

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES RESPECTO A LO RESUELTO EN EL ACUERDO INE/CG72/2019 RELATIVO AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA NO ENVIAR EL OFICIO DE ERRORES Y OMISIONES A LAS PERSONAS QUE OMITIERON PRESENTAR SU INFORME DE INGRESOS Y GASTOS QUE ASPIREN A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR DURANTE CUALQUIER PROCESO ELECTORAL

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "Constitución"); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 15 del orden del día de la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado 18 de febrero de 2019, relativo al **Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina no enviar el oficio de errores y omisiones a las personas que omitieron presentar su informe de ingresos y gastos que aspiren a un cargo de elección popular durante cualquier proceso electoral**, en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

1. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante "Diario Oficial") el Decreto por el que se reformó el artículo 41 de la Constitución y, con ello, se creó el Instituto Nacional Electoral (en adelante "Instituto"). Asimismo, entre otras cosas, se estableció como atribución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante "Consejo General"),

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, así como de las precampañas, recolección de apoyo ciudadano y de las campañas de las y los candidatos en los procesos electorales, tanto a nivel federal como local; asimismo, que en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, para lo que contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. En tales condiciones, la Ley ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con los que cuenten los sujetos obligados en la materia, para lo que se dispondrán de las sanciones que deban de imponerse por el incumplimiento de estas obligaciones.

2. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante "LGIPE"), en la que se dispuso, entre otras cosas, que: *i)* la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General, por conducto de su Comisión de Fiscalización (en adelante "COF"); *ii)* en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante "UTF"), que será el conducto para superar la limitación referida. Asimismo, en su Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos III, IV y V, establece las facultades y atribuciones del Consejo General, la COF y la UTF en la materia, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.

3. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos (en adelante "LGPP"), en la que, en su Título Octavo, Capítulos I, II y III, se regularon los procedimientos, alcances y fines

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

de la fiscalización de los partidos políticos que se realizará durante los procesos electorales, misma que se desarrollará de forma “simultánea” al desarrollo de las campañas, así como a los procedimientos de revisión de sus informes de ingresos y gastos.

Respecto del Sistema en Línea de Contabilidad, estableció que: *i)* estará 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, modifiquen la situación patrimonial de los sujetos fiscalizados; *ii)* debe reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros; *iii)* deben registrarse de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos; *iv)* debe reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General; *v)* debe facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales; *vi)* debe integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado; *vii)* debe permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable; *viii)* debe reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera; *ix)* debe 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 *x)* debe facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles. Asimismo,

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

prevé que los sujetos fiscalizados harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

4. El 24 de enero de 2018, la COF emitió el Acuerdo CF/001/2018, por el que se instruyó a la UTF el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados que aspiren a un cargo de elección popular, tanto a nivel federal como a nivel local.

5. El 31 de enero de 2018, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG85/2018, por el que se determinó no enviar el oficio de errores y omisiones a las personas que no presentaron su informe de ingresos y gastos en materia de fiscalización y que aspiraran a un cargo de elección popular, tanto a nivel federal como a nivel local. Dicho Acuerdo fue aprobado con el voto mayoritario de las y los integrantes del Consejo General, y de la que me separé mediante una votación en contra por cuanto hace al Considerando 29 de dicho documento, precisamente, porque la mayoría del Consejo General decidió no enviar el oficio de errores y omisiones a los sujetos obligados omisos en la presentación de su informe, en cualquiera de las etapas del proceso electoral concurrente.

6. El 6 de agosto de 2018, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG1176/2018, por el que se aprobó el Plan Integral y los Calendarios de coordinación para los procesos electorales locales ordinarios 2018-2019.

7. El 19 de diciembre de 2018, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG1495/2018, por el que se aprobaron las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se considerarán

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

como de apoyo ciudadano y precampaña, correspondientes a los procesos electorales locales ordinarios 2018-2019, así como de los procesos electorales extraordinarios que se pudieran derivar de los mismos.

8. El 18 de enero de 2019, la COF emitió el Acuerdo CF/001/2019, por el que se determinaron los alcances de revisión y se establecen los Lineamientos para la realización de las visitas de verificación, monitoreo de anuncios espectaculares y demás propaganda colocada en la vía pública, diarios, revistas y otros medios impresos, así como en páginas de internet y redes sociales derivado de la revisión de los informes de precampaña, apoyo ciudadano y campaña de los procesos electorales locales ordinarios 2018-2019, así como los procesos electorales extraordinarios que pudieran derivar de los mismos.

9. El 23 de enero de 2019, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG29/2019, por el que se aprobaron los calendarios para la fiscalización correspondiente a los periodos de obtención de apoyo ciudadano, precampañas y campañas de los procesos electorales locales ordinarios 2018-2019, en los estados de Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas.

10. El 6 de febrero de 2019, mediante sesión extraordinaria urgente, el Consejo General emitió la Resolución INE/CG40/2019, por la cual determinó ejercer su facultad de asunción total para llevar a cabo la elección local extraordinaria en el estado de Puebla, derivado de los expedientes INE/SE/AS-02-2019 e INE/SE/AS-03/2019.

11. El 6 de febrero de 2019, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG43/2019, por virtud del cual se aprobó el Plan y Calendario Integral para el

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

proceso electoral local extraordinario en el estado de Puebla. Asimismo, en esa misma fecha, el Consejo General emitió el diverso Acuerdo INE/CG46/2019, mediante el que aprobó los calendarios para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que presentan los sujetos obligados correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano, precampaña y campaña, del proceso electoral extraordinario en el estado de Puebla.

12. El 13 de febrero de 2019, la COF emitió el Acuerdo por el que se instruyó a la UTF el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados durante los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña que aspiren a un cargo de elección popular local, durante los procesos electorales locales a celebrarse en el ejercicio 2019, en los estados de Aguascalientes, Baja California, Durango, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas.

13. El 18 de febrero de 2019, tras su aprobación en la COF, la mayoría de las Consejeras y los Consejeros del Consejo General conocieron y aprobaron el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina no enviar el oficio de errores y omisiones a las personas que omitieron presentar su informe de ingresos y gastos que aspiren a un cargo de elección popular durante cualquier proceso electoral.*

CONSIDERACIONES

PRELIMINAR. A partir del mandato establecido tanto en la Constitución, como en la LGIPE y la LGPP, de que este Instituto realice sus labores de fiscalización “durante” los periodos de apoyo ciudadano, precampaña y campaña, a la vez que

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

los sujetos fiscalizados deben reportar sus operaciones en tiempo real, la obligación de informar a la autoridad de los ingresos recibidos y los gastos erogados durante estos periodos recae directamente tanto en los partidos políticos como en los candidatos. Por su parte, el Instituto se encuentra obligado a implementar mecanismos y procedimientos para verificar y contrastar, simultáneamente al desarrollo de los procesos electorales, tanto la información proporcionada por aquéllos, como las erogaciones mismas que se realizan con motivo de las contiendas electorales.

En este contexto, y en términos de lo expresamente establecido en el artículo 80 de la LGPP, el oficio de errores y omisiones es un mecanismo para garantizar el derecho de audiencia en beneficio de los sujetos fiscalizados. Dicho de otro modo, tal oficio constituye un instrumento a través del cual hacemos del conocimiento de los sujetos regulados tanto las inconsistencias observadas respecto de los registros y los informes entregados, como los hallazgos derivados del trabajo de monitoreo que realiza esta autoridad, y cuyo registro no se ve reflejado en la contabilidad que nos presentan.

En este sentido, la respuesta que emiten los sujetos fiscalizados al oficio de errores y omisiones les permite “aclarar” o “rectificar” la información presentada o detectada por esta autoridad; es decir, su propósito es que se pueda justificar y comprobar el reporte oportuno del ingreso o gasto identificado, pero (contrario al tratamiento que se la ha dado en el Consejo General) bajo ninguna circunstancia debe constituir un espacio para que reporten operaciones adicionales a las incluidas en su Informe o a las que registraron durante el periodo ordinario fiscalizado.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

PRIMERA. El pasado 18 de febrero de 2019, este Consejo General celebró su primera sesión ordinaria del presente año, misma en la que aprobó el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina no enviar el oficio de errores y omisiones a las personas que omitieron presentar su informe de ingresos y gastos que aspiren a un cargo de elección popular durante cualquier proceso electoral*. Dicho Acuerdo, sustantivamente, tiene por objeto fijar como regla de carácter general, que en caso de que los sujetos obligados en materia de fiscalización sean omisos en presentar su informe de ingresos y gastos en cualquiera de las etapas auditables de los procesos electorales, previo desahogo de los requerimientos para subsanar dicha omisión, la UTF no enviará el oficio de errores y omisiones, dando por concluidos los procesos de auditoría de este Instituto, bajo el argumento de que la falta de presentación del informe respectivo, impide a esta autoridad contar con los elementos suficientes para determinar la existencia de algún error o inconsistencia en sus operaciones contables.

Adicionalmente, en el desahogo de la discusión de dicho Acuerdo, se anunció la inclusión de un engrose en el que se establecía que esta determinación sería vigente y aplicable tanto para los procesos electorales locales que se celebrarán en este año, como en los futuros procesos electorales federales y locales (sean ordinarios o extraordinarios), hasta en tanto no se realice la inclusión de dicha regla en la legislación electoral respectiva.

Ahora bien, conviene destacar que una determinación idéntica ya había sido asumida por la mayoría de mis colegas en este Consejo General, cuando se discutió y aprobó el diverso Acuerdo INE/CG85/2018, en la sesión ordinaria que se celebró el pasado 31 de enero de 2018. En dicha ocasión, como ahora, manifesté mi discrepancia con el establecimiento de una regla en los términos que se

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

propone, ya que, desde mi punto de vista, se trata de una decisión que rompe con el modelo de fiscalización con el que cuenta esta autoridad, partiendo de la falsa premisa de que es indispensable la presentación de un informe final de operaciones para que esta autoridad cuente con información suficiente para detonar sus atribuciones fiscalizables y de auditoría.

Por supuesto, tal como lo he sostenido, esta premisa es incongruente a la luz de un modelo de fiscalización que permite: por un lado, un reporte de operaciones en tiempo real por parte de los sujetos obligados a través del Sistema Integral de Fiscalización (en adelante "SIF"); y por otro lado, que también establece atribuciones y facultades a la autoridad fiscalizadora para que, durante el desarrollo mismo de las etapas fiscalizables de los procesos electorales, pueda desplegar funciones de investigación y comprobación sobre los ingresos y gastos que vayan reportando los sujetos obligados, tales como visitas de verificación, monitoreo de anuncios espectaculares y demás propaganda colocada en la vía pública, diarios, revistas y otros medios impresos, así como en páginas de internet y redes sociales.

En este sentido, y visto que el Acuerdo aprobado por la mayoría de mis colegas en la pasada sesión ordinaria del 18 de febrero de 2019, así como su engrose, ha fijado como regla general para éste y futuros procesos electorales (tanto locales como federales, así como ordinarios y/o extraordinarios), la determinación de no enviar el oficio de errores y omisiones a aquellos sujetos obligados omisos definitivos en presentar su informes de ingresos y gastos en cualquiera de las etapas fiscalizables del proceso electoral, considero que es indispensable exponer los motivos y fundamentos por las que me separé de dicha decisión, a través de la emisión del presente voto particular.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Para tales efectos, desarrollaré el presente voto particular en tres apartados, a fin de abordar en cada uno de ellos los motivos principales de mi disenso. Así pues, considero que la determinación, general y absoluta, de no enviar el oficio de errores y omisiones a los sujetos obligados que no hayan presentado su informe de ingresos y gastos respectivos:

- A. Desatiende e ignora un amplísimo abanico de escenarios en los que esta autoridad sí podría contar con elementos e información suficiente para desplegar sus labores de auditoría.
- B. Genera incentivos para el incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización para los sujetos obligados, exentando de sanciones de diversa índole, incluyendo la económica, a los sujetos omisos definitivos.
- C. Provoca el incumplimiento de las obligaciones que constitucionalmente tiene encomendado este Instituto en materia de fiscalización, máxime que en el financiamiento de los sujetos obligados se encuentran inmersos el manejo de recursos públicos, sobre los cuales esta autoridad decide renunciar a su fiscalización.

A. La determinación, general y absoluta, de no enviar el oficio de errores y omisiones a los sujetos obligados que no hayan presentado su informe de ingresos y gastos respectivos desatiende e ignora un amplísimo abanico de escenarios en los que esta autoridad sí podría contar con elementos e información suficiente para desplegar sus labores de auditoría.

En primer lugar, destaco que el propio Acuerdo aprobado por la mayoría de mis colegas, tiene el acierto de diferenciar claramente que la omisión en la presentación de un informe de ingresos y gastos por parte de los sujetos

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

obligados, puede dar como resultado tres escenarios distintos en los que se puede encontrar la contabilidad del sujeto omiso. Sin embargo, resulta extraño que a pesar de la diferenciación de estos tres escenarios, este colegiado haya determinado asignarles, sin distingo ni matiz alguno, un mismo efecto y conclusión jurídica.

De acuerdo con el Considerando 50 del Acuerdo respectivo, los sujetos obligados que hayan sido omisos definitivos en la presentación de sus informes de ingresos y gastos en cualquiera de las etapas fiscalizables, previo desahogo del procedimiento de prevención y requerimiento de parte de esta autoridad para subsanar dicha omisión, pueden ubicarse en alguno de los siguientes tres supuestos:

- a) Que sea omiso en la presentación de su informe, y que tampoco cuente con registro de operaciones en el SIF;
- b) Que sea omiso en la presentación de su informe, pero que sí cuente con registro de operaciones en el SIF;
- c) Que sea omiso en la presentación de su informe, que tampoco cuente con registro de operaciones en el SIF, pero que esta autoridad le haya detectado y determinado ingresos o gastos fiscalizables.

Sobre el primer supuesto (a), coincido en que la consecuencia jurídica y natural es que esta autoridad fiscalizadora determine no enviar oficio de errores y omisiones al sujeto incumplido, puesto que, en definitiva, nos encontraríamos imposibilitados a emitir un análisis sobre información total con la que no se cuenta.

Sin embargo, mi diferencia se centra en los dos supuestos restantes (b y c), porque en ambos casos estamos frente a un escenario en el que esta autoridad sí

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

cuenta con información sobre la cual emprender un análisis preliminar que, en su oportunidad, podría ameritar el envío de un oficio de errores y omisiones para que, precisamente, el sujeto omiso subsane las deficiencias de sus registros contables o, cuando menos, se pronuncie sobre los gastos que esta autoridad le haya detectado en el legítimo ejercicio de sus labores de auditoría en campo.

En el supuesto marcado con el inciso b), nos encontramos frente a un sujeto que omitió presentar su informe final de ingresos y gastos, pero que durante todo el desarrollo de la etapa fiscalizable nos presentó y registró, a través del SIF, distintas operaciones sobre sus actividades. Evidentemente, este supuesto enmarca, dentro de sí, a un amplísimo abanico de posibilidades, que pueden ir desde un único registro dentro del SIF, hasta el extremo de encontrarnos frente a un sujeto que nos haya presentado y registrado la totalidad de sus operaciones contables, y que únicamente fue omiso en acceder a la opción de elaboración del informe (opción que el propio SIF tiene habilitada para que su elaboración y envío por parte de los sujetos obligados sea, prácticamente, inmediata y automatizada).

En cualquiera de los dos extremos en que nos podamos encontrar, es evidente que la UTF sí contaría con elementos suficientes para auditar tales registros y, en su caso, hacerle saber al sujeto obligado acerca de los errores y omisiones que pudieren encontrarse en los mismos, con absoluta independencia de que les sea aplicable la sanción correspondiente a la pérdida o cancelación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, en términos de lo dispuesto por los artículos 378, 380, inciso g), 430 y 431 de la LGIPE. No proceder de esta manera, tal y como se determinó en el Acuerdo materia de este voto particular, implica sancionar una única conducta: la omisión de presentar el informe; pero obviando la revisión y, en su caso, sanción, respecto de todas aquellas

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

irregularidades en las que, eventualmente, pudo haber incurrido el sujeto obligado en el registro de sus operaciones.

En el caso del supuesto marcado con el inciso c), nos encontramos frente a un sujeto que si bien omitió presentar su informe final de ingresos y gastos y tampoco nos registró operación alguna dentro del SIF, es un sujeto al que la propia UTF, en pleno ejercicio de sus atribuciones como autoridad investigadora, le ha detectado ingresos o gastos para beneficio de su aspiración o candidatura, y sobre el que, sin embargo, este Consejo General ha determinado que dicho hallazgo no sea auditable por no contar con un informe final de ingresos y gastos.

Como en el caso anterior, no acompaño la idea de que los hallazgos que realice la UTF sobre ingresos y gastos no reportados por los sujetos obligados puedan ser desatendidos de forma tan simple. Esto es así, porque aún sin conocer la trascendencia del hallazgo, ya sea por el monto de la operación detectada o por la conducta infractora que pudiere estar detrás de ello, la decisión del Consejo General ha sido cerrar cualquier posibilidad de investigación o fiscalización, por la simple ausencia de la presentación del informe final por parte del sujeto obligado.

Adicionalmente a ello, también estimo que el trato homogéneo que se determinó dar a los tres supuestos de sujetos omisos definitivos, pierde de vista –específicamente en el caso del marcado con el inciso c)–, que estaríamos frente a distintos ingresos y/o gastos detectados por esta autoridad y que no hubieran sido reportados en el SIF por parte del sujeto obligado, por lo que aún y cuando el sujeto obligado presentara su informe final de operaciones en ceros, contaríamos con la misma información que en el caso de la omisión. En este sentido: ¿qué diferencia sustantiva tendría la UTF para fiscalizar ingresos o gastos no reportados

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

por el sujeto obligado, cuando el informe final de operaciones es presentado en ceros o, simplemente, no se presenta informe alguno? El problema de ello radica, justamente, en que proceder de la forma en que se estableció en el Acuerdo materia del presente voto, nos haría sujetar la ejecución de nuestras labores de fiscalización y auditoría a la voluntad del sujeto obligado, en el sentido de que dependerá de si éste presenta o no su Informe final de ingresos y gastos.

Para ilustrar de mejor manera esta última problemática que he planteado, véase el siguiente ejemplo: Imaginemos, en primer lugar, que tenemos al candidato "A" y al candidato "B", quienes contienden para un mismo cargo de elección popular; ahora imaginemos que, en ambos casos, estos dos candidatos no presentaron ni registraron una sola operación en el SIF durante todo el periodo que duró la campaña electoral; finalmente, supongamos que, derivado de las labores de auditoría y fiscalización que llevó a cabo la UTF durante el mismo periodo, a ambos candidatos les fueron detectados diversos gastos que omitieron reportar a este Instituto. Ubicados en este escenario, imagínese que el candidato "A" decide no presentar su informe final de ingresos y gastos, a pesar del requerimiento expreso que le haya realizado este Instituto; mientras que el candidato "B", después del requerimiento que le haya hecho este Instituto, decide sí presentar su informe final de ingresos y gastos en ceros, pues no tenía registrada ninguna operación en el SIF. Ahora bien, de conformidad con la regla que se ha determinado en el Acuerdo del que hoy me separo, tendríamos que el candidato "B" (que sí cumplió con su obligación de presentar su informe final) sí será objeto de auditoría y, por ende, también le serán auditables los gastos que le detectó la UTF, con las sanciones que, en su caso, le corresponderían; mientras que el candidato "A" (que no cumplió con su obligación de presentar su informe final) estará exento de dicha revisión y, por tanto, los gastos que le fueron detectados

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

por la UTF tampoco le serán auditados ni sancionados. Es precisamente este trato diferenciado el que considero que genera incentivos perversos para que los sujetos obligados se abstengan de presentar su informe final de ingresos y gastos; a la vez que supondría que este Instituto esté dejando el cumplimiento de su mandato y obligación constitucional de fiscalizar, tanto a partidos como a candidatos, a la voluntad de los propios sujetos fiscalizados: es decir, a la voluntad de si deciden o no presentarnos su informe final de ingresos y gastos.

B. La determinación, general y absoluta, de no enviar el oficio de errores y omisiones a los sujetos obligados que no hayan presentado su informe de ingresos y gastos respectivos genera incentivos para el incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización para los sujetos obligados, exentando de sanciones de diversa índole, incluyendo la económica, a los sujetos omisos definitivos.

Por otro lado, también considero que la decisión de mis colegas en el Consejo General, para no enviar el oficio de errores y omisiones a los sujetos obligados que no hayan presentado su informe de ingresos y gastos respectivo, provoca un trato diferenciado en detrimento de aquellos sujetos obligados que sí lo hayan presentado.

En efecto, cuando la mayoría de mis colegas votó a favor de que a los sujetos omisos definitivos en presentar su informe final de ingresos y gastos no se les enviaría oficio de errores y omisiones, pasaron por alto (o cuando menos no encuentro yo razonamiento jurídico que lo explique) que dicha decisión implicaría exentarlos de las cargas, obligaciones y sanciones que podrían corresponderles por deficiencias u omisiones en el registro de operaciones que sí hubieran llevado

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

a cabo a lo largo del periodo fiscalizable, o por la detección de ingresos y/o gastos encontrados por esta autoridad en ejercicio de sus facultades de auditoría a nivel de campo. Situación que no ocurre con aquellos sujetos que sí presentaron su informe de ingresos y gastos. Es decir: en el primer caso, el incumplimiento a una obligación conlleva la exención de cargas, obligaciones y sanciones en beneficio de los infractores; mientras que en el segundo caso, los sujetos que sí cumplieron con la presentación de sus informes tienen que seguir con todas aquellas etapas de auditoría y fiscalización que se detonan a partir de la emisión del oficio de errores y omisiones.

Este trato diferenciado e injustificado nos vuelve a abrir la puerta a que se presenten casos extremos que perjudicarían la imparcialidad y trato equitativo entre los sujetos fiscalizados por parte de esta autoridad. Para entender lo poco razonable de la decisión aprobada por la mayoría de mis colegas, expongo un par de supuestos que podrían presentársenos. A saber: podríamos encontrarnos frente a un sujeto "A" que sí haya reportado el total de sus operaciones en el SIF y que, sencillamente, no haya presentado su informe final de ingresos y gastos; así como un sujeto "B" que, aún sin haber registrado una sola operación en el SIF, sí presentó su informe final de ingresos y gastos con saldos en ceros. En el primer caso la UTF, por decisión de este colegiado, tendría que abstenerse de fiscalizar y auditar la información reportada por el sujeto "A", mientras que dedicaría sus esfuerzos técnicos y humanos a fiscalizar una contabilidad en ceros, como es el caso del sujeto "B". Lo anterior, sin que exista una explicación jurídicamente válida para proceder de tal forma o, cuando menos, ninguna que se explique en el Acuerdo que fue aprobado.



VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Finalmente, no puede perderse de vista que (por virtud del Acuerdo materia del presente voto) en el caso de los sujetos obligados omisos en la presentación de su informe final de ingresos y gastos, se les estará imponiendo una única sanción por esta conducta particular, pero que decide obviar las demás irregularidades u omisiones que podrían hallarse dentro del cúmulo de operaciones que pudieron habernos registrado dentro del SIF. Esta situación provoca, de nueva cuenta, un trato diferenciado que resulta más perjudicial hacia los sujetos obligados que sí cumplen con su obligación de presentar su informe final de ingresos y gastos, respecto de aquellos que hayan decidido ser omisos. Lo anterior, en virtud de que los sujetos obligados que sí hayan presentado su informe final, serán acreedores de tantas multas y sanciones que les correspondan después de las labores de fiscalización y auditoría que despliegue este Instituto; mientras que en el caso de los sujetos obligados omisos definitivos, sólo serán acreedores a una única sanción, quedándose sin fiscalizar y, por tanto, impunes todas aquellas irregularidades u omisiones que pudieron haberse detectado respecto del registro de sus operaciones.

C. La determinación, general y absoluta, de no enviar el oficio de errores y omisiones a los sujetos obligados que no hayan presentado su informe de ingresos y gastos respectivos provoca el incumplimiento de las obligaciones que constitucionalmente tiene encomendado este Instituto en materia de fiscalización, máxime que en el financiamiento de los sujetos obligados se encuentran inmersos el manejo de recursos públicos, sobre los cuales esta autoridad decide renunciar a su fiscalización.

Finalmente, observo que la determinación adoptada por la mayoría de este Consejo General acerca de no enviar el oficio de errores y omisiones a los sujetos

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

obligados que no hayan presentado su informe final de ingresos y gastos respectivo, redundando en un abandono y renuncia a las facultades fiscalizadoras que tiene encomendadas este Instituto, en términos de lo dispuesto por el artículo 41, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución, en relación con los diversos 190, 192, 199, 383, 394, 425, 426, 427, 428, 430, 431, 443 y 446 de la LGIPE, así como los artículos 25, 59, 77, 79, 80 y demás correlativos de la LGPP, con la subsecuente regulación y especificación que se detalla en los cuerpos Reglamentarios, Lineamientos y demás ordenamientos emitidos por este Instituto, todos ellos estableciendo con claridad meridiana que corresponde a este Instituto la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, candidatos, aspirantes y candidaturas independientes.

Tal y como se explicó en el capítulo de Antecedentes de este voto, lo extenso y completo del andamiaje normativo en materia de fiscalización, materializado en la reforma constitucional de 2014, en la que se dotó de atribuciones a este Instituto en la materia, obedece, precisamente, a la necesidad de que los ingresos y egresos de los actores políticos sean debidamente fiscalizados, pero no sólo como un mero trámite formal, sino con la rigurosidad que se requiere para alcanzar el fin mismo de una fiscalización completa, exhaustiva y transparente. Ello, acorde a la finalidad misma de esta tarea, que radica en una adecuada rendición de cuentas de los recursos empleados tanto por entes de interés público y que son financiados con recursos públicos preponderantemente (como son los partidos políticos), como de todos aquellos contendientes que buscan un cargo de elección popular, solicitando el voto de las y los ciudadanos en un proceso electoral.

En este sentido, no acompaño el razonamiento que, en distintas ocasiones, han manifestado algunos de mis colegas y que hoy se exponen en el cuerpo del

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Acuerdo materia del presente voto, específicamente en sus considerandos 46 y 47, que señalan:

“46. La ratio de la norma es que la Unidad Técnica de Fiscalización realice observaciones y notifique posibles errores y omisiones sobre la base del registro de operaciones y la presentación de un informe, por lo que es inviable que si éste no fue presentado la autoridad pueda realizar alguna actividad como son la propia revisión de ingresos y gastos; el cruce de información obtenida de otras autoridades (CNBV o SAT); la compulsa de lo reportado por el sujeto obligado con terceros, o bien, el cruce con evidencia obtenida en el ejercicio de las funciones que la norma confiere (visitas de verificación, monitoreo de propaganda en la vía pública, etcétera).

47. Así, el oficio de errores y omisiones está pensado y dirigido para aquellos sujetos que cumpliendo con sus obligaciones de reporte y presentación de informe, fueron omisos o imprecisos en reportar sus operaciones en el SIF, ya sea en su totalidad, o bien, algunas de ellas, por eso es que la autoridad les dio la oportunidad de registrarlas –al abrir el SIF– para registrar operaciones, presentaran los avisos de contratación y agenda de eventos, subieran evidencia y presentaran el informe atinente a sus ingresos y gastos en el SIF (con la e.Firma del responsable de finanzas designado), garantizando con ello su derecho de audiencia.

Contrario sensu, el oficio de errores y omisiones no está pensado para los sujetos obligados que no presentaron su informe de ingresos y gastos a la autoridad, pues ello resulta un absurdo. Esto es, el oficio de errores y omisiones es un pronunciamiento de la autoridad en un momento procesal definido en la norma, emitido respecto de un objeto (informe de ingresos y gastos) y que es presentado por

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

el sujeto obligado; si el objeto es inexistente, carece de sentido que la autoridad pudiera emitir observaciones sobre el mismo, salvo señalar su no presentación."

Así pues, estimo que las consideraciones transcritas parten de la premisa errónea de pensar que las normas legales establecidas tanto en la LGIPE como en la LGPP, en las que se señala que la fiscalización y auditoría de las etapas de apoyo ciudadano, precampaña o campaña versará sobre los informes de ingresos y gastos presentados por los sujetos obligados, fueron elaboradas sobre una idea estrictamente formalista del informe final de ingresos y gastos, y que, por ende, deja de lado la lógica y funcionamiento de un Sistema de Contabilidad en Línea como es el SIF. Esta situación resulta relevante, puesto que, precisamente, uno de los mandatos constitucionales en materia de fiscalización para partidos y candidatos que se introdujo a partir de la reforma constitucional del año 2014, es que la fiscalización que lleve a cabo este Instituto debe de ser oportuna y a tiempo real; es decir, a partir de la lógica de que las operaciones de los sujetos fiscalizados se **informen** en tiempo real a este Instituto, para que, con esta misma agilidad, la autoridad electoral se encuentre en condiciones de fiscalizar simultáneamente al desarrollo de las contiendas electorales.

Igualmente, considero que la valoración que realizan algunos de mis colegas en los términos transcritos pierde de vista y desatiende que nuestra normativa electoral también impone a los sujetos fiscalizados la obligación de presentar informes parciales a lo largo de sus campañas electorales, por lo que suponer que las labores de auditoría se encuentran suspendidas hasta en tanto se haga la presentación del informe final de ingresos y gastos, rompen con cualquier tipo de utilidad que debiese encontrarse tanto en el reporte a tiempo real de las operaciones, como en la presentación de los informes parciales. La gravedad de

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

este proceder, nos ha llevado a que hoy tengamos un cuello de botella al final de los periodos fiscalizables, puesto que al supeditar nuestras facultades de fiscalización a la presentación formal del informe final de ingresos y gastos, mantenemos en suspenso cualquier tipo de revisión a la información que nos pudieran haber cargado en el SIF los sujetos obligados o, en caso de haber desarrollado revisiones parciales y simultáneas (tal y como establece nuestro sistema institucional de fiscalización), las mismas pasan a ser desechadas al momento en que decidimos no enviar oficio de errores y omisiones.

Por tales motivos, es que disiento con la argumentación que se expone en el Acuerdo de mérito, y sostengo –por el contrario– que si este Instituto cuenta con información y documentación fiscalizable, ya sea porque los propios sujetos obligados los informaron y cargaron *motu proprio* al SIF, o ya sea porque esta autoridad fiscalizadora la detectó en el desarrollo de sus labores de fiscalización a lo largo del periodo auditado, la falta de presentación formal de un informe final de ingresos y gastos no es motivo suficiente para que este Instituto renuncie a sus atribuciones y obligaciones en materia de fiscalización, máxime cuando en el financiamiento de las actividades para la obtención del voto proviene de recursos públicos que esta autoridad entrega a los sujetos fiscalizados. Pensar lo contrario, perjudica la transparencia y rendición de cuentas por las que debe velar este Instituto, en tanto máxima autoridad fiscalizadora en materia electoral, de conformidad con el artículo 41, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6 de nuestra Constitución.

Por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LGIPE, 13, párrafo 1,

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento VOTO PARTICULAR, respecto del punto 15 del orden del día de la Sesión Ordinaria del Consejo General del INE, celebrada el pasado 18 de febrero de 2019, relativo al **Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina no enviar el oficio de errores y omisiones a las personas que omitieron presentar su informe de ingresos y gastos que aspiren a un cargo de elección popular durante cualquier proceso electoral.**



LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL