, ya que las reglas de competencia de las autoridades no se sujetan al principios de no retroactividad de la ley. En consecuencia, la existencia de la Comisión de Fiscalización respeta los derechos humanos de debido proceso y de audiencia, ya que permitiría un respeto pleno a las etapas y reglas procesales del procedimiento de fiscalización.

Lo anterior obliga a la adscripción de esa Unidad Técnica a una Comisión de Fiscalización, a fin de, conjuntamente, fiscalizar el informe anual de los partidos políticos de 2014 y demás tareas que desarrolla esta Unidad. La Comisión es un órgano revisor de las actividades de la Unidad, en auxilio del Consejo General, en consecuencia, tanto la Comisión como la Unidad Técnica requieren necesariamente la existencia una de otra para que sus actos jurídicamente


se perfeccionen. De lo contrario, estamos ante la presencia de un acto jurídico imperfecto y sujeto a nulidad.

La creación de la Comisión de Fiscalización permitirá una adecuada fiscalización de los ingresos y gastos de los Partidos Políticos. Ello, abonará en la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad de las actuaciones del propio Consejo General que es el órgano superior de dirección.

Propuesta

Por todo lo antes expuesto, me permito solicitar gire sus apreciables instrucciones a efecto de que se prepare un Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión de Fiscalización del IEEM, estableciendo los motivos de su creación, objetivos y tiempos de funcionamiento, a fin de que se integre a la brevedad posible. Con esta acción, estaremos en condiciones de fiscalizar los gastos ordinarios de los partidos políticos durante el ejercicio 2014, así como informar al INE de los estados procesales de los procedimientos administrativos sancionadores oficiosos y de queja relacionados con el ejercicio 2014.

"Tú haces la mejor elección"
Atentamente



Mtra. Palmira Tapia Palacios
Consejera Electoral

C.c.p. Dr. Gabriel Corona Armenta. Consejero Electoral
Lic. Miguel Ángela García Hernández. Consejero Electoral
Dra. Guadalupe González Jordán. Consejera Electoral
Lic. Natalia Pérez Hernández. Consejera Electoral
Mtro. Saúl Mandujano Rubio. Consejero Electoral
M. en A.P. Francisco Javier López Corral. Secretario Ejecutivo
Archivo