



ANEXO

DISEÑO Y ALCANCES DEL
SISTEMA EN LÍNEA DE CONTABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
ASPIRANTES, PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS

Junta General Ejecutiva / Comisión de Fiscalización
Instituto Nacional Electoral

Agosto 2014

CONTENIDO

Presentación	3
La reforma electoral y sus implicaciones en materia de fiscalización	4
Distribución de competencias	5
Nuevas reglas para la rendición de cuentas	7
Proyecciones de informes a fiscalizar	12
Procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.....	17
Contabilidad en línea y fiscalización integral.....	19
Contabilidad, fiscalización y rendición de cuentas	21
Usuarios del Sistema.....	24
Ciclo de Fiscalización.....	27
Funcionalidades del Sistema	37

PRESENTACIÓN

La reforma electoral de 2014 modificó significativamente el marco institucional bajo el que se administran las actividades de naturaleza político-electoral y se organizan los Procesos Electorales en México. Entre las innovaciones de la reforma se encuentra el tránsito de un modelo electoral basado en la delimitación precisa de competencias a otro fundado en la concurrencia y coordinación entre una nueva autoridad de carácter nacional y las autoridades electorales de las entidades federativas.

En materia de fiscalización, a nivel constitucional le fueron concedidas al Instituto Nacional Electoral (INE) atribuciones para fiscalizar los ingresos y gastos de partidos políticos y candidatos en los Procesos Electorales Federales y Locales. Las leyes generales aprobadas por el Congreso de la Unión desarrollaron estas disposiciones, especificando sujetos obligados y competencias específicas al interior del Instituto para el desarrollo de la función fiscalizadora.

En específico, entre sus nuevas atribuciones, al Consejo General del INE se le otorgó la facultad para, en función de su capacidad técnica y financiera, desarrollar, implementar y administrar un Sistema en Línea de Contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.

Para dar cumplimiento a sus atribuciones, el 2 de julio de 2014, por medio del Acuerdo INE/CG85/2014, el Consejo General instruyó a la Junta General Ejecutiva, bajo la coordinación de la Secretaría Ejecutiva, realizar los trabajos para el desarrollo del Sistema en Línea de contabilidad para permitir a sujetos obligados y autoridades cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales.

En atención a lo dispuesto en dicho Acuerdo, la Junta General Ejecutiva elaboró y aprobó el Plan de Trabajo para dar cumplimiento a las instrucciones del Consejo General. Ese Plan de Trabajo, que fue también discutido y aprobado por la Comisión de Fiscalización y el Consejo

General mediante el Acuerdo INE/CG98/2014, incluyó entre sus actividades la elaboración de un modelo conceptual del Sistema en Línea de Contabilidad.

En cumplimiento a lo dispuesto en el referido Acuerdo INE/CG98/2014, la Junta General Ejecutiva en coordinación con la Comisión de Fiscalización, integraron este documento para explicar a detalle las características del modelo conceptual y los fundamentos tecnológicos para su desarrollo e implementación.

El presente documento se estructura en dos apartados: el primero de ellos realiza un análisis de las modificaciones e implicaciones principales de la reforma electoral de 2014 para mostrar la dimensión del trabajo en materia de fiscalización que debe realizar la nueva autoridad electoral de carácter federal. El segundo apartado expone la propuesta de diseño y alcances del Sistema en Línea de Contabilidad que se desarrolló buscando atender con oportunidad los desafíos que planteó la reforma en materia de fiscalización.

LA REFORMA ELECTORAL Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

El nuevo diseño legislativo de fiscalización en materia electoral implica, primero la redefinición de las competencias a nivel federal y local; segundo, la transformación y creación de instancias de ejecución y supervisión de las actividades en materia de fiscalización; tercero, la modificación de los procedimientos para rendir cuentas y de revisión por parte de la autoridad. En conjunto, estas transformaciones no sólo suponen el tránsito hacia un nuevo diseño institucional sino el redimensionamiento del volumen y alcances del trabajo a realizar por las instancias encargadas de fiscalizar las actividades de naturaleza electoral.

El objetivo del presente apartado es explicar los rasgos esenciales del nuevo diseño institucional en materia de fiscalización y exponer sus implicaciones principales, haciendo especial énfasis en los efectos que la centralización de las funciones y el acortamiento de plazos supone para la nueva autoridad electoral de carácter nacional.

Distribución de competencias

El decreto de reforma constitucional determinó en el artículo 41, Base V, Apartado B, que corresponde al INE en los Procesos Electorales Federal y Locales “la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos”. En forma similar, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) señala en su artículo 32 que para los Procesos Electorales Federales y Locales el INE tiene como atribución “la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos”. En el Título Quinto del Libro Séptimo de la misma Ley se establece que estará a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del INE (UTF) la revisión de los informes sobre el origen y destino que presenten aspirantes y candidatos independientes.

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), publicada también el 23 de mayo de 2014, dispone en su artículo 7 que al INE corresponde “la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local”.

Como se observa en la tabla 1, la reforma electoral transformó el régimen de competencias en materia de fiscalización en dos sentidos principales. Por una parte, expandió las atribuciones que antes tenía el IFE en el ámbito federal, otorgando al INE la responsabilidad de ahora también fiscalizar a los aspirantes a candidatos independientes y a los candidatos independientes a cargos de elección federales. Por otro lado, dio al INE la competencia de fiscalizar en el ámbito local a partidos políticos nacionales, partidos políticos locales, precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes.

Aunado a lo anterior, como parte de sus innovaciones, la reforma electoral de 2014 creó la posibilidad de que el Instituto delegue en los Organismos Públicos Locales (OPL), de manera extraordinaria, funciones en materia de fiscalización, siempre y cuando así lo apruebe una mayoría de al menos ocho consejeros electorales. Según lo establece el artículo 8 de la LGPP, para delegar la fiscalización, la Secretaría Ejecutiva del Instituto debe elaborar los *Acuerdos de Resolución* en los que deberá fundar y motivar el uso de esta facultad. El ejercicio de la delegación requiere, además, que el INE verifique que el OPL correspondiente se apegue a los modelos, protocolos y lineamientos emitidos por el Consejo General.

Tabla 1. Fiscalización. Sujetos obligados		
	COFIPE	LGIPE y LGPP
Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos nacionales • Precandidatos • Candidatos • Agrupaciones políticas nacionales • Organizaciones de observadores electorales • Organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos nacionales • Precandidatos • Candidatos • Aspirantes a candidatos independientes • Candidatos independientes • Agrupaciones políticas nacionales • Organizaciones de observación electoral • Organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales
Local		<ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos nacionales • Partidos políticos locales • Precandidatos • Candidatos • Aspirantes a candidatos independientes • Candidatos independientes • Agrupaciones políticas locales • Organizaciones de observación electoral • Organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos locales

Ahora bien, la reforma electoral no sólo renovó la distribución de competencias entre los OPL y el INE; también modificó la distribución de competencias al interior del Instituto. La LGIPE en su artículo 191 determina que el Consejo General es la instancia responsable de la función fiscalizadora, la cual ejerce por conducto de la Comisión de Fiscalización. El Consejo General, además, no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, siendo la antes mencionada Unidad Técnica de Fiscalización el conducto para superar estas limitaciones (incluso cuando se delegue la fiscalización).

Conforme al artículo 192 de la LGIPE, la Comisión de Fiscalización -integrada por cinco consejeros electorales- cuenta con atribuciones para revisar y aprobar las disposiciones normativas, Dictámenes Consolidados y Proyectos de Resolución en materia de fiscalización, los cuales propondrá al Consejo General para su aprobación. De igual manera, la Comisión

de Fiscalización está facultada para aprobar por sí lineamientos y resolver consultas que realicen los partidos políticos (Artículo 192 LGIPE).

De acuerdo a lo establecido en el los artículos 190 y 426 de la misma la LGIPE, la UTF es la instancia encargada de la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, así como de investigar lo relacionado a quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de partidos políticos. Su titular funge como Secretario Técnico de la Comisión y, además, forma parte de la Junta General Ejecutiva del Instituto.

En resumen, la reforma electoral renovó sustancialmente el diseño institucional de la fiscalización, concentrando la mayor parte de las funciones en la nueva autoridad electoral nacional. Además, al interior del INE, transformó el marco institucional para el ejercicio de las atribuciones en materia de fiscalización. El Consejo General recibió la encomienda de ser responsable de la fiscalización de los partidos políticos nacionales y locales, así como de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a nivel federal y local. Para hacer posible el ejercicio de estas nuevas funciones la reforma por una parte creó a la Comisión de Fiscalización y a la correspondiente Unidad Técnica y, por otra, incorporó, como se explicará adelante, una serie de innovaciones para hacer la rendición de cuentas más expedita y la emisión de resultados más oportuna.

Nuevas reglas para la rendición de cuentas

La reforma electoral de 2014 modificó las reglas que son aplicables a los sujetos obligados en materia de rendición de cuentas. Las innovaciones de la reforma electoral son observables en lo relativo a actividades de campaña y actividades ordinarias, respecto de las cuales el volumen potencial de informes a revisar no se expande, pero sí lo hace la carga de trabajo en la única instancia con atribuciones originarias para fiscalizar a partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos: el Instituto Nacional Electoral. En este apartado se explican en forma esquemática los cambios principales a las reglas relativas a la presentación de informes por parte de partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos, así como a la revisión por parte de la autoridad.

Tabla 2. Informes trimestrales y anuales de partidos políticos

		COFIPE	LGPP
Nacionales		<p>Trimestrales: deben presentarse dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. La autoridad debe notificar errores y omisiones. Durante los años con Proceso Electoral se suspende la obligación de presentarlos. En todo caso tienen carácter exclusivamente informativo.</p> <p>Anuales: deben presentarse dentro de los 60 días siguiente al último día de diciembre. En ellos se reportarán los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el ejercicio que corresponda. También se presentará el estado consolidado de situación patrimonial (activos y pasivos), así como un informe detallado de bienes inmuebles. Los informes deben estar autorizados y firmados por un auditor externo.</p>	<p>Trimestrales: deben presentarse dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. La autoridad debe notificar errores y omisiones. Durante años con Proceso Electoral se suspende la obligación de presentarlos. Los informes constituyen un precedente para la revisión anual.</p> <p>Anuales: deben presentarse dentro de los 60 días siguiente al último día de diciembre. En ellos se reportarán los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el ejercicio que corresponda. También se presentará el estado consolidado de situación patrimonial (activos y pasivos), así como un informe detallado de bienes inmuebles. Los informes deben estar autorizados y firmados por un auditor externo.</p>
Locales			Mismas reglas que para partidos con registro nacional

Respecto de la presentación de los informes relativos a actividades ordinarias y específicas (informes trimestrales de avances de ejercicio e informes anuales de gasto ordinario), las reglas contenidas en la nueva LGPP son prácticamente análogas a las que establecía el COFIPE. El mayor impacto, por tanto, deriva no de modificaciones específicas en este tema sino de la concentración de las competencias en materia de fiscalización en el INE.

Ahora bien, la Ley General de Partidos Políticos sí define nuevas normas relativas a la entrega y revisión de los informes de precampaña y campaña, que están obligados a presentarse respecto de los contendientes a cargos de elección popular postulados por partidos políticos y, como lo indica la LGIPE, también de aquellos que contienden como aspirantes y candidatos independientes. La LGPP define plazos más cortos para la presentación de los informes de precampaña (de 30 a 10 días), elimina el *informe preliminar de campaña*, y establece que los informes de campaña deben presentarse por periodos de 30 días (y no uno sólo como se hacía antes).

Tabla 3. Informes precampaña y campaña		
	COFIPE ¹	LGPP ²
Federal	<p><u>Precampaña</u>: los partidos deben presentar un informe por cada precandidato dentro de los 30 días siguiente a la conclusión de la precampaña.</p> <p><u>Campaña</u>: los partidos deben presentar por cada campaña:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Informe preliminar</i> con datos al 30 de mayo dentro de los primeros 15 días de junio. • <i>Informe final</i> dentro de los 60 días al de la Jornada Electoral. 	<p><u>Precampaña</u>: los partidos deben presentar un informe por cada precandidato dentro de los 10 días siguientes a la conclusión de la precampaña.</p> <p><u>Campaña</u>: los partidos deben presentar por cada campaña informes por periodos de 30 días contados a partir del inicio de la campaña, los cuales deberán entregarse dentro los 3 días siguientes a la conclusión de cada periodo.</p>
Local		Mismas reglas que a nivel federal

En efecto, la LGPP modifica el esquema de entrega de los informes de campaña y acorta los plazos de presentación tanto para éstos como para los de precampaña. Estas nuevas disposiciones, ahora aplicables también a nivel local, son acompañadas de plazos más cortos de revisión por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización. El COFIPE establecía plazos que en conjunto sumaban 98 días para los informes anuales y de precampaña, y 158 para los de campaña. El Código no determinaba el plazo con que la autoridad electoral contaba para revisar y emitir las notificaciones de segunda ronda³.

Ahora, la suma de plazos establecidos en la LGPP se incrementa en el caso de los informes anuales; sin embargo, se reduce drásticamente en el caso de los informes de precampaña y de campaña, para los cuales el periodo de revisión suma 47 y 37 días respectivamente. Ciertamente, las nuevas disposiciones incorporan la etapa de revisión de la Comisión, y eliminan una de las dos rondas que existía para la notificación de errores y omisiones (en el caso de los informes anuales ésta permanece).

¹ Las normas relativas a la entrega de informes de partidos políticos están contenidas en el artículo 83 del COFIPE.

² Las disposiciones relativas a la entrega y revisión de los informes de precampaña y campaña se encuentran contenidas en los artículos 79 y 80 de la LGPP. Éstas establecen que los “los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña”.

³ En el Reglamento de Fiscalización del IFE tampoco se prevé este plazo. En diversos documentos elaborados por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos se establece un plazo de cinco días para esta revisión.

Tabla 4. Plazos de revisión de informes anuales, precampaña y campaña		
	COFIPE	LGPP/LGIPE
Federal	<p><u>Revisión</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 60 días • Precampaña: 60 días • Campaña: 120 días <p><u>Respuesta a notificación de errores y omisiones</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 10 días • Precampaña: 10 días • Campaña: 10 días <p><u>Respuesta a notificación de errores y omisiones (2ª)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 5 días • Precampaña: 5 días • Campaña: 5 días <p><u>Elaboración de Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 20 días • Precampaña: 20 días • Campaña: 20 días <p><u>Presentación al Consejo General</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 3 días • Precampaña: 3 días • Campaña: 3 días <p><u>Aprobación del Consejo General</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: no especifica • Precampaña: no especifica • Campaña: no especifica <p><u>Anuales. Suma de plazos: 98 días</u> <u>Precampaña. Suma de plazos: 98 días</u> <u>Campaña. Suma de plazos: 158 días</u></p>	<p><u>Revisión.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 60 días • Precampaña: 15 días • Campaña: 10 días <p><u>Respuesta a notificación de errores y omisiones</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 10 días • Precampaña: 7 días • Campaña: 5 días <p><u>Respuesta a notificación de errores y omisiones (2ª)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 5 días • Precampaña: no aplica • Campaña: no aplica <p><u>Elaboración del Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución, y presentación a la Comisión</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 20 días • Precampaña: 10 días • Campaña: 10 días <p><u>Aprobación de la Comisión</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 10 días • Precampaña: 6 días • Campaña: 6 días <p><u>Presentación al Consejo General</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 3 días • Precampaña: 3 días • Campaña: inmediatamente (no especifica) <p><u>Aprobación del Consejo General</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anuales: 10 días • Precampaña: 6 días • Campaña: 6 días <p><u>Anuales. Suma de plazos: 118 días</u> <u>Precampaña. Suma de plazos: 47 días</u> <u>Campaña. Suma de plazos: 37 días</u></p>
Local	Mismas reglas que a nivel federal	

Adicionalmente, al establecer que la entrega de los informes de campaña se realice por periodos de 30 días, se hace que la cantidad de informes a revisar dependa de la duración de las campañas y, con ello, que existan efectos variables sobre la dimensión del trabajo del INE en materia de fiscalización de Procesos Electorales, toda vez que las campañas federales de diputados tendrán una duración de 60 días y las de presidente, senador y diputado de 90 días. La duración de las campañas y precampañas federales y locales se encuentra regulada respectivamente en la Base IV del artículo 41 constitucional⁴, y en el inciso j) de la Base IV del artículo 116⁵. Para procesos federales, se señalan límites máximos de duración de las precampañas y periodos fijos para las campañas. En cambio, para los procesos locales, se establecen límites máximos para las precampañas que fluctúan en función de la duración de las campañas, las cuales también pueden variar cuando se elige gobernador.

	Precampaña	Campaña
Federales	<p><u>Presidente, Senadores y Diputados</u>: máximo 60 días (2/3 de la duración del periodo de campaña); mínimo no definido.</p> <p><u>Sólo Diputados</u>: 40 días (2/3 de la duración del periodo de campaña); mínimo no se establece.</p>	<p><u>Presidente, Senadores y Diputados</u>: 90 días.</p> <p><u>Sólo diputados</u>: 60 días.</p>

4 La base IV del artículo 41 constitucional señala textualmente lo siguiente: “La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales”.

5 El inciso j) de la Base IV del artículo 116 señala a la letra lo siguiente: “Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales”.

6 Para el caso de las elecciones federales, la duración de las precampañas y campañas que definía la anterior legislación no cambia con la reforma. En el caso de los procesos electorales locales; sin embargo, la duración de las precampañas y campañas se define a nivel constitucional; antes quedaba definido en cada legislación local, de modo que la reforma define plazos homogéneos para todas las entidades, teniendo en las leyes secundarias de cada entidad plazos mínimos y máximos dentro del periodo federal.

Tabla 5. Duración de las precampañas y campañas ⁶		
	Precampaña	Campaña
Locales	<u>Gobernador, Diputados y/o ayuntamientos:</u> de 40 a 60 días (2/3 de la duración del periodo de campaña). <u>Sólo Diputados:</u> 20 a 40 días (2/3 de la duración del periodo de campaña).	<u>Gobernador, Diputados y/o ayuntamientos:</u> máximo de 60 a 90 días <u>Sólo Diputados:</u> 30 a 60 días.

En materia de informes de precampaña los cambios se constriñen a los plazos de entrega, pues permanece la obligación de entregar un informe por precandidato. En lo que corresponde a campaña, sin embargo, el volumen de informes a elaborar y entregar se incrementa y pasa de dos a tres en el caso de los procesos federales con elección de presidente; mientras que en los procesos locales en los que se elija gobernador, sus etapas de campaña se extienden por más de 60 días. En resumen, las nuevas disposiciones concentran la competencia de fiscalizar las precampañas y campañas federales y locales en una sola instancia, aumentan la cantidad de informes a recibir y reducen los plazos para que la autoridad revise una cantidad considerablemente mayor de documentos.

Adicionalmente, la legislación contempla el esquema de la armonización contable, de tal manera que la información financiera de los sujetos obligados pueda ser comparable entre un sujeto obligado y otro, o entre diversos ejercicios.

Proyecciones de informes a fiscalizar

Una vez explicadas las nuevas disposiciones en materia de entrega y revisión de informes resulta fundamental aproximarse a las implicaciones de su entrada en operación. Para ello, a continuación se presentan los resultados de un ejercicio de proyección del volumen de trabajo al que se enfrentará el Instituto al ejercer sus nuevas atribuciones. Este ejercicio distingue dos universos: los informes que deberán revisarse en forma constante año con año como parte de la revisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales a nivel federal, y de los partidos nacionales y locales en las entidades federativas; y los informes de precampaña y campaña que deberán revisarse en función de los calendarios electorales a nivel federal y local.

Universo “constante”: informes trimestrales y anuales de partidos políticos

A partir el 1 de agosto de 2014, diez institutos políticos cuentan con registro como partidos políticos nacionales⁷. Salvo el Partido del Trabajo, que a julio de 2014 no contaba con representación ante la autoridad electoral en el estado de Querétaro, estos diez institutos políticos podrán realizar actividades de carácter electoral en las 32 entidades federativas, y lo mismo ocurrirá con los 28 institutos políticos que cuentan con registro como partidos políticos locales⁸.

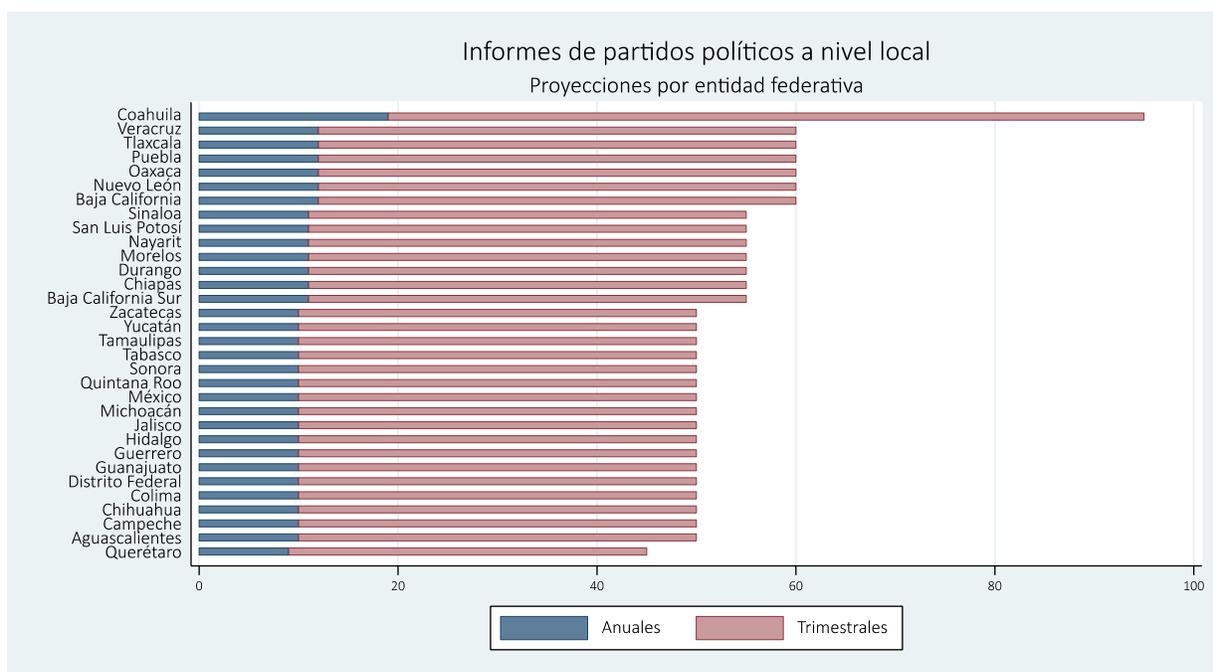
Tabla 6. Distribución de partidos políticos e informes trimestrales y anuales (2014)						
Entidades	Partidos políticos		Informes			
	Nacionales	Locales	Trimestrales	Anuales	Total	
Ámbito federal						
Partidos nacionales	-	10	-	40	10	50
Ámbito local						
Entidades con 10 partidos nacionales y partidos locales	14	10	28	672	168	840
Entidades con 10 partidos nacionales y ninguno local	17	10	-	680	170	850
Entidad con 9 partidos nacionales y ninguno local	1	9	-	36	9	45
Total	32	10	28	1,428	357	1,785

7 Estos institutos políticos son: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Partido Nueva Alianza; además de la organizaciones de ciudadanos Encuentro Social, Frente Humanista y Movimiento de Regeneración Nacional, cuyas solicitudes de registro fueron resueltas en el mes de julio de 2014 y surtieron efectos el 1 de agosto de 2014.

8 Además de los institutos políticos que cuentan con registro nacional, las páginas de los institutos locales registran a los siguientes partidos locales: Baja California: Partido Estatal de Baja California, Encuentro Social; Baja California Sur: Renovación Sudcaliforniana; Chiapas: Partido Orgullo Chiapas; Coahuila: Partido Unidad Democrática de Coahuila, Partido Socialdemócrata, Partido Primero Coahuila, Partido Joven, Partido de la Revolución Coahuilense, Partido Progresista de Coahuila, Partido Campesino Popular, Asociación Política Estatal Movimiento Cardenista Coahuilense, Asociación Política Estatal Francisco Villa; Durango: Partido Duranguense; Morelos: Partido Socialdemócrata de Morelos; Nayarit: Partido de la Revolución Socialista; Nuevo León: Partido Demócrata, Partido Cruzada Ciudadana; Oaxaca: Partido Unidad Popular, Partido Socialdemócrata; Puebla: Compromiso por Puebla, Pacto Social de Integración; San Luis Potosí: Partido Conciencia Popular; Sinaloa: Partido Sinaloense; Tlaxcala: Partido Socialista, Partido Alianza Ciudadana; Veracruz: Partido Alternativa Veracruzana, Partido Cardenista.

Para el cálculo de los informes anuales, se consideró un informe anual federal por cada partido político nacional y uno local por partido y por entidad en la que los partidos políticos federales o locales tienen registro o acreditación.

Figura 1.



Al vincular las normas en materia de presentación de informes con el universo de partidos políticos con registro nacional y local, resalta que en 2015 deberá presentarse y revisarse en relación al ejercicio 2014 un universo de 1,785 informes, 50 de partidos políticos nacionales a nivel federal y 1,735 de partidos políticos nacionales y locales relativos a las actividades que realizan a nivel local. Esto quiere decir que, derivado de la incorporación de nuevos partidos políticos, a nivel federal se revisarán un tercio más del total de 35 informes (28 trimestrales y 7 anuales) que se presentaron respecto del ejercicio 2013. A nivel estatal, el volumen de informes será mayor, producto también del otorgamiento de registros como partidos políticos

nacionales. El efecto más relevante, sin embargo, no será el incremento en los informes, sino la centralización de su revisión en una única autoridad: el Instituto Nacional Electoral.

Universo “variable”: informes de precampaña y campaña

En 2015 se celebrarán comicios en 17 entidades federativas⁹. En 9 de ellas se votará por gobernador, diputados locales, ayuntamientos, y en las 8 restantes por diputados locales y ayuntamientos. En conjunto, con base en el ejercicio de calendarización realizado por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE), se elegirán 1,659 cargos, los cuales sumados a las 500 diputaciones federales arrojan un total de 2,159 puestos de elección popular.

Tabla 7. Elecciones 2015. Cargos a elegir					
	Gobernador	Diputados MR	Diputados RP	Ayuntamientos	Total
Ámbito Federal					
Diputados federales	-	300	200	-	500
Subtotal ámbito federal	-	300	200	-	500
Ámbito Local					
Gobernador, diputados y ayuntamientos	9	182	112	419	722
Diputados y ayuntamientos	-	205	142	590	937
Subtotal ámbito local	9	387	254	1,009	1,659
Total	9	687	454	1,009	2,159

Fuente: cálculos basados en el ejercicio de calendarización realizado por la DEOE.
Nota: las jefaturas delegaciones del Distrito Federal están consideradas en el rubro de ayuntamientos.

Ahora bien, dado que no se entregan informes relativos a los cargos de representación proporcional, es necesario excluirlos del ejercicio para conocer el total de cargos respecto de los que habrán de presentarse informes de campaña. Descontando las diputaciones plurinominales, en 2015 se elegirán un total de 1,705 cargos de elección popular, 300 a nivel

⁹ Se excluye del análisis al estado de Oaxaca, en el cual se celebrarán elecciones para elegir a autoridades municipales en 63 municipios.

federal y 1,405 a nivel local. Será esta cantidad de puestos respecto de la cual podrán realizarse precampañas y se efectuarán campañas.

La tabla 8 da cuenta del ejercicio de proyección efectuado para calcular el volumen máximo de informes a fiscalizar en 2014-2015. Las estimaciones se realizaron atendiendo a los siguientes criterios:

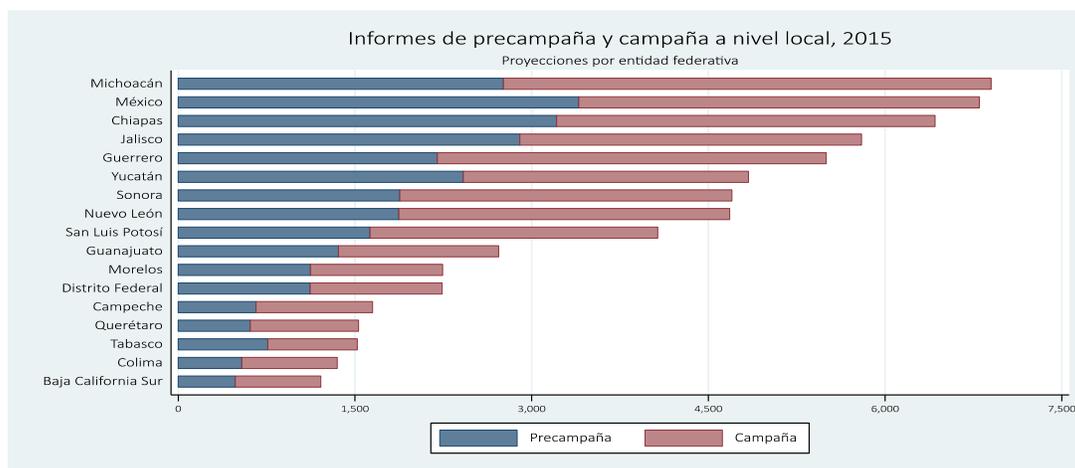
- No se tomaron en cuenta los informes que habrán de presentar los candidatos independientes (por lo tanto, el volumen de campañas podría aumentar a causa de éstos).
- A nivel local se asumió que las campañas en las nueve entidades con elecciones de gobernador tendrían una duración de 90 días (máximo posible), por lo cual se presentarían tres informes por campaña; en tanto que en las ocho que elegirán sólo diputados locales y ayuntamientos, el periodo de campaña se extenderá por 60 días (máximo posible).
- Se contempló que contenderán dos precandidatos por cargo de elección popular en los diez partidos con registro nacional y en los seis partidos políticos con registro local que existen en las entidades donde habrá elecciones en 2015.
- Finalmente, se consideró que los partidos nacionales y locales no conformarán coaliciones.

	Cargos	Informes		
		Precampaña	Campaña	Total
Diputados federales (MR)	300	6,000	6,000	12,000
Gobernador	9	186	279	465
Diputados loc. (MR)	387	7,960	9,848	17,808
Ayuntamiento	1,009	20,784	25,121	45,905
Total	1,705	34,930	41,248	76,178

Como se muestra la tabla anterior, en un escenario en el que no existan coaliciones y se presenten dos precandidatos por cargo de elección popular, se tendrían que fiscalizar en 2014-2015 más de 76 mil informes. En el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012, el Instituto Federal Electoral fiscalizó 5,845 informes, 4,240 de precampaña y 1,605 de

campaña. Al comparar estos datos con las estimaciones contenidas en la tabla anterior, destaca que aunque el INE no tuviera que hacerse cargo de la fiscalización a nivel local tendría revisar una cantidad de informes considerablemente superior. Además, dado que ahora es también responsable de la fiscalización en las entidades, la carga de trabajo a la que tendría que enfrentarse podría ser más de 13 veces superior a la que tuvo en 2011-2012, carga que además debería ser atendida en un plazo considerablemente más corto.

Figura 2.



Procedimientos sancionadores en materia de fiscalización

La LGIPE en su artículo 192 da a la Comisión de Fiscalización la atribución de someter a la aprobación del Consejo General los Proyectos de Resolución relativos a los procedimientos y quejas en la materia, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General. En el artículo 199 de la misma Ley se otorga a la Unidad Técnica de Fiscalización la facultad de presentar dichos Proyectos de Resolución a la Comisión de Fiscalización.

Sin embargo, la LGIPE no contiene un apartado relativo al procedimiento administrativo en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, el cual sí existía el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el Capítulo Quinto del Libro Séptimo. Si bien las leyes generales presentan zonas de incertidumbre en cuanto a las normas procesales que regirán en esta materia, es claro que,

salvo que se delegue la función resolutoria en materia de fiscalización, las tareas relativas a la Resolución de las quejas y procedimientos sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos y candidatos estará a cargo del Instituto Nacional Electoral.

Tabla 9. Informes de precampaña y campaña federal y procedimientos sancionadores en materia de fiscalización		
	2008-2009	2011-2012
Informes de precampaña y campaña		
Precampaña	4,887	4,240
Campaña	2,028	1,605
Total	6,915	5,845
Procedimientos sancionadores en materia de fiscalización		
Quejas	46	245
Oficiosos	57	75
Total	103	320
Relación informes/procedimientos		
Relación	67.1	18.3

Fuente: elaboración propia con información de los capítulos de fiscalización de las Memorias de los Procesos Electorales Federales 2008-2009 y 2011-2012.
Nota: para el proceso 2008-2009 se tomó el total de expedientes presentados en los años 2008 y 2009, pues la Memoria correspondiente no distingue entre expedientes vinculados al proceso y no vinculados al proceso.

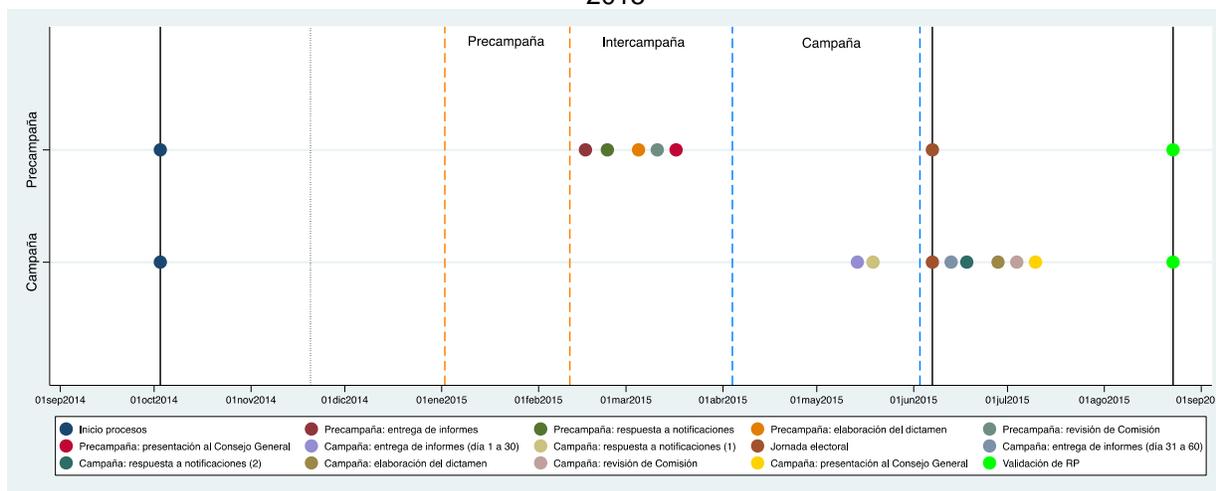
La tabla anterior muestra el número de informes fiscalizados y la cantidad de procedimientos sancionadores iniciados en materia de fiscalización en el marco de los dos últimos Procesos Electorales Federales. Los datos contenidos en ella indican que el Proceso Electoral Federal 2011-2012 fue sustancialmente más *litigioso* que el de 2008-2009, ya que en él se registraron tres veces más de expedientes.

La información de la tabla 9 resulta útil para ofrecer una aproximación preliminar al volumen de procedimientos que podrían presentarse bajo el nuevo marco legal, en el cual además se endurecen las sanciones derivadas de faltas a las normas que regulan el financiamiento y el gasto. De presentarse un nivel de litigio similar al del Proceso Electoral Federal 2008-2009 (un procedimiento cada 67.1 informes), el volumen de casos a presentarse en 2015 en el marco de los Procesos Electorales Federal y Locales ascendería a 1,135. Ahora, si el litigio fuera empleado como en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 (un procedimiento cada 18.3 informes), esta cantidad alcanzaría 4,162 expedientes.

Lo anterior indica que el impacto de las atribuciones en materia de fiscalización no sólo implicará un incremento sustancial en la revisión de informes y operaciones de los partidos políticos, también involucrará un crecimiento significativo en la carga de trabajo en materia administrativo-jurisdiccional. Ambos incrementos se verán además vinculados a las nuevas normas que establecen plazos más cortos para desarrollar y concluir la fiscalización de las precampañas y campañas. En efecto, ante endurecimiento de los efectos de violar las normas en materia de financiamiento y gasto, el Instituto deberá concluir la fiscalización, incluidas quejas y procedimientos oficiosos, antes de que validen los resultados de las diferentes elecciones (ver figura 3).

Figura 3.

Plazos para fiscalizar los informes de precampaña y campaña en el Proceso Electoral Federal 2014-2015



CONTABILIDAD EN LÍNEA Y FISCALIZACIÓN INTEGRAL

La reforma electoral modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para señalar en su artículo 41, Base V, Apartado B, que corresponde al INE “la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos” en los Procesos Electorales Federales y Locales. El artículo transitorio Segundo del decreto de reforma constitucional dispuso en su fracción I, inciso g), que *ley general que regule los partidos políticos nacionales*

y *locales* debería establecer un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, el cual tendría que incluir lineamientos homogéneos de contabilidad, misma que debería ser pública y de acceso por medios electrónicos.

Ahora bien, entre las atribuciones que el nuevo marco legal otorga al Consejo General se encuentra la creación de herramientas tecnológicas que permitan al INE ejercer sus atribuciones y a los sujetos obligados cumplir con sus obligaciones. En efecto, la LGIPE en el inciso b) de su artículo 191 establece que el Consejo General tendrá la facultad para, en función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.

La Ley General de Partidos Políticos establece, por su parte, que el Sistema de Contabilidad de los Partidos Políticos se desplegará en un sistema informático que contará con mecanismos seguros a través de los cuales los partidos realizarán en línea los registros contables y al cual el Instituto podrá tener acceso irrestricto como parte del ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

Según lo señala el artículo 60 de esa Ley, el Sistema debe estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial de los partidos políticos. Asimismo, deberá establecer las obligaciones en materia de fiscalización y clasificar los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados, así como las que fijan las infracciones.

El Sistema deberá reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles; registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos. También deberá reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto; facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos,

pasivos y patrimoniales; integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado; permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable; reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera; generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas; y, finalmente, facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

Así, para avanzar en el cumplimiento a sus atribuciones, el pasado 2 de julio de 2014, por medio del Acuerdo INE/CG85/2014, el Consejo General instruyó a la Junta General Ejecutiva, bajo la coordinación de la Secretaría Ejecutiva, realizar los trabajos para el desarrollo del sistema dirigido a los usuarios: partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos.

En atención a lo dispuesto en dicho Acuerdo, la Junta General Ejecutiva aprobó mediante el Acuerdo INE/JGE39/2014, el Plan de Trabajo para dar cumplimiento a las instrucciones del Consejo General. Ese Plan de Trabajo, discutido y aprobado por la Comisión de Fiscalización y por el Consejo General a través del Acuerdo INE/CG98/20140, definió la obligación de elaborar un modelo conceptual del Sistema en Línea de Contabilidad, así como de definir los requerimientos tecnológicos para su desarrollo y los esquemas más adecuados para su oportuna implementación.

Habiendo sido revisadas en el apartado anterior las implicaciones principales en materia de fiscalización derivadas de la reforma electoral, el objetivo de este segundo apartado es ahora explicar a detalle las características del modelo conceptual del Sistema de Contabilidad en Línea de los Partidos Políticos y los fundamentos tecnológicos para su desarrollo e implementación.

Contabilidad, fiscalización y rendición de cuentas

Hasta el Proceso Electoral Federal 2011-2012, los partidos políticos realizaban su contabilidad a través de sistemas adquiridos y administrados por ellos mismos. A pesar de

que la normatividad en materia fiscal contempla desde hace tiempo la figura de facturas electrónicas, al no ser generalizada esta disposición, los partidos políticos continuaban teniendo la oportunidad de rendir cuentas en forma física a través de facturas en papel. La revisión de ellas implicaba que la autoridad se convirtiera en la encargada de capturar la información y, por tanto, que al intentar generar datos comparables y cuantificables adquiriera una carga adicional a la ya compleja labor de auditoría.

Con la intención de atender estas dificultades, la Unidad Técnica de Fiscalización elaboró un proyecto institucional para integrar en un solo sistema los componentes necesarios para hacer más eficiente y transparentar el proceso de rendición de cuentas –fiscalización. Este proyecto institucional registrado como IN02300-2014 Sistema Integral de Fiscalización (SIF), planteó un desarrollo modular como estrategia para incorporar en forma paulatina componentes en materia de contabilidad y fiscalización.

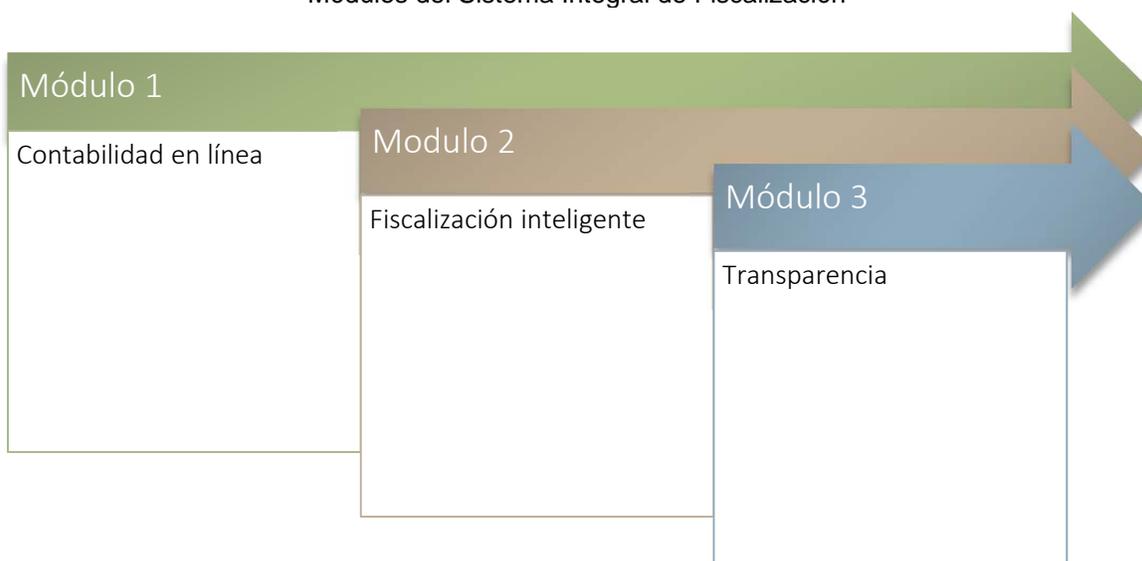
Como se ha explicado, la reforma electoral introdujo innovaciones importantes que implican una integración de la función fiscalizadora y un redimensionamiento de las tareas a realizar por parte de la autoridad encargada de ella. Entre estas innovaciones destaca, precisamente, la facultad para desarrollar el referido Sistema en Línea de Contabilidad como instrumento para ordenar la administración de los recursos que emplean partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos, así como para facilitar las tareas de revisión de la autoridad.

Ciertamente, las innovaciones de la reforma electoral constituyen una oportunidad para que el Instituto Nacional Electoral fortalezca las herramientas que existen para cumplir y hacer cumplir la ley, transparentar el origen y destino de los recursos que se emplean en actividades político-electorales y, en última instancia, para afianzar la protección del interés público de la política.

De esta forma, en el marco de los trabajos para el desarrollo del Sistema en Línea de Contabilidad de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos, el modelo conceptual que desarrolló la Comisión de Fiscalización en coordinación con la Junta General Ejecutiva busca articular los esfuerzos institucionales que se han venido realizando con las responsabilidades en materia de fiscalización otorgadas al INE.

El modelo conceptual busca atender escrupulosamente los retos que implica la obligación de desarrollar instrumentos en línea en materia de contabilidad. Sin embargo, en lugar de constreñirse a los retos que implicaba este componente del *ciclo de fiscalización*, el modelo que se plantea busca incorporar herramientas que fortalezcan y faciliten la revisión de un volumen considerablemente mayor de informes y operaciones y, que, al mismo tiempo, contribuyan al cumplimiento de las nuevas obligaciones en materia de transparencia.

Figura 4.
Módulos del Sistema Integral de Fiscalización



La figura 4 muestra los tres módulos del Sistema: *contabilidad en línea*: dedicado a que los sujetos obligados registren su información de manera ordenada, veraz y oportuna; *fiscalización inteligente*: enfocado a verificar en forma automatizada a partir de un modelo de riesgo la veracidad de las operaciones e informes reportados; *transparencia*: concentrado en poner a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados y auditada por el Instituto.

Ciertamente, el módulo de *contabilidad en línea* permitirá a sujetos obligados y autoridades cumplir con la nueva normatividad en materia electoral. Ahora bien, el módulo de *fiscalización inteligente* busca permitir una revisión e intervención más ágil de la información reportada, de forma tal que la autoridad esté en condiciones de auditar con mayor precisión aquellos informes y operaciones que denotan mayores discrepancias con la normatividad. La *fiscalización inteligente* constituye entonces un cambio en el paradigma de la fiscalización y tiene como objetivo no sólo contribuir a que la autoridad pueda ejercer sus funciones en tiempo y forma, sino también a realizar un uso racional de los recursos públicos. Enfrentarse de otra forma al volumen de trabajo y plazos descritos en el primer apartado de este texto requeriría de una muy cuantiosa inversión pública que no necesariamente redundaría en una mayor precisión en las revisiones.

Usuarios del Sistema

Los usuarios se dividen en tres grupos:

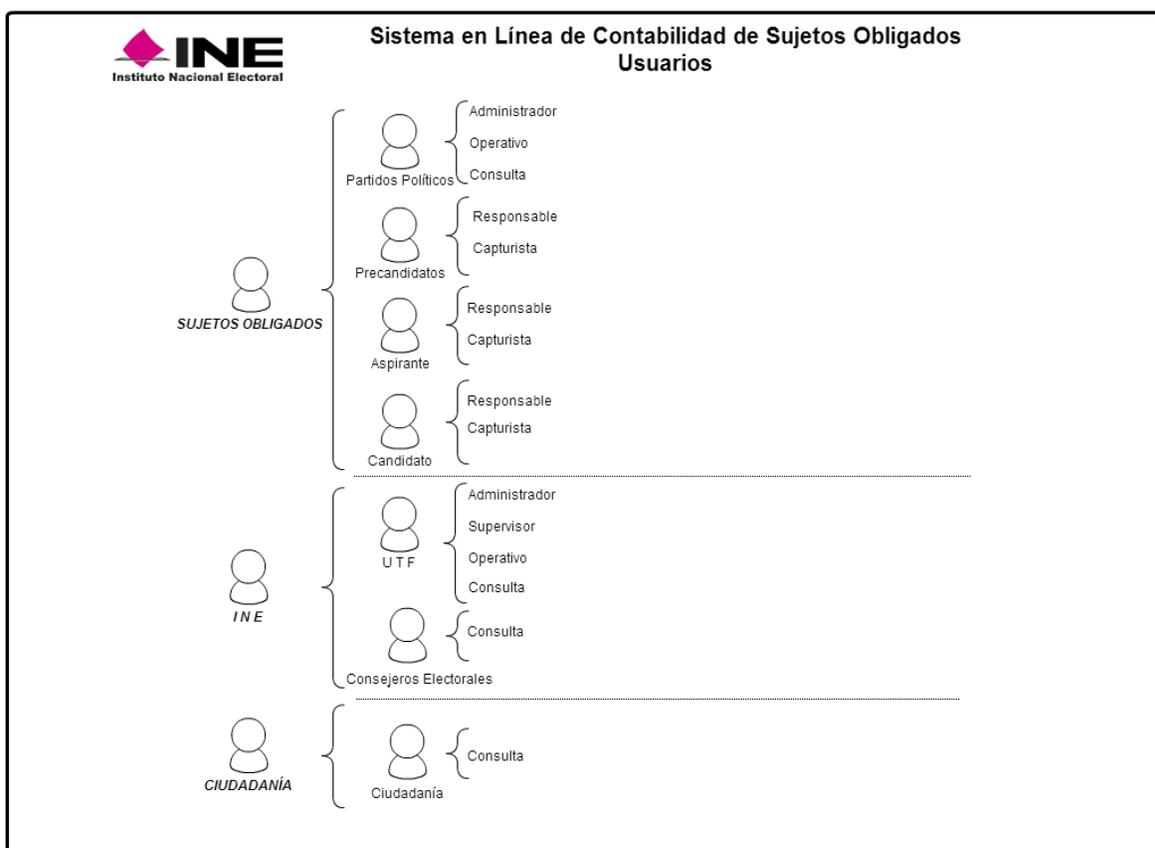
- A) Los sujetos obligados: serán los encargados de realizar el registro de las operaciones tanto de operación ordinaria como de precampaña y campaña, para lo cual tendrán los siguientes roles:
 - Administrador: a este usuario se le desplegará un menú de permisos para autorizar los roles a los operativos y de consultas. Los partidos políticos, como administradores, podrán otorgar los roles y permisos de sus candidatos y precandidatos. Los administradores harán uso de su clave a través de la firma electrónica.
 - Operativo: tendrá las funcionalidades designadas por el administrador.
 - Consulta: tendrá visibilidad en los módulos que determine el administrador.

- B) El INE se encargará de administrar, configurar y operar el sistema desde la perspectiva de la autoridad de acuerdo a los perfiles siguientes:
- Administrador: a este usuario se le desplegará un menú de permisos a autorizar a los roles operativo y de consultas.
 - Operativo y de configuración: tendrán las funcionalidades designadas por el administrador.
 - Consulta: tendrá visibilidad en los módulos que determine el administrador.
- C) La ciudadanía: únicamente tendrá permisos para realizar consultas de acuerdo a lo autorizado por el usuario INE.

Los permisos de usuarios podrán ser modificados de acuerdo a las necesidades operativas del sistema.

Para el acceso al sistema deberá tener un catálogo de claves, toda vez que dependiendo de la clave con la que se ingrese, el sistema deberá identificar si se refiere a un candidato independiente, candidato postulado por un partido político, al partido político o a la autoridad electoral, y dependiendo de la persona que ingresó, serán los catálogos y opciones que se despliegue en cada caso.

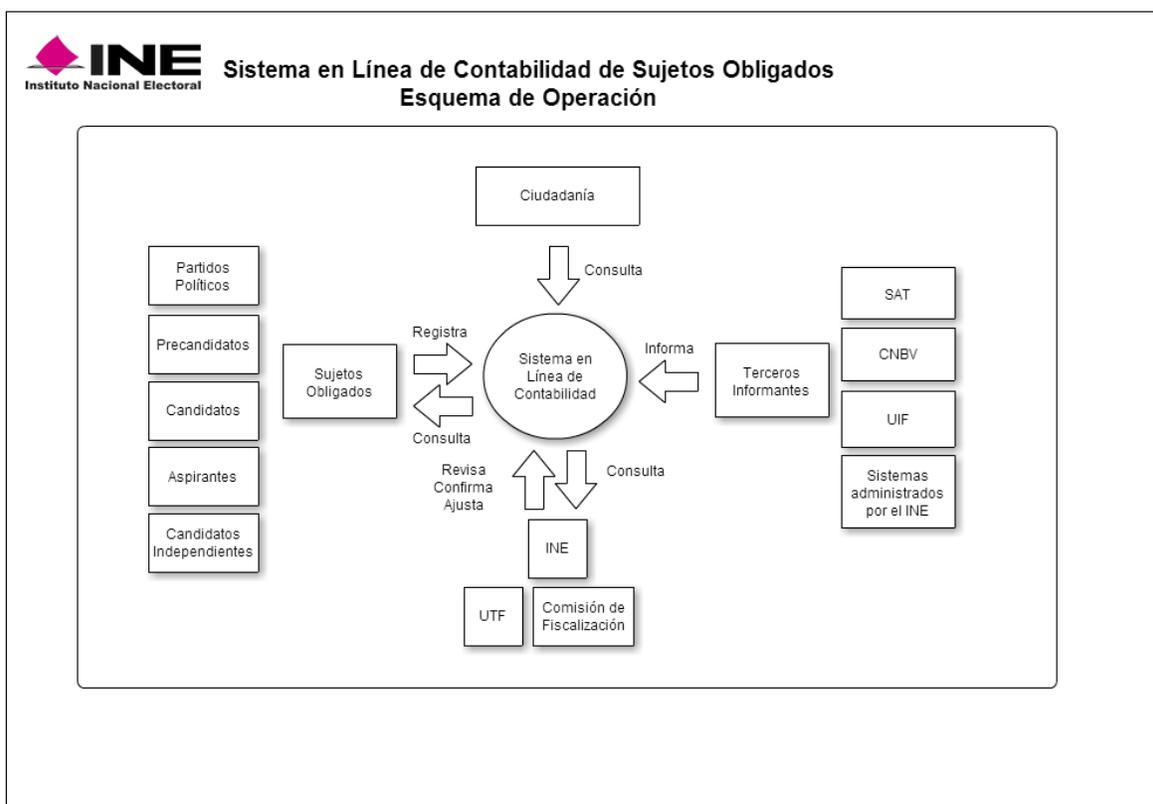
En otras palabras, el sistema identificará que tipo de usuario fue el que ingresó, a fin de reconocer si el registro lo realizó el partido o el candidato y podrá generar datos estadísticos, referentes a las operaciones registradas por cada uno de ellos; asimismo, el sistema tendrá la capacidad de registrar todas las actividades realizadas por cada uno de los usuarios, tanto en la configuración como en su operación.



Nota: En el caso de INE se contempla como usuarios de consulta a los consejeros electorales o en su caso, a las personas que la misma institución designe.

Asimismo, estas claves permitirán identificar los registros como gastos reportados o no reportados, en virtud de que tanto los sujetos obligados como la autoridad electoral tendrán la posibilidad de registrar ingresos o gastos, la diferencia estará en la clasificación de reportado y no reportado.

Ciclo de Fiscalización



Fuentes por las cuales se ingresará la información al sistema:

1. Por los sujetos obligados, partidos políticos, coaliciones, candidatos y aspirantes, los cuales ingresan el siguiente tipo de información
 - El registro de las operaciones del día a día que realizan los sujetos obligados de ingresos y egresos durante sus precampañas y campañas políticas, se hará a través de pantallas simplificadas de captura. El sistema generará los registros contables de acuerdo a Normas de Información Financiera considerando el catálogo de cuentas y guía contabilizadora que será definida en los lineamientos en materia de contabilidad, permitiendo la consolidación de la información de la operación ordinaria, precampaña y campaña, para lo cual el sistema permitirá dar

de alta y hacer cambios a los catálogos de cuentas. Tendrán la posibilidad de realizar cargas por lotes en los supuestos que se determinen en los lineamientos respectivos aprobados por el Consejo General.

- Las operaciones del día a día que realizan los partidos políticos relacionadas con su operación ordinaria, a través de registros contables directos al sistema o carga por lotes.
- Para tales efectos, los partidos políticos podrán verificar la información capturada y realizar modificación, únicamente al corte convencional que deberá firmar con su FIEL. De forma posterior a este proceso, serán posibles ajustes sólo mediante requerimiento de la autoridad.

Para el registro de sus operaciones, el sistema permitirá adjuntar:

- Los recibos de nómina timbrados y las facturas electrónicas en formato XML, para lo cual el sistema generará bases de datos derivado de la interpretación a los archivos vinculados a cada registro contable.
- Adjuntarán muestras y contratos en formato PDF, imagen, audio y video, vinculados a cada registro contable.
- Detalle de información o bitácoras de gastos menores en formato Excel o Word.
- Cualquier otro documento que se requiera de acuerdo a la normativa aplicable.

El volumen de información que se debe adjuntar está directamente vinculado con el número de operaciones, la calidad y tamaño de las muestras será determinado de acuerdo a las mejores prácticas del mercado.

Tanto en el registro de la operación ordinaria como de precampaña y campaña el sistema deberá permitir la generación de auxiliares contables, libro diario, libro mayor, balanzas de comprobación, estados financieros, Informes Anuales y de Campaña.

El sistema deberá permitir hacer cortes convencionales a fin de cumplir con la formalidad de la entrega de información y que los partidos políticos den por validada la información contenida en el sistema.

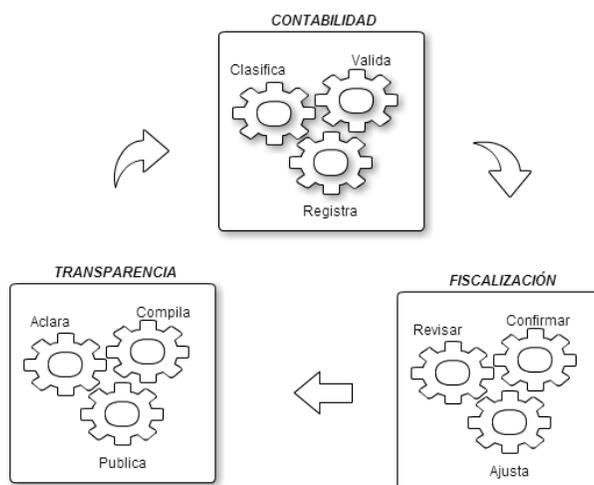
2. Por otras fuentes, las cuales se detallan a continuación:

- La derivada de la entrega de información relacionada con los proveedores de bienes o servicios vinculados con los sujetos obligados.
- La obtenida de los Acuerdos con las diferentes autoridades que remitan información vinculada con los sujetos obligados (SAT, UIF y CNBV).
- La generada por la autoridad electoral, al momento de detectar errores vinculados con los ingresos o egresos de los sujetos obligados.
- El sistema deberá permitir tomar la información generada de otros sistemas, tales como sistema de Recibos, Monitoreo, Candidatos, así como la base de datos del Sistema de Registro Federal de Electores.

Una vez que ingresa la información, con una programación inteligente, pasará por un ducto de fiscalización, el cual a través de reglas de negocio parametrizables, representadas con algoritmos de digestión, generará productos de programación.



Sistema en Línea de Contabilidad de Sujetos Obligados
Ciclo de Fiscalización



Estos productos de programación, identificarán conductas en tres supuestos:

Informativas: corresponden a las conductas vinculadas con datos estadísticos, históricos y analíticos respecto del comportamiento, tendencias, así como la derrama económica en los sectores productivos.

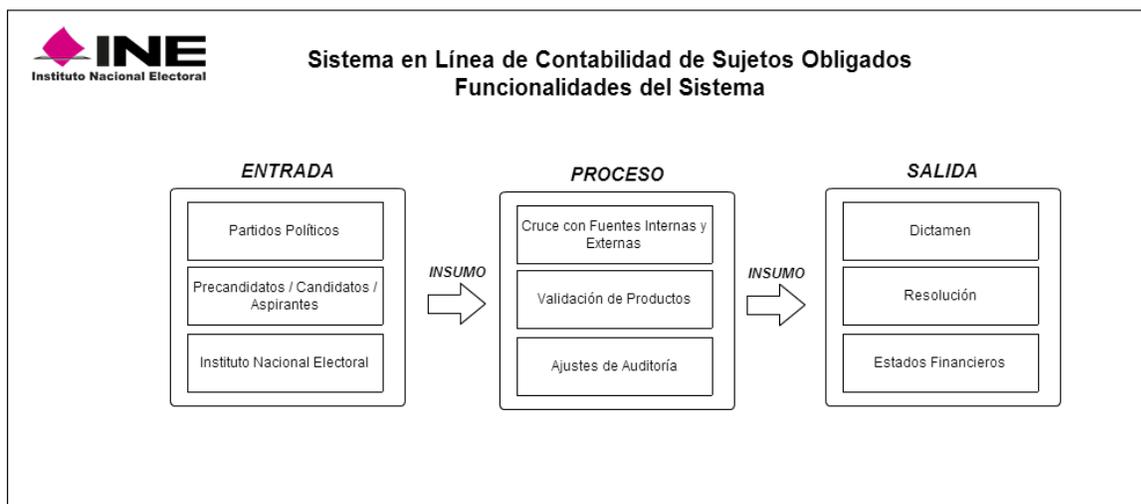
Preventivas: corresponde a las conductas que no ameritan una sanción; sin embargo, si estas conductas son repetitivas podrían llegar a ocasionar sanciones, por lo que se deben informar estas conductas a los sujetos obligados a fin de que modifique sus procesos y se eviten errores en el futuro.

Correctivas Sancionatorias: identificará conductas fuera de la normatividad o indicios de posibles infracciones, las cuales deberán ser investigadas de manera puntual y precisa por los auditores, llevando la fiscalización de un esquema de muestreo a casos específicos (tiros de precisión), aunado a que permitirá lograr colocar modelos de riesgo al generar información respecto del comportamiento histórico para análisis futuros, con esto se podrán visibilizar las desviaciones de manera más precisa a través del tiempo.

La sofisticación y perfeccionamiento de estos tres tipos de riesgos, permitirá al sistema visibilizar este tipo de operaciones en el momento mismo de la captura o cuando estén disponibles las fuentes comparativas, logrando con esto una fiscalización en paralelo a la realización de las campañas políticas como lo establece la Ley General de Partidos Políticos.

El sistema permitirá generar reportes de las operaciones financieras de los partidos políticos, así como de información estadística de dichas operaciones, adicionalmente generará reportes de los gastos identificados derivado de la programación inteligente, información que será notificada a los partidos políticos para su posible aprobación o aclaración respecto de los gastos acumulados por la autoridad electoral.

Contabilidad



El sistema contempla la entrada de información a través de dos modalidades por las cuales se ingresará la información de los sujetos obligados:

1. Los partidos políticos, coaliciones y candidatos, los cuales ingresan el siguiente tipo de información¹⁰:
 - Las operaciones del día a día que realizan los sujetos obligados de ingresos y egresos durante sus precampañas y campañas políticas, a través de pantallas simplificadas de captura, en dos opciones:
 - Gastos directos, que benefician a una candidatura en particular.
 - Gastos genéricos o distribuibles, aquellos que benefician a diversos candidatos, por lo que al indicar el criterio de distribución y candidaturas beneficiadas, el gasto se deberá repartir entre las diferentes contabilidades de los involucrados, para lo cual el sistema deberá permitir que los porcentajes de distribución sean parametrizables (configurables), es decir que no se tengan predefinidos los porcentajes que, derivado de una

¹⁰ Artículo 59, numeral 1 y artículo 79, numeral 1, incisos a), fracción II. y b) Fracción II de la Ley General de Partidos Políticos

reforma a la ley o al reglamento, puedan impactar en el sistema, sin necesidad de modificar el código del sistema.

- Las operaciones del día a día que realizan los partidos políticos relacionadas con su operación ordinaria.

El Diseño y Alcances del Sistema en Línea de Contabilidad de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y Candidatos pretende constituirse como una herramienta que facilite el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de registro contable y rendición de cuentas. Gradualmente, el Sistema podría incorporar mecanismos que permitan que los sistemas de administración y finanzas de los partidos políticos se puedan conectar con el Sistema a cargo del Instituto.

Para que ello ocurra, la UTF y UNICOM brindarán la asesoría necesaria a los sujetos obligados, que así lo soliciten, para realizar la conexión futura y gradual de sus aplicaciones, mediante la transferencia directa de datos al Sistema en Línea de Contabilidad.

2. La carga por lotes se realizará a través de archivos, que contengan registros, cuya estructura será previamente definida en los lineamientos respectivos aprobados por el Consejo General que definan los supuestos en los que esta modalidad de carga sea válida.

A su vez se tendrá un solo catálogo de cuentas y una misma guía contabilizadora para todos los sujetos obligados, a fin de que la información sea uniforme. No obstante que el catálogo de cuentas y la guía contabilizadora serán contemplados en el reglamento de fiscalización, el sistema será parametrizable o configurable a fin de que en cualquier momento se pueda dar de alta un catálogo de cuentas o realizar modificaciones y este reconozca las cuentas en las pantallas simplificadas o en la carga por lotes.

En cualquiera de las dos vías el sistema deberá permitir la generación de auxiliares contables, libro diario, balanzas de comprobación, estados financieros, Informes Anuales y de Campaña, para lo cual se generarán cortes convencionales enviando estados financieros a través de la firma electrónica avanzada. Los periodos para los cortes convencionales serán los siguientes:

- Trimestrales, 30 días siguientes a la conclusión del mes de que se trate¹¹.
- Anuales, 60 días siguientes al último día de diciembre del ejercicio de que se trate.
- Precampaña, 10 días siguientes a la conclusión de la precampaña.
- Campaña, por cada 30 días, 3 días posteriores al mes que se reporta.
- Estados financieros a solicitud del Consejo General, 72 horas después de haber sido solicitados.

Para la generación de estados financieros, el sistema deberá permitir incorporar notas y adjuntar archivos a las notas de los estados financieros.

El sistema deberá permitir hacer cortes convencionales a fin de cumplir con la formalidad de la entrega de información y que los partidos políticos den por validada la información contenida en el sistema¹².

Cabe señalar que el sistema en gran parte deberá ser parametrizable a fin de que se pueda alinear con las reglas que se establezcan en su momento a través del Reglamento de fiscalización.

Garantía de Audiencia de los Sujetos Obligados

Una vez que los sujetos obligados realizaron el registro de sus operaciones y la autoridad electoral acreditó los incrementos o decrementos en los saldos reportados inicialmente, se asegurará la garantía de audiencia de los sujetos obligados, toda vez que el sistema generará un estado de cuenta con el detalle de sus ingresos y egresos, asimismo detallará las causas y montos de los incrementos y decrementos, a fin de que los sujetos obligados confirmen o aclaren las diferencias detectadas.

Cabe señalar que este estado de cuenta no supe al oficio de errores y omisiones, sólo servirá de apoyo al momento de notificar el oficio en comento.

¹¹ Artículos 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos.

¹² Artículo 79, numeral 1, incisos a) y b) de la Ley General de Partidos Políticos.

Una vez otorgada la garantía de audiencia, se contará con cifras finales para la generación del Dictamen y Proyecto de Resolución.

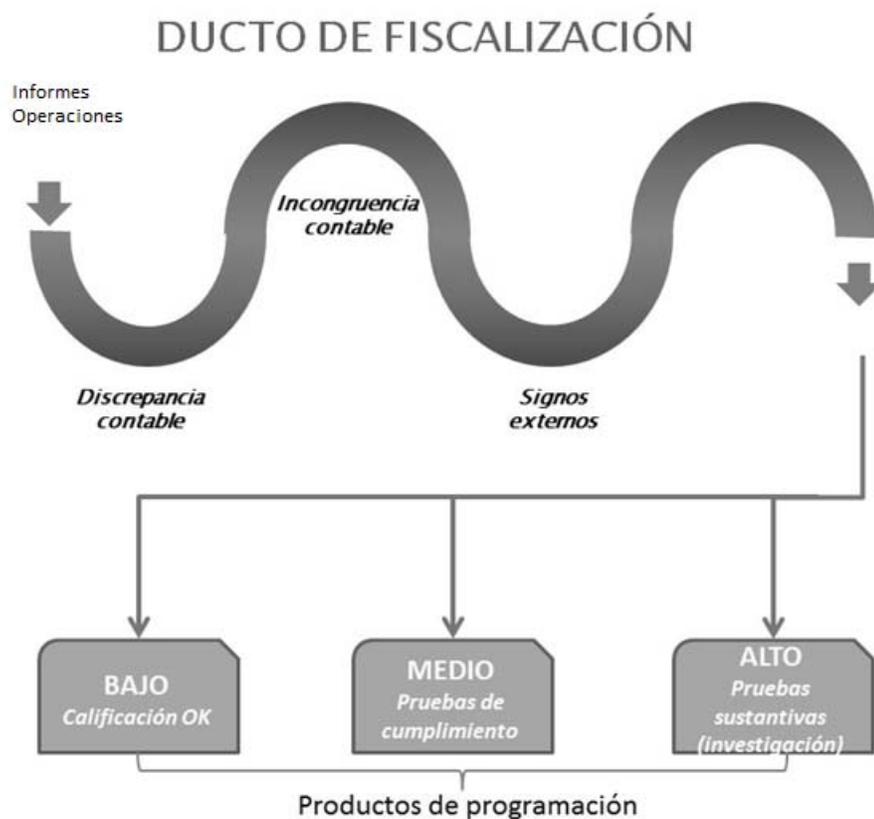
Fiscalización

Para efectos de la fiscalización, el sistema permitirá la entrada de información por las siguientes vías:

- La derivada de la entrega de información relacionada con los proveedores de bienes o servicios vinculados con los sujetos obligados.
- La obtenida de los Acuerdos con las diferentes autoridades que remitan información vinculada con los sujetos obligados (SAT, UIF y CNBV).
- La generada por la autoridad electoral, al momento de detectar errores vinculados con los ingresos o egresos de los sujetos obligados.
- El sistema deberá permitir tomar la información generada de otros sistemas, tales como el de recibos; el SIMEI, correspondiente al monitoreo de espectaculares y medios impresos; el de registro de candidatos, así como la base de datos del Registro Federal Electoral, entre otros
 - Para el caso del SIMEI, en cada registro contable el usuario deberá vincular un número o varios números identificadores arrojados por el SIMEI vs uno o muchos registros contables.

Programación Inteligente. Una vez que ingresa la información, con una programación inteligente, pasará por un ducto de fiscalización, el cual a través de reglas de negocio parametrizables, representadas con algoritmos de digestión, generará productos de programación¹³.

¹³ Artículo 191, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



El ducto de fiscalización permitirá tener resultados de:

Incongruencia contable: Corresponde a las diferencias entre la misma información capturada por los sujetos obligados en el sistema de contabilidad en línea.

Discrepancia contable: Corresponde a los resultados generados del cruce de información registrada en el sistema de contabilidad en línea y la proveniente de fuentes internas

(Sistemas administrados por el INE) y externas (información proporcionada por diversas autoridades, previa solicitud de la autoridad electoral).

Signos externos: Corresponde a la información derivada de quejas y procedimientos oficiosos.

Los siguientes riesgos serán clasificados en tres tipos de riesgos:

Riesgo Alto: Los cuales serán asignados a los auditores a fin de que estos realicen la investigación respectiva, a fin de acreditar o desvirtuar los resultados obtenidos por el ducto de fiscalización.

Riesgo Medio: Al igual que el caso anterior, serían asignados a un auditor, a fin de realizar pruebas de cumplimiento.

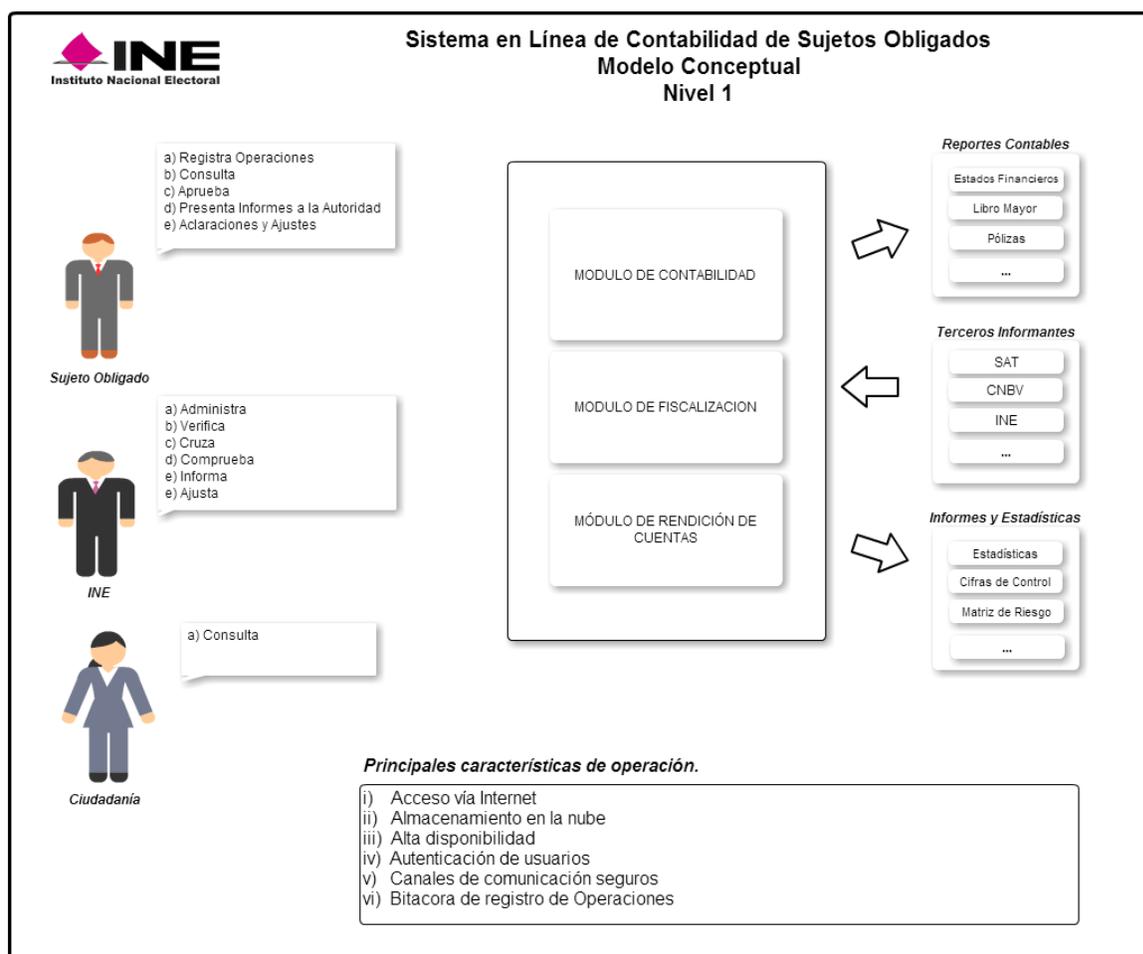
Riesgo bajo: En este caso será valorado si se requiere pruebas de cumplimiento o no.

La determinación de estos riesgos se genera con base en algoritmos y modelos de datos que serán provistos y aprobados por el Consejo General, por lo que el sistema deberá ser parametrizable.

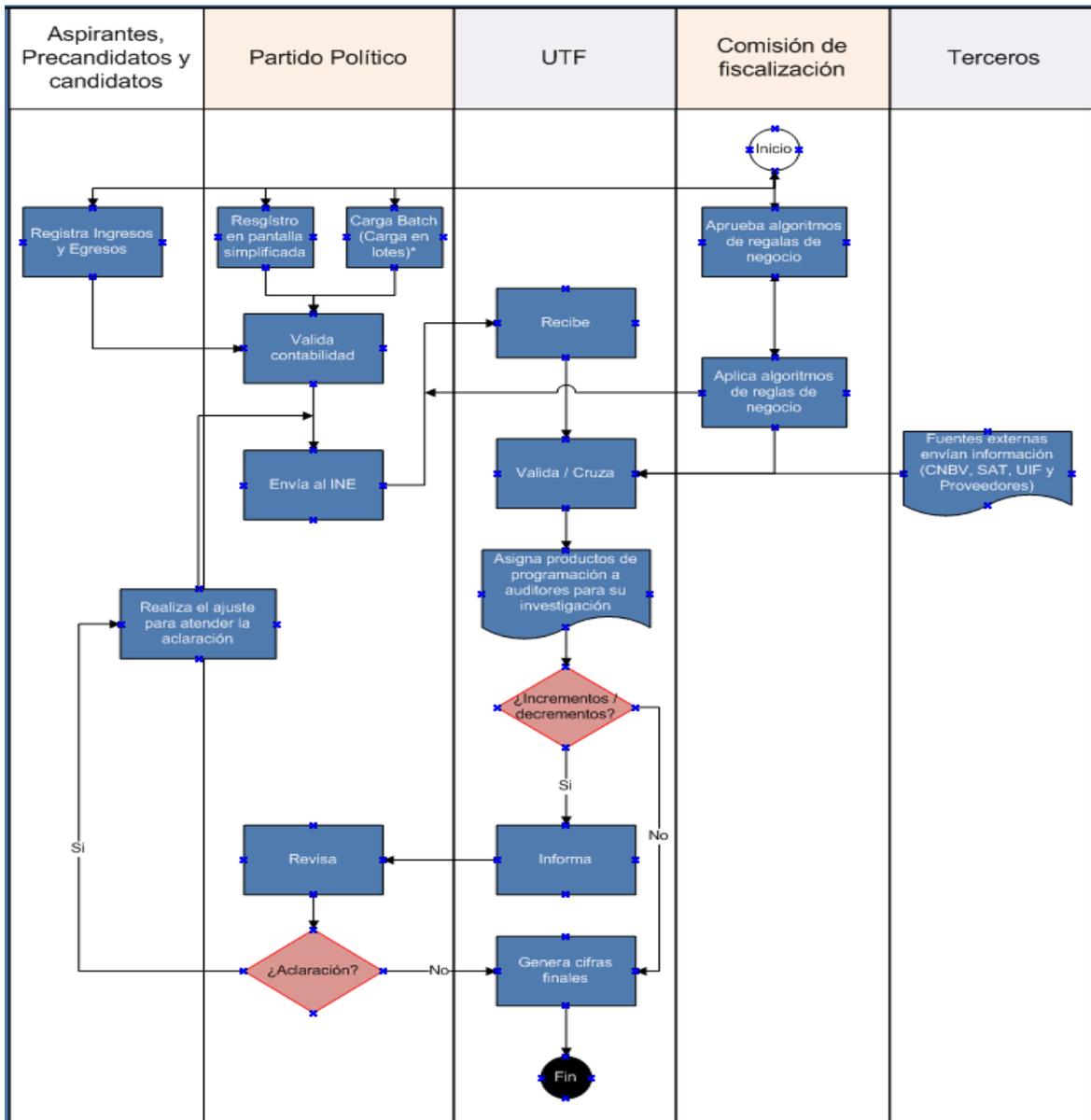
Para efectos de la información parametrizable en los diferentes módulos del sistema, el proveedor realizará la transferencia de conocimiento necesaria al personal designado por la Unidad Técnica de Fiscalización, a fin de que ésta pueda operar el sistema de manera autónoma; a su vez el proveedor deberá proporcionar la ruta de entrenamiento para el perfeccionamiento y actualización de la operación del sistema.

Funcionalidades del Sistema

A continuación se describen de manera gráfica las funcionalidades y procesos generales del sistema:



Asimismo se agrega un diagrama con el flujo del proceso que llevará a cabo el sistema:



(*) En términos que se determine por el Consejo General.

El proceso diagramado anteriormente consiste en lo siguiente:

1. El inicio se da con la aprobación de los algoritmos de digestión por parte de la Comisión de Fiscalización, los cuales son aplicados al momento de la entrada de información, la cual se explica en los párrafos siguientes.
2. El ingreso de la información para operación ordinaria y campaña podrá darse por dos vías, a través de pantallas de captura o carga por lotes, en los supuestos que se determine por el Consejo General y adjuntaran sus facturas en archivo XML, así como archivos de muestras, detalles de información y contratos.
3. Una vez validada la información se envía al Instituto Nacional Electoral.
4. El Instituto Nacional Electoral recibe y guarda en un repositorio de la misma institución.
5. Conforme se ingresan las operaciones, se aplican los primeros algoritmos de acuerdo a las reglas de negocio previamente aprobadas, lo que nos permite identificar incongruencias contables y en su caso, discrepancias. Las cuales se explican en el apartado denominado “funcionalidades del sistema”.
6. A su vez el Instituto Nacional Electoral recibe información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, del Servicio de Administración Tributaria, de la Unidad de Inteligencia Financiera, de proveedores o Quejas y Oficiosos.
7. A la información entregada por las fuentes detalladas en el numeral anterior se le aplican nuevamente los algoritmos de reglas de negocio previamente aprobadas, y se hace un cruce de entre lo reportado por el partido y lo entregado. Esto permite detectar discrepancias contables o signos externos, conceptos que se explican en el apartado denominado “funcionalidades del sistema”, de esta aplicación se generan resultados de programación.

8. Los resultados de programación son asignados a los auditores de la Unidad Técnica de Fiscalización, llevando un registro de las asignaciones, a fin de que realicen las investigaciones correspondientes, dependiendo del nivel de riesgo que arrojó cada producto, es decir, riesgo bajo, medio o alto, características que son detalladas en el apartado denominado “funcionalidades del sistema” del presente documento.
9. En caso de existir incrementos o decrementos acreditados, se informa a los partidos políticos a través de un oficio de errores y omisiones, así como un estado de cuenta con el detalle de los ingresos y egresos totales; de no existir, se acumulan los saldos reportados a las cifras finales.
10. En caso de que los partidos políticos no presenten aclaraciones los saldos serán acumulados a las cifras finales, considerándolos como ingresos y/o gastos no reportados.
11. Si el partido presenta aclaraciones, se deberán realizar los ajustes correspondientes y se regresa al proceso de envío de información al Instituto Nacional Electoral.