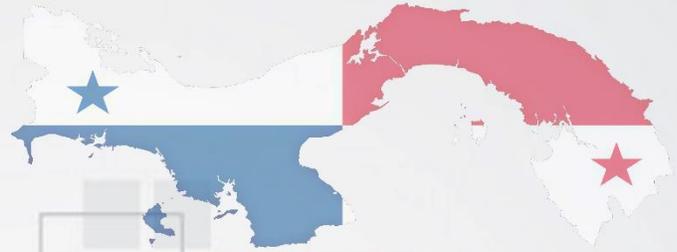


# INFORME FINAL

**TE** TRIBUNAL  
ELECTORAL  
LA PATRIA LA HACEMOS TODOS



## FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES

**DEL 22 al 24 DE ENERO, 2019**  
**Ciudad de México**

 **INE**  
Instituto Nacional Electoral

 **CAI**  
COORDINACIÓN DE ASUNTOS  
INTERNACIONALES

 **CICIE**

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

Contenido

0.1

|  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| .....  | 0                                    |
| <b>I. ANTECEDENTES SOBRE LA PASANTÍA.....</b>        | <b>2</b>                             |
| <b>I. OBJETIVOS.....</b>                             | <b>3</b>                             |
| <b>II. METODOLOGÍA Y TÉRMINOS DE REFERENCIA.....</b> | <b>¡Error! Marcador no definido.</b> |
| <b>III. SOCIOS.....</b>                              | <b>4</b>                             |
| <b>IV. PERFILES CURRICULARES.....</b>                | <b>5</b>                             |
| <b>V. DESARROLLO DE LAS SESIONES.....</b>            | <b>11</b>                            |
| i. FISCALÍA GENERAL ELECTORAL.....                   | ¡Error! Marcador no definido.        |
| ii. RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS.....               | ¡Error! Marcador no definido.        |
| iii. JUSTICIA ELECTORAL DE PANAMÁ.....               | ¡Error! Marcador no definido.        |
| i. CUADROS COMPARADOS                                |                                      |

## I. ANTECEDENTES SOBRE LA PASANTÍA

A partir de la presentación del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) desarrollado por el Instituto Nacional de Elecciones (INE) durante el “Foro sobre Fiscalización del dinero de partidos y campañas: un diálogo interamericano”, celebrado en mayo de 2016 y organizado por la Coordinación de Asuntos Internacionales (CAI). Durante aquella presentación, el Consejero Electoral Ciro Murayama giró una invitación a las autoridades electorales y organismos internacionales interesados, para puntualizar el nuevo sistema mexicano a funcionarios encargados de la fiscalización al interior de sus instituciones, resaltando la disposición para coadyuvar en la implementación de herramientas parecidas en otras latitudes. En este foro, por parte del Tribunal Electoral de Panamá participaron Osman Valdés, Secretario Nacional de la Comisión de Reformas Electorales y Humberto Castillo, Director de Comunicación, quienes desde entonces manifestaron su interés por conocer los detalles de esta plataforma.

Cooperación Triangular

IDEA Internacional – Instituto Nacional Electoral de México – Tribunal Electoral de Panamá

En junio de 2018, Panamá se convirtió en el trigésimo primer Estado miembro de IDEA Internacional –el noveno de la región latinoamericana y caribeña–. Entre los primeros proyectos de cooperación tras la incorporación a IDEA, en noviembre de 2018 se firmó un convenio con el Tribunal Electoral de Panamá con tres ejes fundamentales: financiamiento y fiscalización; redes sociales y campañas electorales; y calidad de los debates en la democracia.

Específicamente, el primer eje busca evaluar las capacidades institucionales de la autoridad electoral panameña tras la última reforma electoral, en especial en materia de fiscalización y su impacto en el modelo de financiamiento político, así como generar medidas y recomendaciones para preparar mejor a la autoridad electoral para la elección de mayo de 2019, sobre todo en materia de fiscalización.

Para ello, se ha instalado una oficina de IDEA Internacional en Panamá a partir de enero 2019, con un coordinador y con apoyo desde la sede subregional en Ciudad de México, para realizar distintas actividades entre las que se incluyen: investigación comparada, talleres de capacitación y asistencia técnica.

Una de las actividades centrales consiste en la formación de capacidades del personal de la Unidad de Fiscalización del Financiamiento Público del Tribunal Electoral de Panamá. Para ello, IDEA Internacional estableció contacto con el Instituto Nacional Electoral de México, debido a su amplia capacidad y experiencia en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, en tiempos de campaña y en tiempos ordinarios.

A través del contacto, IDEA solicitó la colaboración técnica del Instituto Nacional Electoral para la realización de una pasantía presencial sobre fiscalización de gastos de campañas electorales en el mes de enero de 2019 para funcionarias y funcionarios del Tribunal Electoral de Panamá. Tras la

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

respuesta positiva del INE, ambas instituciones comenzaron a elaborar un programa de capacitación, que se incluye en la presente carpeta.

**I. OBJETIVOS**

1. Contribuir al fortalecimiento de las relaciones institucionales entre el INE de México y el TE de Panamá, a través de un intercambio de conocimiento y experiencias que coadyuven en el mejoramiento de las políticas aplicadas relativo a los sistemas de fiscalización y la manera en la que éstos regulan las actividades de gastos de campañas electorales.
2. Compartir las experiencias de los funcionarios participantes, promoviendo entre ambas instituciones mejores prácticas e innovación en las áreas de financiamiento y fiscalización de los partidos.
3. Conocer los detalles de funcionamiento del SIF, plataformas y sistema operativo, actividad en línea y todo lo relacionado con el actual modelo mexicano de fiscalización.

## II. SOCIOS



Organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales. Contribuye al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad a través de la promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.



El Tribunal Electoral es una institución de “clase única”, comprometida con la defensa de los principios democráticos y éticos, subordinada al cumplimiento de la Constitución y la ley cuyas acciones están encaminadas a:

1. Dirigir y fiscalizar el registro de los hechos vitales y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas
2. Garantizar con precisión la identificación de las personas registradas en la institución.
3. Garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular.
4. Garantizar que los partidos políticos y candidatos independientes, expresen el pluralismo político para el perfeccionamiento de la democracia.
5. Administrar, con absoluto apego a la Ley, la justicia penal electoral.
6. Mejorar continuamente los servicios que se prestan, apoyados en la descentralización y el uso de tecnologías confiables y efectivas, contribuyendo a la educación, participación cívico-electoral, y fortalecimiento de nuestra democracia, para dejar el legado de un mejor país para las generaciones futuras.



El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la sostenibilidad de la democracia en todo el mundo. Su objetivo es fortalecer las instituciones y procesos democráticos. IDEA Internacional actúa como catalizador para la construcción de la democracia al proporcionar conocimientos, habilidades, experiencia y una plataforma de debate sobre la problemática que se suscite. Trabaja junto con formuladores de políticas, gobiernos donantes, organizaciones y agencias de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y otras instituciones dedicadas a la construcción de la democracia.

Fundada en 1995 como una organización intergubernamental pública sin fines lucrativos. Actualmente cuenta con 31 estados miembros, y es una organización no prescriptiva que se enfoca en la implementación de proyectos relacionados con la democracia, los procesos electorales, reformas constitucionales, participación y representación política, tomando temas transversales como la igualdad de género, la inclusión y la prevención de conflictos.

### III. PERFILES CURRICULARES

#### PARTICIPANTES

#### TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ



**Jean Carlo del Cid. Director de Fiscalización de Financiamiento Público – Tribunal Electoral de Panamá.**

Licenciado en Administración de Empresas con énfasis en Finanzas y Negocios Internacionales y tres Maestrías: en Docencia Superior, en Administración de Negocios con énfasis en Finanzas y en Administración de Negocios con énfasis en Gerencia Estratégica. Se ha desempeñado en los ámbitos privado y público, entre los que se resaltan los siguientes:

Subdirector de Fiscalización de Financiamiento Político – Tribunal Electoral

Auditor Interno Corporativo - Grupo Corporativo Pérez

Auditor Asesor de Fiscalías Anticorrupción – Procuraduría General de la Nación (Ministerio Público).



**Sonia del Carmen Selles de Díaz. Asesora de Auditoría de la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Público, del Tribunal Electoral de Panamá**

Licenciada en Contabilidad por la Universidad de Panamá y Maestría en Auditoría Forense Universidad Especializada del Contador Público Autorizado y Post Grados en Contabilidad y Especialización en Contraloría, Auditoría y Auditoría Forense y el Control de la Gestión Pública.

Se ha desempeñado en los ámbitos privado y público destacando: Gerente Administrativa y Financiera VIP de Constructora R-M, S.A., Ing. Roberto Roy desde 2013 al 2016.

Directora Nacional de Auditoría Interna y Empresas de la Caja de Seguro Social

Directora Nacional de Fiscalización y Auditoría de la Comisión Nacional de Valores

Gerente Ejecutiva de Auditoría Interna y Asesora de la Gerencia General–Banco Hipotecario Nacional.

Es miembro del Colegio de Contadores Públicos Autorizados y de la Asociación de Examinadores de Fraude de Panamá.



**Manuel A. Mc Laughlin F. Jefe del Departamento de Seguimiento y Monitoreo de Partidos Políticos**

Es Contador Público Autorizado - Auditor con idoneidad. Entre sus funciones destaca la realización de análisis, verificación (proyectos de presupuesto, ejecuciones, desembolsos, gestiones de cobro, publicaciones, capacitaciones, además brindar orientación a los Partidos Políticos en el manejo de las cuentas.

En el Tribunal Electoral se ha desempeñado desde 2005. SE desempeñó como Subjefe de Financiamiento Público de partidos políticos de 2006 – 2017 en la Dirección de Finanzas, realizando la revisión de las cuentas, verificación (proyectos de presupuesto, ejecuciones, desembolsos, revisión general, además brindar orientación a los Partidos Políticos en el manejo de las cuentas. Asimismo, ha estado encargado de realizar las entrevistas e información a los medios (periodistas) referente al uso del Financiamiento (2011 – 2013).

---

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL

---



**Jorge Antonio Valladares Molleda, Jefe de Proyecto para Panamá, IDEA Internacional.**

Licenciado en Derecho (Universidad Católica, Perú), Máster en Estudios del Desarrollo: Democracia y Gobierno (Instituto de Estudios Sociales, Países Bajos) y Gobierno (Essex, Reino Unido).

En el ámbito de la democracia su carrera comenzó en Perú cuando se unió a la reconocida Transparencia en el momento de su fundación en 1994. Cinco años más tarde, coordinó su programa de monitoreo de elecciones que obtuvo elogios internacionales por su documentación de las elecciones generales injustas de 2000. Se desempeñó en el histórico Acuerdo Nacional de la Secretaría de Perú en 2002. Coordinó la redacción por consenso de la primera Ley de Partidos Políticos en la historia del país. Desde entonces, ha brindado asesoramiento sobre desarrollo de partidos políticos, fortalecimiento parlamentario, democracia y desarrollo, observación de elecciones y reforma política en América Latina (Bolivia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela), África (Mozambique, Malawi) y Asia (Filipinas), Myanmar). Es autor, coautor y editor de obras sobre corrupción, elecciones, política legislativa. Jefe de Participación Política y Representación en IDEA Internacional. Su trabajo tuvo como objetivo apoyar a los miembros del partido, los parlamentarios y los funcionarios públicos a cumplir con sus roles de representación democrática. Fue el Jefe de Misión de IDEA Internacional en Myanmar hasta 2016. Implementó STEP Democracy, una iniciativa financiada por la Unión Europea para potenciar la gestión electoral de Myanmar, la educación de votantes y los grupos observadores antes y después de las elecciones generales de noviembre de 2015 que llevaron al primer Gobierno elegido democráticamente en más de 50 años.

---



**Miguel Ángel Lara Otaola, Jefe de la Oficina Subregional para México y Centroamérica, IDEA Internacional.**

Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y dos Maestrías: en Administración Pública y Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y en Política Comparada por la *London School of Economics*; Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Sussex. En el ámbito electoral su experiencia se ha desarrollado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en Instituto Federal Electoral de México; como Investigador en el Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Sydney y Harvard; además de haber participado como Observador electoral en distintas misiones en Asia, Australia, Europa y América Latina. Ha colaborado en el *Overseas Development Institute* del Reino Unido y es miembro de la Asociación de Estudios Políticos del Reino Unido.



**Frida Lima de la Oficina Subregional para México y Centroamérica, IDEA Internacional.**

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

PARTICIPANTES

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



**Benito Nacif Hernández**, tomó posesión como Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral en 2008, y en 2014 fue designado por la Cámara de Diputados Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral. Es licenciado en Administración Pública por el Colegio de México y doctor en Ciencia Política de la Universidad de Oxford. Fue profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, dirigió la revista Política y Gobierno (1997-2000), y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Tuvo varios puestos en el sector público y ha sido articulista y analista político en diversos medios de comunicación. Actualmente es el Presidente de la Comisión de Fiscalización.

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**



**Carlos Alberto Morales Domínguez** es director general de la Unidad Técnica de Fiscalización, previamente ocupaba el cargo de director de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y otros en la misma Unidad.

Licenciado en Contaduría y en Derecho por la UNAM. Entre 2007 y 2008 trabajó en la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal. Fue asesor del consejero en el IFE y encargado de despacho de Jefe de Departamento del INE.



**Mariel Leyva Hernández** es subdirectora de Resoluciones y Normatividad en la Unidad Técnica de Fiscalización del INE

**María Juana Ramírez** es directora de Programación Nacional de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE desde abril de 2015. Contadora pública por el IPN y especialista en Materia Impositiva por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Se ha desempeñado como subdirectora de Programación Nacional y como administradora de Identificación del Contribuyente en el INE.

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ



**Lic. Roberto Núñez Jaramillo, Director de Modelos de Riesgos**



**Julio César Coello Velasco** es Coordinador de Auditoría. Es Contador Público de la Facultad de Contaduría y Administración por la Universidad Autónoma de Yucatán. Ha ocupado diversos cargos en el sector privado. Se ha desempeñado como Subdirector de Auditoría de 2017 a 2018 y como Enlace de Fiscalización de 2014-2017 en las oficinas del INE en Mérida Yucatán.

**Lic. Alejandro Ramírez Vázquez, Subdirector de Auditoría**

**Lic. Abel Velazco Rosas, Subdirector de Auditoría**

**C.P. Carlos Alberto González Calvo, Coordinador de Programación Nacional**

**C.P. Luis Miguel Velázquez González, Coordinador de Programación Nacional**

COORDINACIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES

*COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES*



**Manuel Carrillo Poblano** es Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral desde 1993.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM y tiene una Maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Ha participado en diversas misiones de observación electoral, así como en ejercicios de cooperación técnica en materia de organización de procesos electorales. Es autor de diversas colaboraciones en materia electoral, ha participado como ponente en foros nacionales e internacionales.

Colaboró en el área de capacitación y formación de funcionarios en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), así como en diversas dependencias del gobierno mexicano, destacando la Secretaría de Gobernación y la Presidencia de la República.

**Carlos Navarro Fierro.** Es Director de Estudios y Proyectos Internacionales en la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral. Es egresado de la licenciatura en Relaciones Internacionales por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán y terminó los estudios de maestría en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ



de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor de las publicaciones que prepara el INE para la comunidad internacional y de diversos estudios comparados sobre temas políticos electorales. Ha participado en numerosas misiones internacionales de observación, evaluación y asistencia técnica, además de ser responsable del diseño y la conducción de los cursos especializados que el INE organiza para intercambio de conocimientos, experiencias e impresiones entre representantes de organismos electorales de diversas regiones del mundo.

#### IV. DESARROLLO DE LAS SESIONES

Martes 22 de enero

|               |  |
|---------------|--|
|               | <b>Sesión de bienvenida</b>  |
| 16:30 a 17:00 | <b>Manuel Carrillo Poblano</b> , Coordinador de Asuntos Internacionales, INE-México<br><b>Carlos Navarro Fierro</b> , Director de Estudios y Proyectos Internacionales, INE-México   |
|               | <b>Funciones y atribuciones del INE en materia de fiscalización</b><br><b>La recién experiencia en materia de fiscalización del proceso electoral 2017-2018</b>  |
| 17:00 a 19:00 | <b>Benito Nacif Hernández</b> , Consejero Electoral, INE-México  |
|               | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Delegación del Tribunal Electoral de Panamá</b><br/><b>Jean Carlo del Cid</b>, Director de Fiscalización de Financiamiento Público.<br/><b>Sonia del Carmen Selles de Díaz</b>, Asesora de Auditoría.<br/><b>Manuel A. Mc Laughlin F.</b> Jefe del Departamento de Seguimiento y Monitoreo de Partidos Políticos</li><li>• <b>Delegación de IDEA Internacional</b><br/><b>Jorge Valladares Molleda</b>, Jefe de Proyecto de Panamá<br/><b>Miguel Ángel Lara Otaola</b>, Jefe de la Oficina Subregional para México y Centroamérica.</li></ul> |

Durante la sesión de bienvenida, el Lic. Manuel Carrillo Poblano, Coordinador de Asuntos Internacionales agradeció la presencia de la delegación del Tribunal Electoral de Panamá y del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), por su confianza en este programa de cooperación internacional que desarrolla el INE a través de su Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (CICIE).



Destacó las características de este programa de cooperación horizontal que se basa en compartir las experiencias empíricas entre funcionarios electorales, destacando que México no exporta ni impone su modelo pues se reconoce que cada sistema político en cada país se ha forjado por su historia,

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

correlación de fuerzas, su sociedad, cultura, historia, que han impreso un sello característico. El objetivo del intercambio es que puedan conocer las prácticas y experiencias del INE para, de esa forma, se puedan adoptar y adaptar aquellas prácticas que puedan ser de utilidad para el perfeccionamiento de los procesos que requiere la administración de las elecciones y que se fortalezcan las instituciones democráticas.

Por su parte, Miguel Ángel Lara, Jefe de la Oficina del Programa para México y Centroamérica de IDEA Internacional agradeció la confianza a los funcionarios electorales panameños; así como a los funcionarios del INE por el apoyo y disposición brindada para compartir la experiencia mexicana.



Señaló que este intercambio, a pesar de la cercanía del proceso electoral de Panamá sería de mucho beneficio para colaborar con el TE de Panamá en las nuevas funciones que tiene la recién creada oficina de fiscalización y para atender el reclamo de los partidos políticos para generar condiciones de equidad y de la ciudadanía sobre la transparencia de los recursos.

El Consejero Electoral, Benito Nacif Hernández, quien preside la Comisión de Fiscalización, presentó a la delegación las funciones y atribuciones que, por mandato legal le corresponden al INE en materia de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, tanto para sus actividades ordinarias como para las campañas electorales.

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ



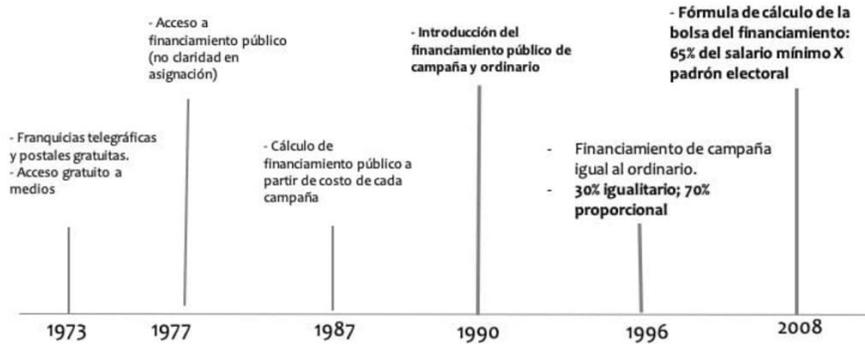
Si bien resaltó que la legislación en materia de financiamiento a partidos y campañas electorales puede ser tanto de origen público y privado, destacó que en México se ha preferido otorgar una fuerte bolsa de financiamiento público sobre el privado con el objetivo de evitar que los candidatos se vean presionados o comprometidos frente a intereses privados.

Al ser dinero público, el INE está obligado a fiscalizar la utilización de los recursos: tanto el origen de estos como el destino que tienen, señalando que la fiscalización no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para evitar dos retos que enfrentan las democracias: la influencia indebida de grandes donadores y la corrupción electoral, dado que suele afectar al proceso electoral y, por ende, la credibilidad de las instituciones.

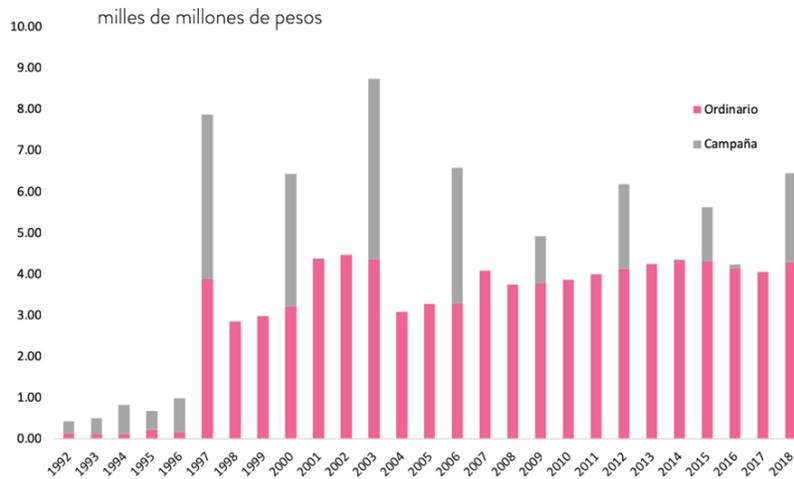
El Consejero Nacif, realizó un breve recuento de la historia del financiamiento público en México, haciendo énfasis en la reforma de 2008, mediante la cual el legislador le da la atribución al INE de administrar los tiempos del Estado para radio y televisión, impidiendo que ningún ciudadano, o ente moral o partido político o candidato, pudieran hacer compra de estos espacios; con la finalidad de generar equidad en la contienda; además de establecer una fórmula que promoviese por un lado la equidad y por otro la competencia por la preferencia ciudadana al otorgarse, tanto en recursos públicos como también para la repartición de los tiempos en radio y televisión: 30% igualitario entre todos los partidos registrados y 70% respecto de los votos válidos en la elección anterior.

Asimismo, brindó información sobre los procedimientos para brindar los recursos públicos a partidos políticos y a los candidatos independientes:

## Historia del financiamiento público a partidos en México



## Financiamiento público federal ordinario y de campañas 1992-2018



Fuente: INE: Precios constantes a 2018. Inflación estimada de 2017 a 2018: 3%.

Señaló que la bolsa del financiamiento público se establece por una fórmula: .65% de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) multiplicada por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Destacó que existe el financiamiento público federal y cada estado también brinda financiamiento a los partidos locales. Es la misma cantidad de dinero, independientemente del número de partidos políticos o candidatos independientes que contiendan.

En materia de financiamiento privado, listó los montos máximos a los que puede accederse, los mecanismos a través de los cuales se pueden obtener recursos, como por rendimientos financieros,

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

por ejemplo; y también listó las prohibiciones de personas físicas y morales que puedan donar, como funcionarios públicos o ciudadanos extranjeros o desde el extranjero, por citar algunos casos.

Explicó también los topes de gasto de campaña a los que están sujetos y la fórmula para calcular, dependiendo del cargo de elección popular: para Presidente es el 20% del financiamiento público de campaña para todos los partidos políticos.

Para diputados es el tope de gastos establecidos para el Presidente dividido entre 300 (por el número de distritos del país)

Para los senadores es el tope de gastos establecidos para los diputados multiplicado por el número de distritos en el estado al que se representa.

Manuel McLaughlin comentó que en Panamá se pagan los gastos fijos (ordinarios) cada quinquenio se da un primer desembolso, después del proceso electoral, es decir las campañas ya todo es por reembolso.



El Consejero Benito Nacif resaltó que en México se dan ministraciones mensuales para el gasto ordinario y el financiamiento para gastos de campaña se entrega todo.

Destacó que para realizar la fiscalización se establecieron criterios: se realizó un reglamento de fiscalización y se siguen los criterios internacionales.

La delegación de Panamá señaló que, aunque se sancione a un partido político en una administración, en cuanto termina ya no se continúa la investigación. Esto ha conducido a que cada cambio de administración se hace una investigación al partido opositor, pero no se llega a nada.

Asimismo, resaltaron que, si bien el TE de Panamá realiza la fiscalización, no puede hacer nada, solo si el Fiscal Electoral le solicita información es quien origina la investigación de los delitos.

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ



En Panamá el reembolso de los gastos de campaña solo puede hacerse el reclamo en un periodo de seis meses para presentar la justificación del gasto.

En su exposición resaltó algunos riesgos que se perciben al ser tan generoso el financiamiento público, como la desvinculación con los ciudadanos y otros fenómenos que se presentan como se detalla en la gráfica siguiente:



A continuación, presentó los principales mandatos otorgados al INE en materia de fiscalización a partir de la reforma de 2014 y resaltó cómo, a través de soluciones tecnológicas se pudo hacer frente a las exigencias de fiscalizar tanto a nivel federal como local; la reducción de plazos para realizar la fiscalización y por el impacto debido a que, ahora, el rebase de gastos de campaña sería causal de nulidad de las elecciones bajo tres supuestos: si la diferencia entre los dos primeros lugares de los contendientes es menor al 5% y/o se rebasa el tope de gastos de campaña en más del 5% y/o se recibieron o utilizaron recursos ilegales.

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

Para cumplir su función el INE no tiene restricciones por el secreto bancario, fiduciario ni fiscal, para ello se han firmado convenios de colaboración con las instituciones que corresponde para que cuando se detecta alguna irregularidad se pueda solicitar la información correspondiente.

Al presentar el Sistema Integral de Fiscalización, resaltó que con esto se promueve que en línea se reporten estados financieros: de resultados como de flujo de efectivo lo cual da el balance del estado financiero. Esto se hace en una plataforma en línea.

La posibilidad de haber instrumentado esta plataforma está también unida a la facturación electrónica que hace la Secretaría de Hacienda, la obligatoriedad del Registro de Proveedores.



En este aspecto, resaltó que la función de fiscalización del INE no se refiere a verificar si la procedencia es del narcotráfico; y no realiza investigaciones sobre estos delitos; en cuanto observa una conducta inusual el INE informa o a la Procuraduría General de la República, o al Servicio de Administración Tributaria (SAT) o a la Fiscalía Especializada de para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE).

Señaló que se ha detectado que el principal problema no es necesariamente la ilegalidad sino la incompetencia de realizar correctamente el balance financiero, lo cual ha generado que las sanciones busquen ser más correctivas y acompañar y capacitar a los partidos políticos y candidatos.

Por su parte, Jean Carlo del Cid comentó que en Panamá los candidatos solo presentaban una declaración jurada y ya con eso podía asumir el cargo. Actualmente, tienen que señalar en qué hicieron el gasto, esto ha sido una demanda ciudadana para transparentar la política.

También resaltó que, con la reforma, ahora el rebase de gastos de campaña puede ser causal de nulidad; sin embargo el TE no puede actuar de oficio, solo a petición del Fiscal Electoral. El TE hace

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

público el informe del candidato, pero no presenta esos gastos. Los candidatos o partidos políticos pueden hacer impugnaciones o solicitar información, pero tienen que dejar una fianza de \$5,000 USD, por lo que no lo hacen.

**Miércoles 23 de enero**

| Fiscalización de los recursos de partidos políticos |  |
|---|--|
| 9:00 a 10:00  | Panorama del Régimen de Fiscalización en Panamá y el proceso electoral 2019<br><i>Jean Carlo del Cid, I TE de Panamá</i> |

Jean Carlo del Cid, Director de Fiscalización del Financiamiento Político del TE de Panamá presentó un panorama general del tema, comenzando por señalar que dicha oficina fue creada en 2018 son 45 personas, contando a los auditores.



Entre las funciones que deben realizar se encuentran el monitoreo, seguimiento de las campañas, publicación al financiamiento político, publica informes de ingresos y gastos.

De acuerdo al Artículo 189 (CE)...el Estado contribuirá a los gastos en que incurran los partidos políticos y los candidatos de libre postulación en los procesos electorales internos de postulación y en las elecciones generales.

Artículo 190(CE)...Monto Establecido es el 1% de los Ingresos Corriente del Presupuesto del Gobierno Central. Para las Elecciones Generales de 2019 es: B/.91,682,456.00.

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

Refirió que el financiamiento público representa el 1% del gasto corriente del presupuesto nacional y se reparte: 50% para campaña y 50% para gasto ordinarios o post electorales. La reforma de 2017 creó un fondo público para precandidatos por libre postulación (independientes) (3.5%); en tanto que el 96.5% restante es para los partidos políticos, distribuidos: 25% fijo y 75% con base en votos obtenidos.

Los candidatos de libre postulación deben obtener respaldo ciudadano y se les paga \$1.37 USD por cada firma.

Actualmente hay siete partidos políticos que participarán en las elecciones generales.

### Administración - Partidos Políticos Vigentes



Partido Revolucionario Democrático



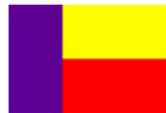
Partido Popular



Partido Molirena



Partido Cambio Democrático



Partido Panameñista

El 70% de financiamiento en precampaña se puede destinar a la propaganda que es reembolsada previo la presentación de la documentación que acredite el gasto, y pueden recabar financiamiento privado correspondiente al 30% del financiamiento público.

Los candidatos de libre postulación tendrán fondos post electorales para realizar foros, dar becas.

La bolsa de financiamiento post electoral se reparte: 20% de manera igualitaria y 80% conforme los votos obtenidos.

La asignación de los recursos es quinquenal y se entrega en anualidades y después trimestralmente. Los siguientes trimestres son contra comprobación de gastos, es decir, por reembolso, pero deben justificar los gastos realizados en no más de 6 meses.

Cada cargo a elección popular tiene un tope de gastos de campaña: el candidato presidencial máximo 10 millones, pero hay limitantes en qué puede gastarlos. Si no utilizan los recursos se regresan al TE a una bolsa general para la nueva repartición para el financiamiento post electoral. Si al término de cinco años en que se les pagan anualidades, los fondos públicos que no se hayan utilizado se regresan al TE para financiar capacitación política con entidades organizadas de la sociedad civil.

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

Para poder postularse se debe abrir una cuenta bancaria para manejo del financiamiento y deben llevar registros contables en línea. Un proveedor externo creó la herramienta para el registro contable pero los partidos políticos no están obligados y actualmente, existen 95 usuarios.

Si bien esta herramienta se puede utilizar con dispositivos móviles, uno de los problemas que enfrentan con esta herramienta tecnológica es que existen zonas de difícil acceso donde dificulta la utilización de sistemas.

Para el proceso electoral de mayo de 2019, se han registrado 1,344 candidatos de libre postulación y la Dirección cuenta con tres días para hacer auditorías e investigar. Sin embargo, destacó que el TE no tiene plazo para dar informes, solo si se presentan impugnaciones los Magistrados o a solicitud del Fiscal General Electoral.

Destacó que han tomado como referencia el Manual de fiscalización elaborado por el INE y están utilizando modelos del INE, resultado de la participación en 2017 de varios funcionarios y Magistrados del TE que participaron en Pasantías para conocer el Sistema Integral de Fiscalización y una reciente visita del Consejero Electoral Ciro Murayama Rendón a Panamá.



Los candidatos solo presentan una declaración jurada, como un acto notarial de Fe Pública y ésta es firmada por un Contador Público. Ésta es revisada por la Dirección, sin embargo, aunque detecte anomalías no puede hacer nada, ni trasladarla al Fiscal Electoral. Resalta que no pueden hacer una investigación más exhaustiva, ni colaboración con otras instituciones pues existe el delito por extralimitación de funciones.

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

Resaltó que la restricción de donantes se limita a las personas jurídicas que no ejerzan en Panamá, pero no pueden donar a propaganda en medios ni donde el Estado tenga acciones, ni para campaña, sólo para gasto ordinario.

Jorge Valladares de IDEA Internacional resaltó que en Panamá ya no hay tiempo para realizar reformas, pero sí implementar metodología, particularmente para el monitoreo en campo y la contabilidad en línea. Asimismo, resaltó la importancia de actualizar y definir legalmente la obligación de reportar por parte de partidos políticos y candidaturas de libre postulación.

### Miércoles 23 de enero

|               |   |
|---------------|---|
| 11:30 a 13:30 | <b>Procesos de Auditoría (UTF)</b><br><i>Unidad Técnica de Fiscalización</i><br><b>Alejandro Ramírez Vázquez</b><br>Subdirector de Auditoría<br><b>Abel Velazco Rosas</b><br>Subdirector de Auditoría   |
|               | <ul style="list-style-type: none"><li>- Digitalización del reporte de las campañas</li><li>- Metodología para el monitoreo preventivo de gastos de campaña en el terreno y/o "pre-auditoría" de reportes financieros</li><li>- Informes de ingresos y gastos</li><li>- Procedimiento y técnicas de fiscalización</li><li>- Integración de calendarios de fiscalización</li><li>- Prácticas de monitoreo</li></ul> |

El Lic. Carlos Navarro, Director de Estudios y Proyectos Internacionales de la Coordinación de Asuntos Internacionales del INE, explicó el impacto que la reforma de 2014 tuvo en materia de fiscalización:

- Cada entidad federativa establece el límite de gastos de campaña.
- Los tiempos de campaña
- Cortes consolidados cada 30 días.
- Impugnar o anular la elección rebase del 5% y si hay 5% de diferencia entre los dos primeros contendientes.
- Debe finalizarse la fiscalización antes de la toma de posesión y antes de que el TEPJF agote todas las impugnaciones (agosto)-
- El INE tiene entre 5 y 6 semanas para concluir la fiscalización y un periodo para informar a los partidos políticos y dar plazo para comprobaciones.
- La nulidad también por utilización de recursos ilícitos.

Entre diciembre de 2014 y enero de 2015 desarrolla el INE la plataforma en línea para la fiscalización a fin de responder a las responsabilidades que se le dieron al INE por la reforma de 2014.

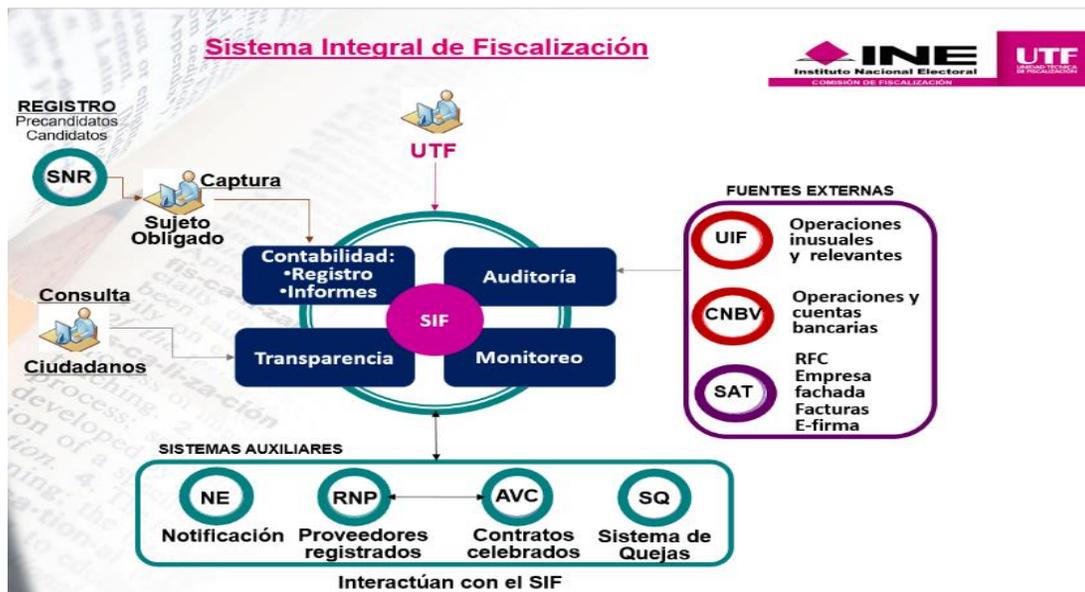
PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

Manuel McLaughlin resaltó las muchas debilidades del sistema de fiscalizar y la necesidad de darles capacitación sobre cómo reportar y cómo realizar su contabilidad.

El Consejo Nacional de Partidos Políticos y la Dirección de Financiamiento participa cada mes. Los Magistrados del TE con los representantes de los partidos políticos, la agenda se refiere a los temas que les afecta a estos últimos.

Pueden modificar decretos o métodos que emite el TE, el borrador se envía a los partidos políticos para su revisión y observaciones.

Alejandro Ramírez y Abel Velazco, Subdirectores de Auditoría de la Unidad Técnica de Fiscalización, durante su exposición explicaron las principales funciones que desarrollan en el área y atendiendo a las consultas que realizaron los funcionarios panameños. Entre algunos de los temas que resaltaron los objetivos de la verificación y el procedimiento en general que se puede resumir en el siguiente diagrama: y cuya finalidad es la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos.



La UTF lleva el plan de trabajo a la Comisión de Fiscalización, éste incluye el alcance para auditar el gasto ordinario, de pre campaña y de campaña se aprueba 15 días antes de cada proceso electoral.

1. Revisión: verificar el origen/ingresos y destino/gastos de los recursos públicos. Resaltaron que para esta actividad, muchas veces son los partidos políticos quienes denuncian prácticas irregulares de un opositor
2. Realizar monitoreo: de propaganda en vía pública, en prensa impresa, internet y producción de spots publicitarios.

Para esta función se apoyan en revisar a través del Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en el registro de proveedores, la presentación de facturas y la imagen- evidencia que hayan subido los partidos políticos a la plataforma.

También se hace el cotejo con las evidencias recolectadas con la aplicación para monitoreo en vías públicas. En este punto se les presentó la aplicación que está disponible en teléfonos

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

inteligentes que incluye geolocalización y se llenan campos con especificidad de la propaganda política.

3. Visitas de verificación: a casas de campaña y eventos públicos. Resaltaron que para esta actividad, muchas veces son los partidos políticos quienes denuncian o bien, obtienen información de las publicaciones que hacen candidatos en redes sociales. Monitoreo de redes sociales a través del celular, del SIMEI  
Resaltaron que los partidos políticos y candidatos deben reportar al INE las fechas de eventos que vayan a realizar., para las elecciones de 2018, hubo 50 mil eventos reportados.
4. Revisión de información de terceros: Aportantes, proveedores, sistema tributario, fiduciario o bancario.
5. Elaboración del dictamen. Para éste, a fin de fijar sanciones o multas, se ha realizado una matriz de precios a nivel nacional; se revisan los costos en el lugar donde se realiza el evento. En caso de no haber reportado algo se calcula conforme la matriz de precios y se considera el valor más alto y donde fue la cobertura. Para ello, hay un representante de UTF en cada Estado a través de las oficinas del INE. Derechos de audiencia para corrección o dictaminación

A pregunta de la delegación panameña sobre cómo pueden utilizar los gastos ordinarios y de campaña se comentó que del gasto ordinario se pueden financiar las pre campañas o campañas, pero deben ser justificados y todo bancarizado.

En relación a la fiscalización sobre temas de portaciones en efectivo se revisan al 100%, en tanto que las aportaciones en especie se eligen algunas.

Comentaron que el TE de Panamá solicita a cada radio y tv que deben presentar el informe en campaña semanalmente y 5 días posterior a cada elección de qué partido o candidato ha hecho contrataciones. Asimismo, están prohibidas las donaciones de propaganda electoral.

Un caso que fue interesante por parte de Panamá fue que un preso (no procesado) ganó la candidatura por su partido y también como de libre postulación. Ganó como diputado al PARLACEN, renuncia, pero tienen fuero, pero solo por la Suprema Corte de Justicia, este es el primer caso que se presenta.

Antes podían los diputados tener dos cargos, ahora la ley dice que pueden ganar dos cargos y solo se quedan con un solo cargo, el de más alta jerarquía, y suben de cargo al suplente en el otro puesto al que se compitió y al que se renuncia.

Por equidad de género se señala que suplente debe ser mujer.

Fondo de gasto ordinario: pago de salarios, arrendamiento.

Capacitación 80% y de éste 20% para promover la participación política de la mujer y alcanzar la paridad.

A continuación, la UTF describió la plataforma del Sistema Integral de Fiscalización, el cual consta de 8 módulos:

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

- Pre campaña
- Campaña
- Administración
- Ordinario
- Avisos de contratación
- Auditoría. Se dan cursos de capacitación, manuales, a fin de que conozcan la plataforma y que sepan cómo realizar los informes y estados de cuenta.
- Registro Nacional de Proveedor Se realizan convocatorias públicas para que puedan ser proveedores de partidos políticos.
- Notificaciones electrónicas. Los partidos políticos remiten informes a UTF quien revisa y notifica.

**Jueves 24 de enero**

**Oficinas de UTF**

|               |  |
|---------------|--|
| 9:00 a 13:30  |  |
| 9:00 a 9:30   | Presentación Unidad Técnica de Fiscalización<br><i>Carlos Morales, Encargado de Despacho de UTF</i>  |
| 9:30 a 10:30  | Auditoría<br><i>Julio Coello, Coordinador de Auditoría</i>   |
| 10:30 a 11:30 | Faltas y sanciones a partidos, atención de quejas e inconformidades<br><i>Roberto Núñez, Director de Modelos de Riesgo, UTF</i>                          |
| 11:30 a 12:30 | Reglamento de Fiscalización y sanciones<br><i>Mariel Leyva, Subdirectora de Resoluciones</i>   |
| 11:40 a 12:30 | Alcance al SIF Bases de datos, programas informáticos y herramientas tecnológicas<br><i>María Juana Ramírez, Directora de programación nacional, UTF</i> |

El Mtro. Carlos Morales presentó a su equipo y brindó una breve explicación sobre las funciones y atribuciones de la UTF.

Explicó la evolución de cómo se inició el proceso de fiscalización a partir de 2008 a nivel constitucional el artículo 41 se crea la UTFRPP. Antes solo se realizaba auditoría de gabinete.

A nivel constitucional también se otorga al IFE/INE sobre pasar el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Antes todas las investigaciones eran por autonomía de gestión y autonomía técnica. Las investigaciones pasaban directo al Consejo General hasta la reforma de 2014.

Roberto Núñez, Director de Modelos de Riesgo de la UTF presentó la matriz de riesgo que se utiliza para generar alertas, solo sobre el origen de los recursos.

PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

Esta área tiene por objetivo el clasificar la información y optimizar la toma de decisiones de fiscalización conforme las alertas de riesgo, particularmente cuando en el proceso electoral existían 18 mil sujetos obligados.

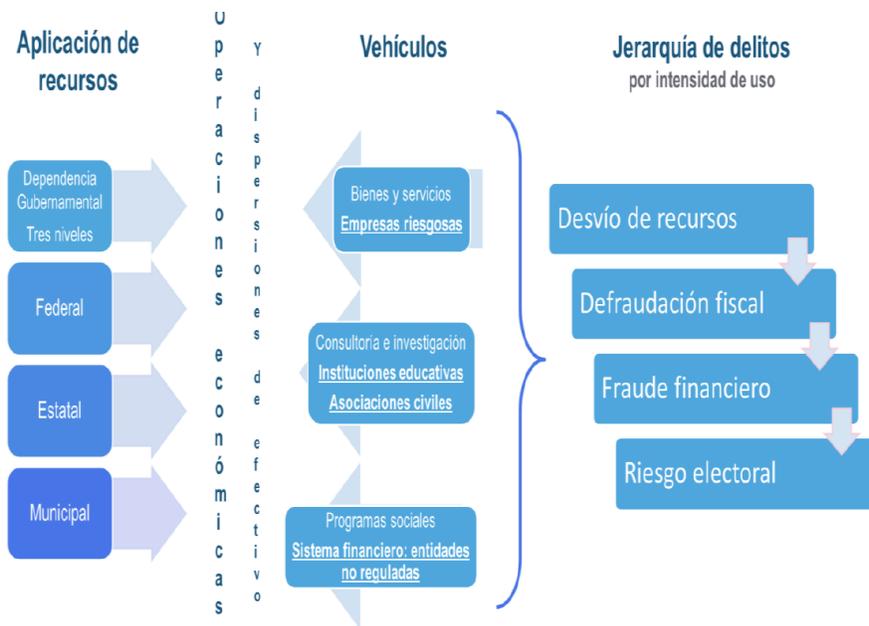
Para ello, se elaboró una tipología

- Empresas riesgosas, fachadas, avisan al SAT
- Información sobre facturas electrónicas
- Desvío de recursos públicos
- Fraude
- Convenios de colaboración con SAT, SHCE, Unidad Internacional de Financiamiento para el cruce de información.

Señaló que el mayor porcentaje de desvío de recursos es a través de efectivo.

Con la reforma de 2014 ya no tiene la UTF autonomía de gestión. Actualmente depende de las decisiones del Consejo General y de la Comisión de Fiscalización.

Como conclusión, señaló que de la información analizada, así como de la experiencia del más reciente proceso electoral, la DMR dirigió sus esfuerzos no sólo a la revisión tradicional de los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos, también implementó una metodología basada en detonadores de riesgos que permitieron descubrir irregularidades, donde el común denominador fue el uso recurrente empresas fantasma. De ahí que resulta evidente que los riesgos electorales son menores que los riesgos financieros, tal como se describe en el siguiente esquema:



PASANTÍA  
FISCALIZACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES  
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

La mayoría de las sanciones eran amonestaciones públicas o muy bajas.

Señalaron que es necesario revisión constante del reglamento de fiscalización por la necesidad de modificar por consultas con los sujetos obligados o nuevas conductas y por las resoluciones del TEPJF.

Respecto del tema de faltas y sanciones, Mariel Leyva brindó las categorías que se han elaborado para poder tener un mecanismo estandarizado para ser aplicado:

- Creación del catálogo de irregularidades: pre campaña, argumento legal sobre la violación de la ley
- Campaña y gasto ordinario.
- Clasificación de la gravedad de la falta: sustancial o formal
- Conducta- gasto no reportado conforme el marco legal correspondiente: LEGIPE, reglamento o sentencias del TEPJF
- Bien afectado-Equidad de la contienda
- Criterios de sanción
- Acuerdos del Consejo General
- Individualización de la sanción
- Calificación de la falta: levisima, leve o grave.
- Graduación de las sanciones.
- Procedimientos sancionadores de queja

Los representantes del TE de Panamá señalaron que les falta la figura de sanciones.

Por ser reembolso, cuando el TE señala faltas, el partido político busca resarcirlas. También se basan en decisiones del Pleno de Magistrados determinar si se imponen sanciones.

