



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO DE LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y RESOLUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2018-2019, MARCADOS CON LOS PUNTOS 2, 3, 4, 5, 6 Y 7 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL PASADO 8 DE JULIO DE 2019.

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, 35, párrafo primero y 39, párrafo segundo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante "LGIPE"); 13, párrafo primero, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; y 26, párrafo sexto, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto de los puntos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Orden del Día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante "INE" o "Instituto"), celebrada el pasado 8 de julio de 2019, relativos a los Dictámenes Consolidados que presentó la Comisión de Fiscalización y Proyectos de Resolución del Consejo General del INE respecto de las irregularidades encontradas en los Dictámenes Consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, durante los procesos electorales locales, tanto ordinarios como extraordinario, 2018-2019.



### ANTECEDENTES

1. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante "DOF") el Decreto mediante el cual se reformó el artículo 41 de la CPEUM para señalar, entre otras cosas, que corresponde al Consejo General del INE, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, así como de las campañas de las y los candidatos partidistas e independientes en los procesos electorales, tanto federales como locales. Que, para tales fines, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. Asimismo, que la Ley ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, sobre el origen, uso y destino de todos los recursos con que cuenten las y los candidatos a un cargo de elección popular; así como dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias que sean emitidas.

2. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LGIPE, en la que se dispuso, entre otros tópicos: *i)* que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de sus candidatos y de las candidaturas independientes estará a cargo del Consejo General, por conducto de su Comisión de Fiscalización (en adelante "COF"); *ii)* que para el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General contará con la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante "UTF"), órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban, por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar y resolver lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos y candidaturas independientes; y *iii)* las facultades y atribuciones del Consejo General, de la COF



y de la UTF, señalando las reglas para su correcto desempeño y los límites precisos de su competencia.

3. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos (en adelante "LGPP"), misma que en su Título Octavo, Capítulos II y III, regula la fiscalización de los partidos políticos durante los procesos electorales. En específico, en su artículo 80, numeral 1, inciso d), se establece que **la Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña; una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y contabilidad presentada; en el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes; una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización; una vez que la Unidad Técnica someta a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General; y una vez aprobado el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.**



4. El 23 de diciembre de 2014, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG350/2014 que modificó el diverso INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante "Sala Superior"), recaída al recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados.

5. A partir de la experiencia y los aprendizajes en su implementación, posterior a esto, mediante los Acuerdos INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016, INE/CG68/2017, INE/CG409/2017 e INE/CG04/2018 se aprobaron diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización, con el propósito de garantizar la viabilidad de la implementación del modelo constitucional de fiscalización en tiempo real.

6. El 18 de enero de 2019, la COF aprobó el Acuerdo CF/001/2019 por el que se determinaron los alcances de revisión y se establecieron los Lineamientos para la realización de las visitas de verificación, monitoreo de espectaculares y demás propaganda colocada en la vía pública, así como en medios impresos, internet y redes sociales derivado de la revisión de los informes de precampaña, apoyo ciudadano y campaña de los Procesos Electorales Locales 2018-2019.

7. El 18 de febrero de 2019, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG73/2019, por el que se aprobó el modelo para la operación del sistema de registro de representantes de los partidos políticos y candidaturas independientes para los procesos electorales locales 2018-2019, ordinarios y extraordinarios.

8. El 10 de abril de 2019, la mayoría de mis colegas del Consejo General, aprobaron el Acuerdo INE/CG215/2019, por el que se emitieron los *Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

*generales y representantes ante las mesas directivas de casilla.* En aquella ocasión, con motivo de mis discrepancias con el contenido sustantivo de dicho Acuerdo, formulé un Voto Particular para explicar los motivos de mi disenso, pues básicamente se preveían reglas que incentivaban la simulación de este tipo de gastos, a través de falsos “estímulos” para el reporte de pagos a los representantes, y obviando cualquier tipo de mecanismo de comprobación o verificación de la información.

9. El 2 de julio de 2019, en la Décimo Primera Sesión Extraordinaria de la COF se aprobaron los Dictámenes Consolidados y proyectos de Resolución materia del presente voto particular. Si bien en dicha sesión manifesté que acompañaba con los proyectos de Dictamen y Resolución que nos presentaba la UTF, también desde aquella ocasión expresé que el análisis integral al ejercicio de fiscalización que realizaría sobre los procesos electorales de este año merecía de un estudio más detallado, anunciando que manifestaría mi posición definitiva de cara al Consejo General.

10. El 8 de julio de 2019, el Consejo General del INE celebró la Vigésimo Cuarta Sesión Extraordinaria en la que se conocieron, discutieron y aprobaron, con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes, los Dictámenes Consolidados y Proyectos de Resolución que presentó la COF, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos y candidatas independientes a los distintos cargos de elección popular, durante los Procesos Electorales Locales 2018-2019, señalados con los puntos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Orden del Día correspondiente.



### CONSIDERANDOS

**PRIMERO.** Tal como lo manifesté desde el preámbulo del presente voto particular, habiendo realizado un ejercicio de reflexión integral sobre la forma en la que hoy este Instituto entiende y realiza la fiscalización de las campañas electorales, poniendo en balance, por un lado, los resultados de la fiscalización de las campañas que ahora se nos presentan y, por otro lado, los alcances y fines que el Constituyente Permanente plasmó en nuestra Constitución, a partir de la reforma de 2014, para la fiscalización de los procesos electorales, me han llevado a la convicción de votar en contra de los Dictámenes y Resoluciones que hoy son puestos a nuestra consideración, con motivo de los Informes de ingresos y gastos de las campañas que se desarrollaron este año en los comicios de Aguascalientes, Baja California, Durango, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas.

Lo anterior, pues a cinco años de la implementación del actual modelo de fiscalización, me parece de suma importancia que hagamos un alto en el camino a fin de reflexionar sobre la forma en que este Instituto ha asumido y aplicado el modelo de fiscalización, concebido desde la propia Constitución y las Leyes Generales de la materia. En este sentido, estoy convencida que la valoración de los dictámenes y proyectos de resolución puestos a consideración del Consejo General no puede ser ajena a dicho análisis.

¿Cuáles son las fortalezas y cuáles son las debilidades del modelo de fiscalización, y cuáles han surgido de su implementación por parte de este Consejo General?  
¿Las decisiones que como autoridad hemos ido tomando año con año, pueden hablar de avances o retrocesos en el modelo de fiscalización? ¿Estamos en el óptimo deseable, o al menos vamos en el camino adecuado, tras cinco años de implementación de este modelo de fiscalización? Considero que no se debe perder la oportunidad de hacernos estas preguntas a un año de la que fue la elección más



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

grande y compleja de la historia moderna de México. ¿Qué experiencias, aprendizajes y reflexiones surgieron de lo que fue el ejercicio más importante de fiscalización para este Instituto? Y si existieron, ¿esto lo podemos ver hoy reflejado en los dictámenes que son puestos a nuestra consideración? Y finalmente, ¿la forma en que este Consejo General ha entendido, asumido e implementado nuestro modelo actual de fiscalización es capaz de garantizar los fines Constitucionales que motivaron su creación? Las respuestas que encontré a estas interrogantes son las que me motivaron a separarme del sentido del voto de la mayoría de mis colegas.

Previo a manifestar mis diferencias y motivos de disenso específicos con los proyectos que nos fueron presentados por la COF, me parece oportuno apuntar, en primer término, aquellos aspectos de la fiscalización que, considero, son merecedores de reconocimiento. Comenzaré por señalar que en este ejercicio que estuvo a nuestra consideración, se destaca un claro avance en las actividades realizadas por el personal de la UTF, tanto en oficina centrales, como en las distintas oficinas de las entidades federativas donde hubo procesos electorales este año. Sin duda, los dictámenes evidencian un marcado esfuerzo de nuestro personal, por realizar y atender oportunamente los monitoreos, las visitas de verificación, los recorridos en vialidades públicas y demás tipo de actividades que, a la postre, nos sirvieron de insumos para identificar gastos que, originalmente, no habían sido reportados por los sujetos obligados.

Pero este tipo de trabajos a nivel de campo fue también lo que nos permitió constatar, y deseo ser muy enfática en este punto, que nos encontrábamos frente a campañas distintas a las que tuvimos el año pasado. Me explico: mientras que el año pasado la dinámica y el desarrollo de las campañas electorales estuvieron fuertemente marcadas y determinadas por la propia inercia de las elecciones federales, y más propiamente por la elección presidencial, este año el dinamismo



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

fue totalmente distinto. Este año, lo que tuvimos fueron campañas donde se evidenció que el trabajo a nivel de calle sigue siendo importantísimo, en el ámbito local, para conseguir ese contacto con la ciudadanía; campañas donde abundaron un cúmulo de eventos que, más allá de celebrarse en grandes auditorios y de asistencia masiva, se llevaron a cabo en plazas, en calles, en recorridos puerta por puerta, en caminatas por las calles de las localidades. Es decir, que tuvimos frente a nosotros una realidad marcadamente diversa y, no obstante, no logro advertir que esto nos haya motivado a darle un giro distinto a la forma en que este Instituto pretende fiscalizar las campañas electorales. A cinco años de haberse introducido un modelo de fiscalización nacional, me parece que no termina de entenderse, o cuando menos no a cabalidad, que las campañas electorales a nivel local y/o municipal, son totalmente distintas a las grandes campañas que pueden celebrarse a nivel federal y/o presidencial.

Por otro lado, tampoco puedo dejar de resaltar que todas estas labores a nivel de campo se vieron traducidas en un gran cúmulo de información que, posteriormente, nos sirvió de insumo para nuestros auditores. Información consistente en actas de verificación, tickets de espectaculares, evidencia fotográfica de propaganda en vía pública, muestras de medios de comunicación impresos, entre muchos otros. Por ello, no se puede dejar de agradecer y reconocer este valiosísimo trabajo realizado por el personal que se encontraba en campo, así como el análisis que llevó a cabo el personal que revisaba la información desde gabinete, pues sin estos insumos, no habríamos podido detectar los más de 21 millones de pesos de gasto no reportado por los distintos candidatos y candidatas, así como tampoco podríamos haber contado con la evidencia que nos permitió conocer que en 21 casos hubo rebase a los topes de gasto de campaña en tres entidades distintas: Aguascalientes, Puebla y Quintana Roo.





Igualmente, es notable que en estos cinco años hemos avanzado en la construcción de dictámenes y proyectos de resolución más legibles y comprensibles para la ciudadanía, donde se hace uso de un formato que permite identificar, con mayor claridad y puntualidad, las observaciones que, en cada caso, se les formula a los sujetos obligados, cuál fue la respuesta específica que dieron cada uno de ellos para atender o corregir las mismas, así como el análisis y conclusión a la que arribó cada auditor, incorporando en la mayoría de los casos las pólizas, los anexos, testigos y evidencia que tuvieron a su alcance para llevar a cabo su estudio.

Lo anterior representa, sin duda, un gran avance sobre la coherencia y razonabilidad de los proyectos de dictamen y resolución que se nos presentan, pues además se robustecen con información aportada por autoridades y proveedores, cuyo análisis arrojó como resultado sanciones totales por un monto de 84.5 millones de pesos, que corresponden a 45 conductas infractoras siendo la infracción más recurrente el gasto no reportado.

**SEGUNDO.** Sin embargo, y precisamente a partir de este conjunto de avances, me parece que no podemos dejar de atender que todo este compromiso, esfuerzo y dedicación merece, por parte de quienes hoy integramos la mesa del Consejo General, el apoyo, respaldo y firmeza en la toma de decisiones que le permita a nuestro personal hacer más eficientes sus procesos y sus resultados, y esto incluye no sobrecargarlos con un modelo como el que hoy nos hemos dado de *mutuo proprio* (es decir, a partir de una decisión del Consejo General y no de una obligación expresa de ley), con el que se les permite a los sujetos obligados subsanar todas sus irregularidades en el último tramo de la rendición de cuentas y de la fiscalización, a través de las respuestas que nos dan al oficio de errores y omisiones que les gira esta autoridad con posterioridad a la celebración de la jornada electoral.



Además de que esta lógica no cumple con la finalidad que el Constituyente Permanente y el Legislador Federal idearon con la creación del modelo de fiscalización nacional y a tiempo real, según quedó establecido en las reformas constitucional y legal de 2014, la implementación que hasta hoy hemos decidido mantener permite que los sujetos obligados no cumplan con su obligación de reportar sus ingresos y gastos a la par de su realización, lo que trae como consecuencia que obstaculicen las labores de fiscalización a nivel de campo, que oculten gastos si es que los mismos no les son observados oportunamente por la autoridad fiscalizadora, y todo ello impide que nuestros auditores puedan ir trabajando, día con día y hora con hora, en el cruce de información para determinar o no la posible existencia de infracciones a la normativa electoral y de fiscalización.

Me explico. El **modelo de fiscalización** que se echó a andar a partir de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, así como con las reformas legales de ese mismo año, materializadas en la expedición de la LGIPE y la LGPP, complementado con el Reglamento de Fiscalización aprobado por el Consejo General<sup>1</sup>, **se hizo como respuesta a una demanda social que exigía garantizar**, de un modo más eficaz, **la equidad de las contiendas electorales**, a fin de que el monto, origen, aplicación y destino de los recursos —públicos y privados— que en ellas se utilizan, no fueran un factor determinante en sus resultados. Precisamente por ello se ideó un modelo que **potencializara los incentivos correctos para el adecuado manejo de los recursos, a la par de un marco normativo sancionatorio** que dotara a este Instituto de las facultades y atribuciones suficientes para que, en su papel de árbitro de la contienda, pudiera sancionar a sus infractores en caso de que ellos vulneraran alguna de estas disposiciones.

---

<sup>1</sup> Con las distintas reformas y modificaciones aprobadas desde el 2014, a partir de la experiencia en su implementación.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

En virtud de lo expuesto, el propósito pensado por el legislador mexicano de un modelo de fiscalización en tiempo real fue para que los resultados de la fiscalización de campaña sean elementos considerados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “TEPJF”) al momento de calificar la validez de la elección y las condiciones de equidad de la contienda, pues entre las causales de nulidad de una elección previstas expresamente en nuestra Constitución, se encuentran el rebase de topes de gastos de campaña en un 5% del monto total autorizado, así como el que se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos, cuando dichas violaciones se acrediten de manera objetiva y material, en tanto ello resulte determinante en el resultado de la elección

Es importante mencionar que, anteriormente, el modelo de fiscalización previo a la reforma de 2014 era duramente criticado por los plazos establecidos, que estaba justificado por el volumen y naturaleza de la información que contenían los documentos. Por ejemplo, en el caso del Proceso Electoral Federal 2012, la calificación de la validación de la elección concluyó el 31 de agosto del 2012, es decir, 40 días antes de la fecha en la que los sujetos obligados entregaron sus informes, mientras que la resolución sobre la fiscalización de esas campañas se dio el 15 de julio de 2013, con posterioridad a que quienes compitieron en la misma asumieran el encargo conferido en las urnas.

En este contexto, se desarrolló un **nuevo modelo de fiscalización** de carácter nacional, fundado en las experiencias de la vigilancia de campañas electorales previas —como la de 2012—, introduciendo nuevas directrices que suponían, principalmente:

- 1) **Garantizar una fiscalización en “tiempo real”**, a partir del reconocimiento del avance tecnológico, para lo cual se desarrolló un sistema de contabilidad en línea —el Sistema Integral de Fiscalización (en adelante “SIF”)— que



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

permite que las operaciones de los sujetos obligados puedan ser reportadas de manera accesible, determinada y en tiempo real, entendiendo por éste el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que se lleven a cabo<sup>2</sup> y hasta tres días posteriores a su realización, pues está disponible permanentemente a partir del inicio del proceso de campaña hasta tres días después del término del mismo.

Sobre este particular, debe de resaltarse que para garantizarse una fiscalización en tiempo real, no sólo se concibió el desarrollo una herramienta robusta que permitiera a los sujetos regulados cumplir con su obligación de realizar el reporte de sus operaciones en plazos definidos, sino que también se buscó maximizar la eficacia en los mecanismos de autoría por parte de este Instituto, las cuales se innovaron para ser capaces de adecuarse a las condiciones tecnológicas y a la realidad social actual, permitiendo tener insumos para contrastar y comprobar la información, generando una oportuna detección y corrección de desviaciones, revelando insuficiencias o incongruencias en el curso de la instrumentación y ejecución de las acciones llevadas a cabo por los sujetos obligados, así como emprender las investigaciones necesarias para clarificar el origen y destino lícito de los recursos. Lo anterior, permitiría a esta autoridad fiscalizar de manera simultánea durante el transcurso de las campañas electorales, no teniendo que esperar a su finalización para emprender sus labores de auditoría. De la misma manera que permite que el TEPJF pueda contar con la información oportuna y clara para la validación de las elecciones.

---

<sup>2</sup> El registro contable de las operaciones se debe hacer, en el caso de los ingresos, cuando éstos se realizan, y en el caso de los gastos, cuando estos ocurren.



El objetivo de implementar una fiscalización en tiempo real sin duda es fortalecer la atención de los recursos utilizados durante la campaña electoral, minimizando con ello actos de ilicitud de los recursos y garantizando la adecuada investigación en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados, es decir, reduciendo el margen de actuación de los sujetos obligados para incurrir en una simulación del gasto de campaña y con ello violentar sin consecuencias, los topes correspondientes. Alcanzar este objetivo promovería que este Instituto pudiera contar con información veraz de manera oportuna, a efecto de estar en posibilidades de investigar adecuadamente el origen y destino de los recursos que los sujetos obligados le reportan, así como los ingresos y gastos identificados que no fueron reportados por ellos.

Dicho de otro modo, solo a partir de un modelo de información reportada en tiempo real, la autoridad tendría la capacidad plena para desplegar, paralelamente, sus atribuciones, y así poder contar con insumos necesarios para corregir aquellas omisiones e insuficiencias en lo informado por los sujetos obligados. Lamentablemente, me parece que aún distamos mucho de poder aprovechar los beneficios que nos podría arrojar una fiscalización inmediata y, prácticamente automatizada pues a pesar de que el SIF funciona adecuadamente, y los procesos de auditoría de la UTF han evolucionado de manera notoria, los sujetos obligados no registran en tiempo real las operaciones como lo establece la norma.

El desaprovechamiento, es propiciado en primer lugar por el muy escaso registro oportuno de las operaciones por parte de los sujetos obligados. Estoy convencida que estas conductas sistemáticas de registro extemporáneo pueden catalogarse como obstructoras de las tareas de fiscalización que



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

debe llevar a cabo esta autoridad como ya se ha mencionado, y sin embargo no están siendo debidamente sancionadas, llegando incluso a ser validadas por parte de esta autoridad. Por ejemplo, en la actual fiscalización de campaña, se presentaron en los seis estados en elección el registro de operaciones extemporáneas, resaltando que los candidatos que resultaron ganadores presentan un porcentaje mayor de operaciones extemporáneas que sus contendientes. Para ilustrar la conducta, en las elecciones a cargo de gobernador, el ganador en Baja California presentó el 36.2% de sus operaciones de manera extemporánea, asimismo, el ganador en Puebla registró 32.77% de las operaciones fuera del tiempo establecido por la norma.

Una muestra clara que ha establecido la interrupción del flujo continuo de información, lo tenemos en el uso y significado que le hemos dado al oficio de errores y omisiones, y que impacta no sólo en el contexto de exigencia que establecemos a los sujetos obligados para reportar a tiempo real, sino también en la capacidad que como institución tenemos para fiscalizar tanto los recursos reportados, como los no reportados. Lejos de considerar al oficio de errores y omisiones como instrumento de precisión o aclaración de lo reportado, se ha convertido en una nueva oportunidad que le concedemos a los sujetos regulados para que reporten todo aquello que les hemos detectado. Bajo esta lógica, cuando los sujetos obligados proceden a realizar el reporte de aquello que hasta entonces nos mantenían oculto, nosotros, como autoridad fiscalizadora, procedemos a validarles este reporte que, muy probablemente, hubiese permanecido alejado de nuestro conocimiento, si dependiera de la voluntad de los infractores.



Ahora bien, ¿por qué afirmo que la problemática anterior deriva de una decisión del Consejo General y no de una previsión legal? Pues porque de conformidad con el artículo 80 de la LGPP, el oficio de errores y omisiones es el instrumento a través del cual hacemos del conocimiento de los sujetos regulados tanto las inconsistencias observadas respecto de los registros y los informes entregados —ya sean estos los parciales o los finales—, como los hallazgos del trabajo de monitoreo que realizamos, cuyo gasto no se ve reflejado en la contabilidad presentada. O dicho de otro modo, el oficio de errores y omisiones se configura en nuestro modelo de fiscalización como la materialización a la garantía de audiencia de la que gozan los sujetos obligados, ya que a través de éste se les permite “aclarar” o “rectificar” la información que nos presentaron. A fin de evidenciar lo anterior, vale la pena traer a cuenta el texto expreso del artículo referido, que a la letra establece lo siguiente:

**Artículo 80.**

*1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas: [...]*

*d) Informes de Campaña:*

*I. La Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;*

*II. Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;*

*III. En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación*



*que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes; [...]*

De lo anterior se desprende que el propósito de dicho oficio es que se pueda justificar y comprobar el reporte oportuno del ingreso o gasto identificado, pero en ninguna circunstancia debería de constituir un espacio para que los sujetos obligados reporten operaciones adicionales a las incluidas en su Informe. Sin embargo, precisamente esta última es la dimensión que el Instituto le ha concedido a este instrumento.

El incentivo generado por el tratamiento que se le da al oficio de errores y omisiones por parte del Instituto responde a un gran número de operaciones registradas de manera extemporánea por parte de los sujetos obligados, posibilitando ingenierías contables que no reflejan de manera precisa lo que cada candidato afirma haber ingresado o gastado durante el periodo de campaña.

Contrario a esta concepción que mantengo sobre los fines y alcances del oficio de errores y omisiones en nuestro modelo de fiscalización —en los términos expuestos—, la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales adoptaron la determinación de considerar como reportadas todas las operaciones que los sujetos obligados nos informan extemporáneamente —con posterioridad al corte convencional que deriva de los informes parciales— y/o en respuesta al oficio de errores y omisiones que se les hace llegar, sin distinción de si éstas fueron registradas oportunamente o con motivo de un requerimiento expreso de parte de la autoridad, rompiendo con ello uno de los principios fundamentales que articula todo nuestro modelo de fiscalización: el principio de definitividad.





**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

Si bien es cierto que el reporte extemporáneo de operaciones es sancionado como infracción, también lo es que su sanción, en los términos que hoy la tenemos regulada, no está teniendo el efecto disuasivo esperado, pues parte de considerar los gastos reconocidos tras el requerimiento de la autoridad, como si hubiesen sido “reportados” en tiempo y forma. Ante los nulos efectos inhibitorios de la sanción, la dinámica de reportar gran número de operaciones fuera del tiempo reglamentado se ha repetido sistemáticamente en cada proceso electoral, ordinario o extraordinario, año tras año.

Sin embargo, en el caso de la fiscalización de las campañas electorales locales de este año, tuvimos que el resultado de nuestras decisiones y el tratamiento que hemos querido darle al oficio de errores y omisiones, nos han llevado a seguir manteniendo márgenes de reporte de operaciones que encuentran su pico más alto en los últimos días, lo que sin duda se traduce en una flagrante obstaculización a las labores de nuestro personal de la UTF.

Para muestra de lo anterior, basta con señalar que en los comicios del pasado 2 de junio, el 33% del registro de las operaciones por parte de los sujetos obligados se llevó a cabo en los últimos 5 días previos a la jornada electoral, mientras que, si a este último periodo le agregamos lo que fue el plazo de respuesta al oficio de errores y omisiones, el porcentaje de reporte de operaciones sube al 49%. Es decir, que cerca de la mitad del total de reporte de operaciones por parte de los sujetos obligados en las campañas electorales, se llevó a cabo en los últimos cinco días de la campaña y con posterioridad a la misma, cuando ya le era imposible a este Instituto cruzar información o llevar a cabo labores de monitoreo que nos permitieran tener certeza sobre tales operaciones.

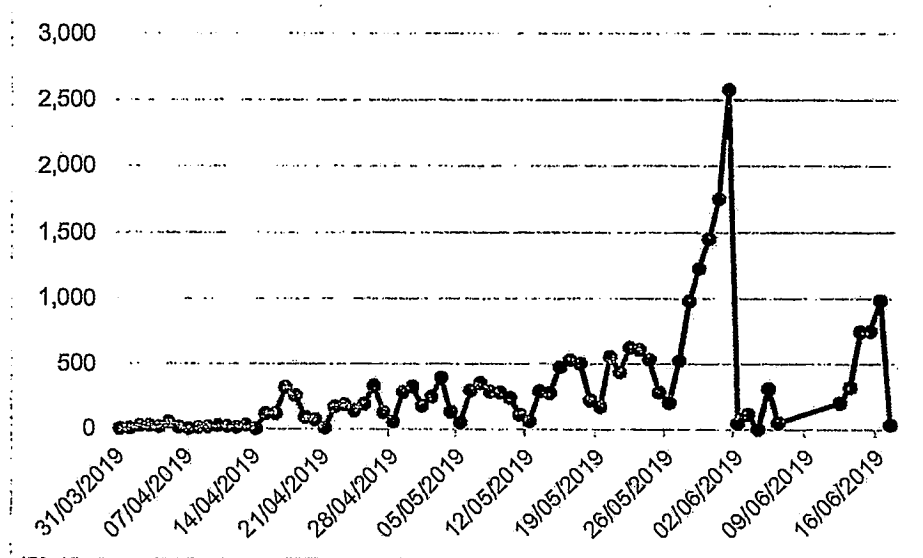


Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

Lo anterior se puede ejemplificar en la siguiente gráfica, donde del total de operaciones registradas (23,608) en las seis entidades en contienda se observa un incremento de pólizas registradas del 28 de mayo al 1 de junio, lo que se traduce a un aumento de operaciones en el tiempo límite.

Gráfica: Registro de operaciones  
Campaña 2019



Fuente: elaboración propia con datos del SIF; 2019.

No se pierde de vista que existen gastos que por su naturaleza se concentran exclusivamente en los últimos días de campaña o en la propia jornada electoral, como lo son los pagos a representantes ante mesas de casilla. A pesar de eso, el incremento en los últimos días de registro de operaciones se debe no a la naturaleza del reporte, sino al mecanismo de respuesta al que son sometidos los sujetos obligados por el oficio de errores y omisiones. Convirtiendo al mencionado oficio en un procedimiento para subsanar las



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

obligaciones de los sujetos obligados, lo que impide el pleno desahogo de las labores de fiscalización en tiempo real.

Con este panorama, se vuelve aún más palpable el por qué la forma en que este Instituto ha venido tratando el reporte extemporáneo de operaciones trastoca directamente el principio de definitividad en la presentación de información por parte de los sujetos obligados. Y es que con esta visión respecto del momento en que los partidos y candidatos deben reportar sus operaciones, nosotros mismos estamos impidiendo que las y los compañeros de la UTF puedan hacer el debido contraste de las operaciones en tiempo real, dificultando el pleno funcionamiento de las labores de auditoría durante todo el transcurso de las campañas electorales. Ello, ya que sin importar los hallazgos que se vayan detectando con motivo de las visitas de verificación o de los monitoreos, nada de esto se puede contrastar de manera simultánea y oportuna, sino hasta el último momento en que les hemos permitido a los sujetos obligados que nos lo reporten. Dicho de otro modo, a partir de la decisión adoptada por el Consejo General, el periodo con el que los auditores cuentan para contrastar los hallazgos en campo o derivados de confirmaciones, es de 10 días, en lugar de que cuenten con todo el periodo de campañas, como está previsto en el modelo constitucional.

Desde hace ya varios procesos de fiscalización, he mantenido firme la convicción de que la sanción por el reporte extemporáneo de operaciones debe entenderse como una falta que, de manera directa e inmediata, impide a esta autoridad conocer los ingresos y egresos de los sujetos obligados en tiempo real, lo que a su vez reprime que se puedan ejercer, con la oportunidad debida, nuestras facultades investigadoras cuando advirtamos algo atípico. Sin embargo, insisto, esto es algo que no puede serle



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

reprochable a nadie sino a quienes hoy integramos este Consejo General, por ser una decisión propia el tratamiento que le hemos dado al oficio de errores y omisiones.

Se puede concluir que la experiencia que nos deja la fiscalización de los procesos pasados y el presente, es la evidencia de que deben de generarse condiciones para que exista un flujo permanente de información por parte de los sujetos obligados en el SIF para que la UTF pueda realizar sus facultades de manera plena y exitosa, tal como se estableció en la reforma del 2014.

- 2) **Potencializar la eficacia de las labores de auditoría y trabajo de campo, emprendidas por el personal del INE, así como el aprovechamiento cabal de sus resultados.** En congruencia con lo anterior, la fiscalización en tiempo real suponía traer consigo beneficios más allá del trabajo de gabinete. Esto quiere decir que el nuevo modelo de fiscalización suponía que se acortaran los tiempos en que los sujetos obligados informan a esta autoridad de sus distintas actividades, lo que permitiría que con esa misma celeridad este Instituto pudiera no sólo emprender labores de auditoría a nivel de campo —como son las visitas de verificación y los monitoreos, tanto en medios impresos, en propaganda en vía pública, así como en medios digitales y redes sociales—, sino contrastar sus resultados con lo reportado —a tiempo real— por los sujetos obligados. Por lo que deviene lógico pensar que el ocultamiento en este tipo de información, o su reporte extemporáneo obstaculizaría, de manera significativa, la eficacia de las labores de fiscalización del INE.

Sin embargo, tenemos que las decisiones que recientemente ha tomado este Consejo General, específicamente a partir de la fiscalización de campañas del año pasado, en vez de beneficiar y potencializar esta posibilidad que nos



brindaba el nuevo modelo de fiscalización, pareciera que se han hecho esfuerzos por mermarla con la reducción a los criterios de sanción que originalmente se habían establecido como medios disuasivos para el ocultamiento de la información, así como el reporte extemporáneo de operaciones y/o eventos.

Me refiero particularmente a las decisiones que el año pasado se adoptaron desde el seno de la COF y que posteriormente fueron convalidadas por mis colegas en el Consejo General, que se traducían en la reducción sustancial de diversos criterios de sanción, aun cuando estas decisiones se adoptaban en una etapa en la que ya se podía conocer a quién y en cuánto beneficiaría a cada uno de los partidos y/o candidatos infractores. Sin que sea mi interés reformular los planteamientos que el año pasado expuse en diverso Voto Particular sobre esta problemática, no puedo dejar de señalar los casos que en esta nueva fiscalización vimos repetidos y que merecen seguir siendo foco de preocupación para esta autoridad. Así pues, tenemos:

- a. El caso de los gastos no reportados por los sujetos obligados, faltas que originalmente eran sancionadas desde el Instituto Federal Electoral, y por el INE (de 2014 a 2017) con una multa equivalente al 150% sobre el valor del costo determinado. Sin embargo, fue el año pasado cuando, sorpresivamente y sin algún tipo de motivación o fundamentación, varios de mis colegas decidieron reducir dicho criterio de sanción, para pasar del 150% sobre el valor del costo determinado a sólo el 100% del mismo. En estos casos, el monto de la sanción atendía a su efecto sobre el ejercicio de rendición de cuentas de los sujetos regulados, al impedir conocer tanto los egresos empleados por aquéllos, como el origen de aquellos recursos empleados en los gastos no reportados.



Para dimensionar el costo e impacto real que tiene la disminución de este criterio en la imposición de sanciones para los sujetos obligados, baste con considerar que en este proceso de fiscalización el no reporte de egresos fue la conducta más sancionada, con un conjunto de multas que, bajo el criterio de sanción reducido al 100%, alcanzaron los 21.8 millones de pesos. Esto quiere decir que, de un plumazo y sin justificación alguna, la propia autoridad electoral decidió condonar más de 10 millones de pesos en multas a los sujetos obligados, que debieron de haberles sido impuestas si se mantenía el criterio, ya ratificado ante el TEPJF, de 150% sobre monto involucrado, como ocurría hasta antes del 2017.

- b. Algo similar ocurrió en el caso de los gastos que los sujetos obligados no nos comprueban adecuadamente<sup>3</sup> con la documentación soporte que, en cada caso y según sea el tipo de gasto, exige la norma. Lamentablemente, los nuevos criterios de sanción que se decidieron aplicar desde el año pasado, se replicaron en este nuevo ejercicio de fiscalización y, de nueva cuenta, sin aportar un elemento mínimo para conocer cuál era la utilidad de dicha modificación, más allá del librarle a los sujetos infractores de multas más altas. Anteriormente este tipo de falta era sancionada con una multa equivalente al 100% sobre el valor de la operación reportada, mientras que ahora se sanciona apenas con una multa equivalente al 50% del monto involucrado.

En este caso, como en el anterior, basta con recurrir al comparativo entre el monto de las multas que, por egreso no comprobado, tuvimos este año, con aquella cantidad que hubiese correspondido, si este Consejo General

<sup>3</sup> Entendiendo por tal, como se ha señalado, aquel gasto reportado pero carente de la documentación que permitiera a este Instituto corroborar el origen y destino lícito de los recursos.



no hubiera decidido modificar dicho criterio de sanción a la baja. Así pues, tenemos que este año el monto total de las multas por egreso no comprobado, sancionado al 50%, ascendió a poco más de 12.3 millones de pesos; pero que de haberse seguido el criterio de sanción del 100% sobre el monto involucrado, ya ratificado por el TEPJF, la multa hubiese sido por más de 24 millones de pesos. De nuevo, tenemos que de un plumazo y por decisión de la propia autoridad, decidimos condonar la mitad de las multas a los sujetos infractores, sin que se explique en qué beneficia esto al efecto disuasor que debiera tener el derecho administrativo sancionador.

- c. Otro ejemplo es el caso del reporte extemporáneo de eventos por parte de los sujetos obligados. En estos supuestos, el INE estableció como criterio de sanción para el reporte extemporáneo de eventos de parte de los sujetos obligados: *i)* una multa equivalente a 50 Unidades de Medida y Actualización vigente (en adelante "UMA"), si se llevaba a cabo con posterioridad a la realización de los mismos, y *ii)* una multa equivalente a 10 UMA, en caso de que el reporte se hiciera previo al evento, pero sin la debida anticipación de 7 días —prevista en el Reglamento de Fiscalización—.

Sin embargo, de nuevo fue una decisión de mis colegas el año pasado reducir este criterio de sanción, que más allá de causar un beneficio a las labores de fiscalización, crearon una especie de incentivo a los partidos al no reporte o al reporte extemporáneo. De acuerdo con las reducciones aprobadas por el Consejo General durante la fiscalización de las campañas concurrentes del año pasado, el reporte extemporáneo de eventos posterior a su realización pasó de una sanción de 50 UMA a 5



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

UMA (léase una reducción del 90%, sin justificación o motivación alguna), mientras que el reporte extemporáneo de eventos previo a su realización, pero sin la anticipación de 7 días exigida, pasó de una sanción de 10 UMA a 1 UMA (de nuevo, una reducción del 90% sin justificación o motivación alguna). Empero, con una decisión de estas características se pierde de vista que el reporte extemporáneo de un evento no solo constituye una mera falta formal a la revisión de gabinete que lleva a cabo esta autoridad, sino que repercute directamente en la imposibilidad que generan los propios infractores para que sus eventos y actividades puedan ser auditadas, monitoreadas y visitadas oportunamente. Esto es, en este proceso electoral a los sujetos obligados les costó \$403.00 u \$80.60 pesos (según sea un reporte extemporáneo posterior o anterior a su realización, respectivamente), impedirnos desplegar nuestras labores de monitoreo y visita, cuando con un criterio como el que veníamos utilizando anteriormente el costo les hubiera resultado en \$4030.00 y \$860.00 pesos. Lo anterior, no genera ningún tipo de inhibición en la conducta, e incluso genera consideraciones desiguales entre los sujetos obligados, pues en la presente fiscalización, se presentaron casos en coaliciones que omitieron el registro de un solo evento de forma previa a su realización, cuya sanción de 1 UMA se tuvo que dividir entre los integrantes de la misma, pulverizando aún más una sanción ya de por sí insuficiente.

- d. Finalmente, se replica un criterio reduccionista para el cobro de las multas impuestas a los sujetos obligados, en específico a los partidos políticos, pues si bien la normativa electoral nos autorizaría a su cobro con cargo a la ministración mensual que reciben como parte de sus prerrogativas para sus actividades ordinarias, hasta un equivalente del 50% de las mismas, ahora sólo sufrirán una reducción sobre el 25% de tales ministraciones. De





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

nuevo, sin ningún tipo de explicación que justifique dicha reducción. Sin embargo, es claro que la previsión legislativa que autoriza a esta autoridad a llevar a cabo la reducción de ministraciones hasta en un cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público (Artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción III, de la LGIPE), ya contempla que tal porcentaje no afecte sustantivamente la vida interna de los partidos políticos, pero sí sea capaz de representar una medida que, proporcionalmente, cause un efecto disuasivo para los sujetos infractores. Incluso, no obsta recordar que tanto esta autoridad como el TEPJF han llegado a validar la reducción del 100% de ministración de un partido político, como fue el caso que se resolvió en el expediente judicial SUP-RAP-139/2015, con motivo de violaciones reiteradas y sistemáticas de carácter trascendental en la que incurrió el PVEM.

A partir de lo expuesto, debe señalarse: no se trata únicamente de las sanciones ni del monto asociado a éstas, sino de garantizar la adecuada rendición de cuentas por parte de partidos políticos y candidatos, para la efectiva tutela del principio de equidad en la competencia, ya sea a través de una mejor efectividad en nuestras labores de fiscalización y auditoría a tiempo real, o ya sea a través de un adecuado uso de la facultad sancionadora que posee este Instituto, para disuadir la comisión de conductas ilícitas en materia de fiscalización. Más allá de las sanciones —cuya aplicación fue contraria a los precedentes adoptados por este Consejo General y validados por la Sala Superior—, los dictámenes y proyectos de resolución contienen diversas decisiones que debilitan tanto la función de rendición de cuentas del ejercicio, como la posibilidad de hacer efectiva la fiscalización en tiempo real. Ello, pues tal como se explicó en el inciso precedente, la eficacia del modelo depende de que el procedimiento expedito de fiscalización se realice de forma



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

simultánea a las campañas, es decir, de la exigencia sin excepción de la entrega de información y el reporte oportuno de los gastos por cada uno de los actores de la competencia electoral, y de la verificación también simultánea, de la información proporcionada respecto de las actividades desarrolladas por los sujetos regulados. Por lo que la modificación de los criterios de sanción no genera la inhibición de manera adecuada ante conductas que distorsionan la equidad en la competencia. Precisamente, no es casualidad que entre las tres causales que el Constituyente Permanente decidió introducir a rango constitucional para la nulidad de una elección, dos de ellas sean directamente relacionadas con el manejo de recursos involucrados en las campañas electorales, léase: *i)* se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, y *ii)* se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en la campaña. Por ello, me resulta inaceptable que seamos nosotros mismos, la autoridad electoral, quienes decidamos ponernos tantos obstáculos en nuestra facultad investigadora, resolutora y sancionadora en materia de fiscalización, pareciendo olvidar que, en una elección con niveles de competitividad cerrados, será precisamente la pulcritud de nuestra actuación la que puede, en último término, ser determinante para decidir si el sufragio de las y los mexicanos fue o no vulnerado por el efecto corruptor de dinero ilegal o ilegítimo por parte de los contendientes.

Igualmente, debo de destacar que en este proceso de fiscalización pude advertir la existencia de un criterio que resulta para mí, la vez que novedoso, bastante desafortunado por lo que se refiere al valor y utilidad que le queremos dar a los insumos que nos proporciona nuestro personal en campo. Me refiero a una consideración que se incluyó en aquellos casos en que esta autoridad electoral detectaba que los sujetos obligados nos reportaban



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

eventos en su agenda respectiva, marcándolos como de tipo oneroso (léase, que tenían gasto asociado a su realización), y que, sin embargo, los propios sujetos obligados habrían sido omisos en reportarnos en qué consistían, específicamente tales gastos previstos. Fue un tipo de observación que se detectó en todas las entidades fiscalizadas, así como en la mayoría de los sujetos obligados, y que, en todos los casos, sin importar el tipo de respuesta que recibiéramos, se determinó dejar sin efecto la observación, argumentando que al tratarse de eventos que corresponden a caminatas, caravanas, recorridos, etcétera, se podía concluir que se trataban de eventos que no generaban “gastos relevantes”. Me parece que el que la propia autoridad fiscalizadora arribe a este tipo de conclusiones evidencia una especie de renuncia a nuestras labores de investigación, sin dejar de mencionar que le resta utilidad y eficacia al trabajo al que nuestros auditores dedican horas, para que de un plumazo decidamos dejar sin efecto las observaciones que ellos formulan.

Esta última preocupación se ve acrecentada cuando, como dije anteriormente, pudimos observar que la dinámica que marcó el desarrollo de las campañas electorales de este año fue totalmente diversa a aquella que tuvimos en un proceso electoral concurrente como el del año pasado. No puedo dejar de insistir en este punto: este Instituto, desde la reforma del 2014, se erigió como la autoridad electoral nacional, no federal, y ello quiere decir –en materia de fiscalización, donde se nos confirió la atribución originaria exclusiva– que debemos hacernos cargo de la realidad política-electoral de todo el país, en todos sus niveles de gobierno y con todas las particularidades que cada caso conlleve. Y esto quiere decir, que si únicamente tenemos comicios en niveles locales o municipales de determinadas entidades, es la autoridad electoral la que debe de hacerse cargo de dicha realidad, y no esperar a que la realidad



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

sea la que se ajuste a nuestro modelo de fiscalización que pareciera especializarse solo en grandes y cuantiosas elecciones federales.

- 3) **Considerar como gastos de campaña aquellas erogaciones realizadas con motivo del despliegue de actividades que llevan a cabo los partidos políticos durante la Jornada Electoral.** A partir de lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante "SCJN"), en la sentencia que recayó a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados, donde se estableció que las erogaciones que tienen la misión de conquistar el voto ciudadano, aun cuando ocurren con posterioridad a la campaña electoral, es decir, gastos realizados en la jornada electoral deben ser consideradas como gastos de campaña.

En congruencia con lo establecido por la SCJN, los sujetos obligados deben de reportar lo relativo al servicio prestado por los representantes generales y ante mesas de casilla en el SIF para que puedan ser considerados para suma de topes de gastos de campaña.

Bajo ese panorama, el Consejo General emitió diversos lineamientos con el propósito de dar claridad a los mecanismos de comprobación de los gastos referidos en los plazos establecidos. En particular, sobre el Acuerdo INE/CG215/2019 por razones de fondo con el contenido esencial no solo acompañé dicho Acuerdo, también formulé un Voto Particular para explicar las motivaciones de mi diferencia. En aquella ocasión resalté que no se preveían reglas que resolvieran los problemas de fondo, e incluso traía consigo una alteración en el ejercicio de fiscalización.

En la práctica, en el caso de los gastos con motivo de la jornada electoral no se puede conocer con exactitud su destino, puesto que los sujetos obligados



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

continúan sin presentar la documentación comprobatoria justificado por el mecanismo de pago que en su mayoría es efectivo, por lo que los partidos están obligados a transparentarla presentando elementos contundentes que no dejen duda sobre su ejercicio. A pesar de ser una responsabilidad de los sujetos obligados, la autoridad debe actuar en atención a esa realidad, por eso es importante resaltar que mis consideraciones de disenso fundamentales sobre el mecanismo de rendición de cuentas sobre los gastos de representantes, aprobado por la mayoría del Consejo General, parten de que fue una decisión de nosotros mismos la que fomenta más la evasión y simulación en este tipo de gastos, bajo la apariencia de falsos estímulos como fueron: *i)* que por cada representante que los sujetos obligados nos hayan reportado como remunerado, se condonaría el reporte de uno gratuito; y *ii)* que la obligación de reporte de estos gastos se limitaba a dos representantes por casilla, cuando en elecciones concurrentes tenemos cuatro representantes por cada sujeto obligado. Sin pretender reformular mis argumentos, el sistema de beneficios que se contempló no garantiza la equidad de la contienda y corrompe con los procedimientos para abonar a la transparencia y rendición de cuentas, permitiendo a la autoridad, a los ciudadanos y a los propios sujetos obligados dar un seguimiento puntual de los recursos.

La reciente experiencia evidencia los problemas respecto a los estímulos impuestos para el reporte de pagos a los representantes y los mecanismos de verificación de la información por parte de la UTF que establecieron la mayoría de los integrantes del Consejo General. En primer lugar, el procedimiento en su conjunto omite tomar en cuenta de manera efectiva toda la información que solicitó este Instituto para poder hacer un contraste de la información entre aquella que nos presentaron los sujetos obligados y la que



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

este Instituto recolectó a través del SIJE. En segundo lugar, presenta una fuga de una buena parte de los propios recursos utilizados por los sujetos obligados el día de la jornada electoral, por el principio empleado de que cada representante que se reporte como remunerado, se obtendrá uno gratis. Por ello, considero que resulta iluso pensar, como lo hacen mis colegas en el Consejo General, que este sistema de estímulos fomente el reporte de gastos, pues si bien puede haber un incremento en su reporte, se hace a un costo desconocido, pues seguimos teniendo que la mayoría de los sujetos obligados no registraron el gasto de representantes, ya sea porque no quisieron o porque nosotros les permitimos reportar falsas gratuidades, sin contar con elementos de contraste para validar la veracidad de este tipo de representaciones en casilla. Lo anterior se ve reflejado en la imposición de sanciones que representan un monto de 5.6 millones de pesos por la infracción de no reporte del gasto por de representantes.

Los montos erogados con motivo a los representantes no es una cuestión menor, en primer lugar por los montos involucrados, que se contabilizan para efectos de topes de gastos de campaña, y en segundo lugar por el desconocimiento del origen de los recursos empleados para ese fin. Lo anterior, toma absoluta relevancia si los recursos se distribuyen en efectivo.

Si bien es cierto que las reglas vigentes relativas a los gastos de representantes son las mismas que se aplican desde la experiencia de 2018, desde ese momento me separé de las consideraciones emitidas porque permiten que los sujetos obligados realicen estrategias para acreditar el pago a los representantes sin tener un mecanismo de confrontación para verificar la manifestación de gratuidad o remuneración por parte del ciudadano.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

En suma, las precisiones establecidas por la mayoría de mis colegas para el registro de gasto a representantes no pretenden ayudar a conseguir el bien jurídico que persigue la fiscalización; que es mantener la equidad en las contiendas. Lo anterior, porque corrompe los procedimientos y no logra la consecuencia esperada de hacer transparente el flujo de los recursos erogados por los sujetos obligados por este concepto al contemplar un sistema de beneficios.

En la presente fiscalización se presentaron casos de manera repetida que considero deben de resaltarse porque no contribuyen a la vigilancia que debe de llevarse a cabo en las campañas electorales para evitar que no transgredan los topes de gastos establecidos y trasparentar el flujo de recursos que se emplean en las mismas. Se señalan a continuación:

- a) El caso de las observaciones impactadas en dictámenes, en su gran mayoría realizadas a los partidos políticos locales, sobre que no se identificó la presencia de representantes cuando en el Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (en adelante "SIJE") se puede verificar lo contrario. La confrontación de la información que se refleja en los dictámenes a partir de las observaciones realizadas por parte de la UTF a los sujetos obligados deja ver que al momento de contrastar los diferentes sistemas que contienen información sobre los representantes que asistieron como apoyo el día de la jornada electoral presenta incongruencias latentes. Un caso en concreto es en el estado de Aguascalientes, en el ID 30 del Partido Unidos Podemos Más, donde se observó que no se identificó la presencia de representantes en las casillas o remuneración alguna por tal concepto cuando en el SIJE en el



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

Segundo Reporte se confirmó la asistencia de 96 personas por parte de ese partido. Sin embargo, al no ser un gasto observado, son solo no se sancionó, sino que no se sumó a las respectivas contabilidades de los candidatos involucrados.

- b) Algo similar ocurrió en el caso de los gastos de los candidatos independientes, que si bien, el SIJE no permite distinguir el candidato independiente por el que se presentaron representantes de casilla. La valoración que realizó la UTF no consideró que en algunas elecciones contendía solo un candidato independiente por lo que sí se podía identificar la asistencia de personas a favor de éste. La consecuencia de esta omisión fue la misma que la señalada en el inciso anterior
- c) Otro ejemplo es el caso de la modificación a la determinación del gasto no reportado. Contrario a lo aprobado por la COF, la UTF dio un trato diferenciado (y contrario al Reglamento de Fiscalización) a los casos donde los sujetos obligados no reportaron la remuneración de representantes acreditados ante el SIJE (con lo que estábamos ante un gasto no reportado) pero que sí la previeron originalmente en la póliza de provisión. La determinación del costo no reportado se hizo a partir de lo que el partido mencionó que le pagaría al representante; es decir, se consideró el valor de la póliza de provisión, y no el costo más alto de la matriz de precios de la jornada electoral que se establece en el Reglamento de Fiscalización y que ha sido un criterio para la determinación de gastos no reportados. Por mencionar un caso en concreto, en el estado de Aguascalientes, en el ID 32 del PAN, la determinación a la que se llegó en el dictamen es considerar la provisión que el sujeto obligado realizó para calcular el monto de la





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

omisión, es decir, la UTF constató que no se identificó el pago de 355 representantes de casilla en el SIF, a los que el sujeto obligado había señalado que les pagaría \$450. A partir de lo anterior, la autoridad consideró sancionar al partido político por un importe de \$159,750.00 (355 x 450). No obstante, esta determinación no es congruente con el criterio establecido en los dictámenes cuando se constata la presencia de representantes por el SIJE y que no hay pago en el SIF, siendo congruentes la autoridad debió determinar el costo a partir de la matriz de precios de la jornada electoral, esto es, 355 representantes por \$1,000 cada uno que es el valor promedio más alto del distrito federal en dicho estado, lo cual sería un monto de \$355,000. Esta heterogeneidad en el tratamiento de los gastos no reportado representó un beneficio del 55% al partido político.

- 4) **Elaboración y aplicación de una matriz de precios integrada por el total del cúmulo de gastos y conceptos que nos reporten los sujetos obligados en cada proceso electoral.** El artículo 27, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización, establece que *"para la valuación de los gastos no reportados, la Unidad Técnica deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado"*. En este sentido, la matriz de precios —que se construye a partir de la información proporcionada por los distintos contendientes en un proceso electoral— es un instrumento que constituye la base a partir de la cual este Instituto determina el valor de los bienes y servicios que no son reportados por los sujetos obligados.

La matriz de precios adquiere su principal utilidad al servir como el insumo para la determinación del costo y valor del beneficio obtenido por un sujeto



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

obligado, cuando éste es omiso en el reporte de algún gasto ante esta autoridad electoral, determinación que, a su vez, servirá para su eventual comparación con el tope de gastos de campaña fijado para ese cargo, como para aportar la base económica a partir de la cual establecer el monto involucrado para efectos de la fijación de la sanción que corresponda.

Por la forma de su construcción, al alimentarse con la información que los propios sujetos obligados nos aportan, la matriz de precios genera un efecto autorregulador de los propios actores políticos, para contratar a precios razonables los bienes y servicios que adquieran. Es decir, que en la medida en que ellos contraten bienes y servicios de mayores o menores costos, más allá de los precios de mercado, estos servirán de base para que el Instituto pueda tasar el monto de las operaciones que ellos mismos no registren. Este mecanismo permite asegurar que la determinación de costos por parte de este Instituto se funda en criterios estrictamente objetivos e imparciales, aunado a que consigue que los gastos no reportados por los sujetos obligados se reflejen con un monto que sirva de disuasivo necesario para erradicar dicha conducta.

Así, la racionalidad que está detrás de la determinación de que el valor de un gasto no reportado se defina a partir del valor más alto de la matriz de precios —y no del valor promedio con el que éste se adquirió—, es el garantizar que ningún sujeto obligado pueda beneficiarse de su propia omisión; es decir, que en ningún caso el gasto determinado por la autoridad llegue a ser inferior que el gasto ocultado por el propio sujeto obligado.

Sin embargo, contrario a la motivación de la disposición reglamentaria referida, en este proceso de fiscalización la matriz de precios fue construida siguiendo un método no establecido en la norma y por lo tanto que no



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

comparto, y es que el propio artículo 27, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización se establece con nítida claridad que, para la valuación de los gastos no reportados, la UTF debe (sin matices ni sujeto a interpretación alguna) tomar el valor más alto de la matriz de precios. No obstante, para este proceso de fiscalización, al igual que el proceso electoral pasado y en contravención al precepto reglamentario señalado, se procedió a depurar la matriz de precios de los valores más altos, más bajos, los más populares, conservando aquellos que discrecionalmente se identifican con el valor promedio más alto.

Hasta la formulación del presente voto particular, desconozco los motivos y fundamentos que acompañan esta determinación. Sin embargo, si se observa un caso en particular puede ser más ilustrativo, por ejemplo, la matriz de precios que acompaña a los dictámenes en el estado de Baja California presenta el precio más alto en cuentas de redes sociales por un monto de \$92,800, lo cual se distancia de otros gastos reportados, detectados y validados por la propia UTF, ya que hubo otras pólizas sobre el mismo concepto. Un contraste es la póliza registrada por la coalición Juntos Haremos Historia en Baja California por \$500,000 sobre la gestión y manejo de redes sociales.

Esta nueva construcción de la matriz de precios, de la cual desde el año pasado me separé, por los efectos negativos que tiene para nuestro modelo de fiscalización, y que son doblemente perjudiciales:

- a. Primero, porque abrimos la puerta a que los propios sujetos puedan verse beneficiados de su propio dolo, ocultándonos gastos sobre los que nosotros mismos podríamos asignarles un costo inferior al efectivamente erogado. Esto quiere decir que nosotros mismos, como autoridad, nos



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

exponemos a desconocer los verdaderos montos que erogan los candidatos en el desarrollo de sus campañas electorales, lo que a su vez significa desconocer con puntualidad si un candidato se encuentra o no en un rebase de tope de gastos de campaña, situación que visto a la luz de nuestro nuevo marco constitucional electoral, podría llegar a constituir una causal de nulidad de la elección misma, en términos del artículo 41 Constitucional, fracción VI; y

- b. Segundo, porque el costo que se determina con motivo de un gasto no reportado sirve, a su vez, como base para el cálculo de las sanciones que por dicha conducta se le impone al sujeto infractor. Es decir, que de la valuación misma de un gasto no reportado depende la valuación de la multa a imponerse. Naturalmente, si el costo determinado por nosotros mismos a un gasto no reportado lo modificamos a la baja, la sanción misma, que debería de servir como disuasivo a este tipo de conductas, sufrió de la misma suerte.

Así, en los términos expuestos, lejos de contribuir a un adecuado ejercicio de rendición de cuentas, la construcción de la matriz de precios empleada en este ejercicio de fiscalización altera los resultados de la misma, contribuye a una reducción artificial en el monto de las sanciones que corresponden a los sujetos regulados y, eventualmente, puede tener efectos en la valoración de las reglas de equidad inherentes a un proceso electoral<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Al respecto, vale la pena señalar que los efectos que una matriz de precios como la empleada puede tener en la valoración de los gastos en que incurrieron los contendientes, a la luz del tope de gastos de campaña, es incierta, puesto que los valores reales que debieron ser considerados como el "valor más alto" de la matriz de precios, son desconocidos, al no haber sido incorporados en la documentación que acompañó los dictámenes y proyectos sometidos a consideración del Consejo General.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

**TERCERO.** Ha sido un largo recorrido desde aquel cúmulo de reformas del año 2014, tanto a nivel constitucional como legal, mismas que han sido acompañadas de una serie de decisiones tomadas al interior de este Instituto que procuraron tener una meta en común: fortalecer los pilares del nuevo modelo de fiscalización. No en pocas ocasiones, el Consejo General fue escenario de múltiples disensos y acaloradas discusiones sobre los alcances de nuestras facultades en esta materia, y que en algunos casos tuvieron que ser resueltas, en última instancia, por la Sala Superior. Por supuesto que, como integrante de un órgano colegiado, reconozco que su riqueza reside en la pluralidad de opiniones y criterios. Aún y cuando no en todos los casos he compartido las decisiones que mayoritariamente se han asumido en este Instituto, la construcción del modelo con el que llegamos al 2019 fue producto de una seria reflexión y discusión, amparada en el cumplimiento de nuestro marco constitucional, más allá de las diferencias que respecto de este tenemos o hemos tenido en el Consejo General o con la Sala Superior.

Sobre esta construcción progresiva, he de reconocer que como autoridad fiscalizadora nos habíamos logrado dar un marco normativo y sancionatorio que tenía por objeto fortalecer nuestro papel como árbitro de la contienda electoral, haciendo valer nuestras determinaciones y dotándonos de las medidas coercitivas necesarias en caso de desacato. Sin embargo, son decisiones como las que he ejemplificado en los incisos que preceden las que, a mi parecer, nos han hecho retroceder en los pocos o muchos pasos que habíamos logrado avanzar hasta este momento, puesto que: *i)* merman sustantivamente la capacidad de revisión y contraste de los hallazgos de nuestro personal de auditoría; *ii)* abaratan el costo de las infracciones cometidas por los sujetos regulados, teniendo como resultado implícito el estímulo a la comisión de ilícitos y/o al ocultamiento de la información; y *iii)* echan por tierra el esfuerzo de cientos de monitoristas y verificadores que, día con día, salían a las calles, a las plazas o, sencillamente, visitaban y revisaban



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

medios impresos y digitales, a fin de obtener los insumos necesarios para que nuestros auditores pudieran llevar a cabo sus labores de revisión, contraste y análisis sobre la información reportada por lo sujetos obligados. Todo ello, en detrimento del adecuado ejercicio de las atribuciones conferidas a esta institución.

Como lo señalé en el marco de la sesión del Consejo General, reconozco, sin duda, el trabajo realizado por parte del conjunto de auditores, proyectistas, enlaces y técnicos que —a pesar del incumplimiento generalizado de los sujetos regulados de reportar oportunamente sus operaciones, avisos de contratación, agendas de eventos y domicilios de sus casas de campaña— posibilitaron la revisión de más de 23,608 operaciones, distribuidos en más de 800 informes que presentaron los sujetos obligados, en los que se reportaron ingresos por 508.2 millones de pesos y egresos por 503.5 millones de pesos.

No obstante, estoy convencida que, ante un análisis integral de los dictámenes y resoluciones, a partir de las decisiones adoptadas por el máximo órgano de dirección del INE, estas acciones son insuficientes para cumplir con lo ordenado por el propio Consejo General, a través de las disposiciones que emitió, pero principalmente con el objeto de estas: garantizar el cumplimiento de las reglas en materia de fiscalización por parte de los sujetos regulados en términos del modelo vigente.

Y es que la reflexión que hoy plasmo en el presente Voto Particular no solo toma en consideración las particularidades de los procesos electorales que este año tuvieron verificativo, en los que solo tuvimos renovación de cargos populares a nivel local, con todas las particularidades que este tipo de campañas conlleva y las diferencia, enormemente, de las grandes campañas federales o presidenciales, sino que se extiende y permea en lo que, a mi consideración, genera riesgos venideros que, de no tomar acciones de manera oportuna, van a poder significar un verdadero



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

problema en futuros procesos electorales, quizás más complejos y competitivos como los que tuvimos este año. Por supuesto, no debemos perder de vista que la realidad que permeó en los comicios de este año fue de un marcado abstencionismo y posible hartazgo de la ciudadanía hacía el sistema político actual de México, producto, quizás, de este fenómeno global que día con día parece ser más palpable en varias partes del mundo como es el desencanto con la democracia procedimental y el sistema político actual de corte predominantemente partidista y, en no pocas ocasiones, elitista. Pero también es una realidad que este año, tampoco se logró advertir un esfuerzo por parte de los actores políticos por revertir los efectos de este desencanto y hartazgo.

Me parece que, en este sentido, las campañas que presenciamos este 2019 no fueron ni remotamente aquellos ejercicios masivos de convencimiento dirigidos a la ciudadanía, o cuando menos no con la vigorosidad o ahínco que hemos tenido en otros años, como en el caso de las elecciones de 2017, con los casos del Estado de México o Coahuila; y ni qué decir con las del año pasado, donde todos y cada uno de los partidos y candidatos independientes presentaron campañas masivas y enormemente orquestadas. Y es precisamente en este punto donde mi preocupación se centra: ¿la forma en que este Consejo General ha entendido, asumido e implementado nuestro modelo actual de fiscalización es capaz de garantizar los fines Constitucionales que motivaron su creación? Me parece que no, no es así.

Por ello es por lo que he decidido separarme de la determinación de mis colegas de este Consejo General, pues mi modo de entender la fiscalización requiere de una evaluación más integral y progresiva, no aislada y estática, como podría ser el analizar el ejercicio de fiscalización de este año, sin advertir que el camino que nos estamos trazando con nuestras últimas decisión como máximo órgano de dirección



del INE, nos pone en una situación de riesgo, que podría cobrar sus consecuencias en procesos electorales futuros, de los que pudiera llegar a depender la estabilidad democrática y social de una municipalidad, una región, un estado o, incluso, de toda nuestra nación.

**CUARTO.** Expuesto lo anterior, resulta indispensable a reiterar que mi disenso con los dictámenes y proyectos sometidos a consideración del Consejo General no merma el reconocimiento que me merece el personal de la UTF, ya que su esfuerzo y dedicación quedó de manifiesto en extensas jornadas de trabajo durante estos últimos días; mi preocupación se centra en el impacto de nuestras decisiones, como máximo órgano de dirección de este Instituto, tienen en su trabajo.

Es grave que sea la propia autoridad quien altere la aplicación de las reglas a que deben sujetarse los partidos políticos y candidatos para rendir cuentas del origen y destino de los recursos que utilizaron en las campañas, pero es más grave aún que no corriamos el camino y, en vez de ello, nos regocijemos en resultados mínimos, en los que no nos fue exigida nuestra mayor capacidad, disciplina y firmeza, para cantar un triunfo inexistente y todavía aún más lejano.

Por ello, aprovecho este Voto Particular para hacer un llamado a mis colegas y sucesores en este Consejo General para que diseñemos e implementemos una estrategia institucional para que los procedimientos de revisión que se aplican en la fiscalización atiendan a las características del modelo actual. Me parece que esta debe de ser siempre la aspiración que debemos mantener como autoridad electoral nacional, pues en muchas otras áreas y tareas hemos demostrado, me atrevería a decir que incluso con creces, que tenemos al personal, la experiencia y conocimientos suficientes para hacerlo realidad.





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

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 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 de los puntos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Orden del Día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el pasado 08 de julio de 2019, relativos a los Dictámenes Consolidados que presentó la Comisión de Fiscalización y Proyectos de Resolución del Consejo General Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, durante los Procesos Electorales Locales 2018-2019.

---

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