

Ciudad de México, 24 de julio de 2021

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA CONSEJERA ELECTORAL CARLA A. HUMPHREY JORDAN EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS DE DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA PRESENTADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A DIVERSOS CARGOS LOCALES, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021, EN LOS ESTADOS DE AGUASCALIENTES, BAJA CALIFORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR, CAMPECHE, CHIAPAS, CHIHUAHUA, CIUDAD DE MÉXICO, COAHUILA DE ZARAGOZA, COLIMA, DURANGO, GUANAJUATO, GUERRERO, HIDALGO, JALISCO, MÉXICO, MICHOACÁN, MORELOS, NAYARIT, NUEVO LEÓN, OAXACA, PUEBLA, QUERÉTARO, QUINTANA ROO, SAN LUIS POTOSÍ, SINALOA, SONORA, TABASCO, TAMAULIPAS, TLAXCALA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, YUCATÁN Y ZACATECAS, LISTADOS COMO PUNTO 3 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE CONSEJO GENERAL DEL 22 DE JULIO DE 2021

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, numeral 7 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y siendo respetuosa de la posición mayoritaria en el caso que nos ocupa, he decidido emitir el presente **voto concurrente** para exponer las razones por las que, si bien se comparte el sentido de las resoluciones aprobadas, desde mi perspectiva, se presenta diversa problemática que permea a la totalidad de proyectos y sobre la cual habrá de reflexionarse sobre la pertinencia de evaluar y, en su caso, adecuar los procedimientos conforme a los cuales se lleva a cabo la fiscalización sobre el origen, monto y aplicación de los recursos de los sujetos obligados.

En primera instancia, se encuentra la falta de exhaustividad en las investigaciones y la falta de certeza respecto a la información que se solicita a otras personas, autoridades o instituciones para el desahogo de los asuntos competencia de este Instituto en materia de fiscalización, pues existen casos en los que, al parecer, no existe información disponible, pero se desconoce si es porque la misma no fue remitida, o bien no fue debidamente procesada, y esta circunstancia afecta no sólo la fiscalización de informes, sino también el desahogo de quejas y otros procedimientos en la materia.

Circunstancia que se considera grave por dos razones fundamentales: la primera, porque la información que se recibe por parte de otras autoridades, dependencias o sujetos requeridos debe ser procesada y analizada con celeridad y oportunidad pero, sobre todo, debe existir transparencia y claridad respecto de qué se recibe, así como de a qué procedimientos resulta aplicable y el tratamiento que se está dando a la misma, máxime cuando de dicha información o documentación se pueden desprender elementos esenciales para la resolución de un caso determinado.

La segunda razón por la que esta falta de certeza y exhaustividad se considera grave es que se podría estar enviando a la sociedad mexicana un mensaje incorrecto respecto a que no se está cumpliendo debidamente la exhaustividad e integralidad de las investigaciones, al no existir claridad sobre la información solicitada, la que fue recibida y el tratamiento otorgado a la misma.

Ejemplo de la problemática que ahora se plantea se refleja en la omisión de estudio de faltas como la contratación de despachos especializados para el otorgamiento de apoyos, asesorías y defensa jurídica de campañas y candidaturas sin el debido entero a la autoridad; de igual manera, se advierte omisión de análisis en cuanto al uso de empresas fachada para la simulación de operaciones o, incluso, simular como legales, operaciones en las que pudiera estar involucrado al financiamiento ilícito para las campañas electorales o del crimen organizado.

No pasa inadvertido, además, que los programas de cumplimiento normativo son de medular importancia como un generador de valores en el ámbito empresarial e institucional. Dichos programas grafican la idea de mantener una estructura organizada dentro del cumplimiento de la ley pero, sobre todo, contribuyen a minimizar riesgos mediante la creación de un esquema preventivo.

En las últimas décadas, se ha vislumbrado cada vez más la necesidad de contar con instrumentos que faciliten y fortalezcan los objetivos de las Instituciones del sector público,

pues los principales ilícitos relacionados con hechos de corrupción, han involucrado la participación de servidores públicos, partidos políticos y corporaciones. De ahí que sea necesario no solamente contar con programas que sirvan como una fachada de cumplimiento, sino que se requiere de un verdadero compromiso con los principios constitucionales y con los mecanismos de prevención.

En este sentido, el Instituto Nacional Electoral, como máxima autoridad administrativa en el ámbito electoral, aunque ha implementado diversos mecanismos que contribuyen a la conformación de un correcto cumplimiento de los partidos políticos, mismo que ha sido vigilado para que no se cometan ilícitos, como lo es el Registro Nacional de Proveedores, mismo que se encuentra en permanente revisión y actualización y tiene el objetivo de garantizar que los partidos políticos celebren operaciones con personas jurídico colectivas legalmente constituidas y que cumplen la totalidad de requisitos establecidos en la normatividad para la celebración de operaciones con sujetos obligados de la fiscalización electoral, hace falta la constante vigilancia de que los proveedores que están registrados no se ubiquen en los supuestos previstos en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación y se diseñen estrategias de triangulación de recursos y uso de empresas fachada y factureros con la finalidad de evitar cumplir con los extremos de la ley.

Actualmente, el Instituto desahoga diversos procedimientos oficiosos ya que detectó indicios sobre la probable celebración de operaciones de partidos políticos con empresas que se encuentran en estos supuestos. De acreditarse la falta, no sólo se deben imponer las sanciones correspondientes desde el ámbito electoral, sino dar vista a las autoridades correspondientes, pues de lo que se trata, en última instancia, es de consolidar un entramado normativo e institucional en el que, a partir de la coordinación entre autoridades, sea posible evitar y erradicar estas prácticas.

Es importante mencionar que también existen normas internacionales que se deben poner en la de este Instituto, que está tarde ya en esta materia, ya que son estándares que ayuden

a combatir el Lavado de Dinero en los Procesos Electorales y el financiamiento de campañas con recursos ilícitos.

Dentro de estos estándares se encuentran las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, GAFI, mismas que se deben de analizar en el ámbito electoral ya que también podrían ayudar a detectar la comisión de diversos ilícitos en las campañas electorales.

Al llevar a cabo el proceso de fiscalización de los partidos políticos, así como de las y los candidatos que participaron en la contienda electoral, es de vital importancia que se comiencen a aplicar estos estándares de cumplimiento que ayudarán a que todos los sujetos obligados utilicen recursos lícitos y se garantice la equidad en la contienda, de los cuales, por su importancia, destacan los siguientes:

La Recomendación 10, relativa a la debida diligencia del cliente, establece que las instituciones financieras deben realizar una debida identificación del Beneficiario Real de las cuentas o contratos de sus clientes o usuarios, a fin de prevenir y detectar operaciones relacionadas con los delitos de lavado de dinero. En el ámbito electoral, esta recomendación aplicaría a los partidos, sus coaliciones, candidaturas comunes e independientes que sean postulados como candidatos y candidatas para los procesos electorales, así como en el desarrollo de las campañas.

Pero esto no sólo aplica a las candidaturas y cuentas destinadas a las campañas electorales, sino también se deben de considerar actos, omisiones u operaciones de:

- Padre/madre
- Esposo/esposa/ ex esposa (o)/ concubina (o)
- Hermanos/as
- Hijos/hijas
- Nuera/yerno
- Suegra/suegro
- Madrastra/padrastro/hijastro/a/hermanastro/a

- Cuñados/as
- Asesores inmediatos, agentes, empleados de alto nivel, representante, beneficiario o cualquier persona que pueda establecerse que ejerce influencia o poder sobre el PEP (candidato o candidata) o sus bienes
- Responsables de campaña, responsables de operaciones de campo, encargados financieros y contables del órgano interno de los partidos políticos y sus coaliciones, candidaturas comunes, candidaturas independientes, así como firmantes de las cuentas bancarias destinadas a la campaña electoral, cotitulares, coacreditados, obligados solidarios o terceros autorizados y beneficiarios.

Por su parte, la Recomendación 12, relativa a personas expuestas políticamente, establece que debe exigirse a las instituciones financieras, con respecto a las personas expuestas políticamente (PEP) (ya sea un cliente o beneficiario final), además de ejecutar medidas normales de debida diligencia del cliente, que:

- a) cuenten con sistemas apropiados de gestión de riesgo para determinar si el cliente o el beneficiario final es una persona expuesta políticamente;
- b) obtengan la aprobación de la alta gerencia para establecer (o continuar, en el caso de los clientes existentes) dichas relaciones comerciales;
- c) tomen medidas razonables para establecer la fuente de riqueza y la fuente de los fondos;
- d) lleven a cabo un monitoreo continuo intensificado de la relación comercial.

Los requisitos para todos los tipos de PEP deben aplicarse también a los miembros de la familia o asociados cercanos de dichas PEP.

En este punto, no se omite señalar que este Instituto ha celebrado convenios de apoyo y colaboración con diferentes autoridades, órganos y dependencias con el objeto de obtener el mayor número de información para identificar conductas anormales por parte de los sujetos obligados y con ello poder imponer sanciones para evitar que los mismos reincidan en ellas.

Por ello, resulta de gran relevancia que dentro de los procedimientos de fiscalización se realicen las diligencias necesarias con las diferentes autoridades que permitan allegarse de toda la información posible, y ésta se analice y procese de manera adecuada, para que la fiscalización se lleve a cabo correctamente, cumpliendo los principios de exhaustividad, oportunidad e integridad, así como incidir en los layouts con base en los cuales presentan diversos reportes con la finalidad de que incluyan la información necesaria para las autoridades electorales.

Para ejemplificar la magnitud de lo hasta ahora expuesto, sirva como ejemplo que el pasado 15 de julio del año en curso, la Directora General de Asuntos Normativos de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remitió oficio mediante el cual informó a la Unidad Técnica de Fiscalización las acciones emprendidas por dicho órgano en el marco del convenio de apoyo y colaboración, y sus anexos técnicos, suscritos con el Instituto Nacional Electoral.

De dicho oficio se advierte que en el período comprendido entre el 8 de febrero al 9 de julio, se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo, se han desahogado 60 requerimientos de información relativos al Registro Nacional de Proveedores respecto de 17,112 sujetos; información financiera y de actividades vulnerables de 14,701 sujetos; información sobre capacidad económica y situación fiscal de 20 sujetos.

Por lo que se refiere al modelo de riesgo, dicha Unidad de Inteligencia Financiera ha proporcionado información de 115 sujetos registrados, y se ha desahogado el requerimiento de información formulado por esta autoridad respecto de operaciones probablemente relacionadas con lavado de dinero; empresas o socios vinculados; números de cuenta en investigación y documentación soporte, entre otros datos. Por otra parte, la Unidad de Inteligencia Financiera señaló que podría realizar el análisis de casos particulares si la autoridad electoral lo requiriera.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía también han proporcionaron diversa información para robustecer los análisis que realiza esta autoridad electoral.

Ahora bien, otro de los profundos problemas que, desde mi perspectiva, permean a los procesos de fiscalización que se llevan a cabo es el hecho de que diversas instancias y autoridades no dan respuesta a los requerimientos de información, o lo hacen de forma extemporánea, lo que queda de manifiesto a través de los informes específicos sobre la atención de requerimientos de información formulados por esta autoridad a diversos sujetos y autoridades y, a raíz de dichos informes y los exhortos que se han emitido, varios de los sujetos con rezago en la atención de solicitudes o requerimientos emitidos por esta autoridad, se han regularizado o están en vías de hacerlo.

Sin embargo, subsisten casos en los que, a pesar de que la información requerida resulta esencial para el desahogo de los procedimientos, no hay resultado positivo, a pesar de las insistencias formuladas por esta autoridad, pasando por alto que desde la resolución de casos emblemáticos como el denominado “Amigos de Fox”, hace prácticamente dos décadas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido categórico en que todo órgano público debe cooperar con la autoridad electoral cuando la información o documentación con que cuenta con motivo del ejercicio de sus atribuciones, puede resultar esencial o determinante en las actividades de fiscalización.

Lo anterior, sin dejar que las negativas o demoras en la entrega de información tienen repercusiones negativas en cuanto a plazos y exhaustividad de los procedimientos.

En estrecha relación con lo señalado, otro de los problemas que advierto que permean a los proyectos y sobre los cuales deben analizarse cauces o vías de corrección o mejora, lo constituye la determinación que se toma de que, ante la falta de respuesta de determinados sujetos, se difiere el estudio de la posible falta a un ejercicio de fiscalización posterior.

Circunstancia que resulta preocupante porque diferir el estudio de una falta implica que se está dejando de resolver de manera integral los asuntos, y que una conducta que podría resultar relevante en la fiscalización en curso, no será resuelta en el proceso actual, generando incertidumbre a actores políticos y ciudadanía e incluso pudiera violentar el principio de equidad en las contiendas electorales.

Adicionalmente, expreso mi disenso en el criterio adoptado para sancionar la falta consistente en la omisión de los partidos políticos de destinar cuando menos el 40% de su financiamiento y de sus espacios en radio y televisión a candidaturas encabezadas por mujeres, en la que se propone imponer sanciones que ascienden a \$10,319,815.00 y diversas amonestaciones públicas.

Lo anterior, porque el criterio adoptado en la resolución en comento pasa por alto que en nuestro país aún subsisten prácticas tendentes a violentar a la mujer por razón de género y que el ámbito de la competencia política no ha sido la excepción, por lo que se han adoptado acciones afirmativas y medidas compensatorias para revertir dichas circunstancias y garantizar condiciones de participación equitativa entre mujeres y hombres en el ámbito político electoral y paridad en la contienda y, desde luego, en la integración de los órganos representativos.

Asimismo, el 6 de junio de 2019 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a diversas disposiciones constitucionales en materia de paridad de género, la cual ha sido comúnmente conocida como de “paridad total”. Con dicha reforma, el principio de paridad adquirió el rango constitucional y su aplicación devino de carácter transversal. Esto es: la paridad es aplicable para todos los cargos públicos del país, independientemente del nivel de gobierno al que correspondan.

Por otra parte, el 13 de abril de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reformas a diversos ordenamientos, incluida la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de violencia política en razón de género, en virtud

del cual se vinculó a este Instituto a adecuar diversos instrumentos de su normatividad interna para que fueran congruentes con los textos legales modificados e implementar acciones efectivas tendentes a la lucha frontal contra la violencia política en razón de género.

En virtud del mismo decreto, también se vinculó a los partidos políticos a adecuar su normatividad interna para incorporar, en todos los aspectos de su vida interna, incluida la postulación de candidaturas y el apoyo a las mismas, el combate a la violencia política en razón de género.

Así, la paridad es un mandato de optimización flexible que establece un piso no un techo para la participación de las mujeres para postularse a cargos de elección popular y, como consecuencia, garantizar su participación en condiciones de equidad con, al menos, 40% del financiamiento público y 40% de los espacios en radio y televisión. Esta autoridad sensible a que era la primera vez que aplicaba la obligación y considerando la facultad de autoorganización de los partidos políticos, estableció que dicha obligación estableciera como mínimo el 40% del financiamiento público de los partidos políticos.

En este orden, este Colegiado adoptó, mediante Acuerdo de fecha 28 de octubre de 2020, los Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, en cuyo artículo 14, fracción XIV, se establece justamente la obligación en comento.

Por ello, a mi juicio, constituye un acto de violencia política en términos de la legislación y los criterios y lineamientos que el Consejo General del Instituto han emitido, que los partidos políticos no destinen un porcentaje mínimo de 40% a las candidaturas encabezadas por mujeres, pues se trata de una obligación legal en congruencia con el principio constitucional de aplicación transversal de paridad de género, y porque con esta mala práctica se impiden condiciones de competencia equitativa entre las distintas candidaturas lo que, a todas luces,

contraviene el sentido democrático de las contiendas electorales y continúa acentuando una desventaja histórica que urge revertir y erradicar.

Es importante destacar el carácter novedoso de esta obligación y, en consecuencia, de la falta por su incumplimiento, pero no deja de llamar la atención que únicamente en cuatro entidades se observe cumplimiento total de la misma: Campeche, Ciudad de México, Hidalgo y Tamaulipas, lo que denota un grave rezago en la mayoría de entidades federativas en cuanto a sensibilización de la paridad de género y la competencia equitativa entre mujeres y hombres y la falta de mecanismos eficaces para lograr su cumplimiento.

Ahora bien, en los proyectos aprobados se utilizaron dos criterios de sanción: si el incumplimiento era de hasta 20%, se sancionó con amonestación pública, mientras que al ser superior a ese porcentaje el incumplimiento, se impuso sanción económica equivalente a 150% del monto involucrado, es decir, aquel que la fuerza política de que se trate hubiera dejado de destinar y por el que incumplió la obligación.

Criterios de sanción que no se comparten, pues el principio constitucional de paridad no admite graduación ni excepciones, máxime cuando las mujeres más violentadas son las mujeres en los municipios o en los pueblos y comunidades indígenas y, como lo he expuesto en diversos foros, así como en sesiones de distintos órganos del Instituto, urge implementar acciones firmes y eficaces para revertir una situación de desventaja histórica, finalidad que no se cumple con los criterios de sanción adoptados.

De ahí que durante la discusión del tema en la sesión de Consejo General hiciera énfasis en sancionar de manera pecuniaria la conducta, independientemente del grado de incumplimiento o monto pendiente de asignar. De lo que se trata, en mi perspectiva, es de generar plena conciencia de la importancia para la democracia de la participación de mujeres y hombres en condiciones paritarias y equitativas de competencia, garantizando plenas oportunidades a unas y otros para hacer posible el acceso al ejercicio del poder público a través de la contienda electoral.

En otro tema, que a mi juicio también permea en la fiscalización que lleva a cabo esta autoridad, se encuentran las faltas relacionadas con redes sociales y otras plataformas electrónicas. A nadie escapa que, ante la dinámica actual, las nuevas tecnologías de la comunicación y la información y, de manera destacada, las redes sociales, han tenido un crecimiento exponencial y ello no ha escapado al ámbito electoral. Cada vez es más evidente que los partidos políticos y las candidaturas optan por estas plataformas para difundir sus propuestas de campaña, por la facilidad de alcanzar a un amplio número de personas en tiempo real y sin las complicaciones logísticas de reuniones presenciales que, además, por definición, por masivas que resulten tienen aforo limitado.

No obstante, no pasa desapercibido que dichas plataformas, y según se analizó en diversos puntos del orden del día de la sesión de Consejo General celebrada el 22 de julio del año en curso, también han sido utilizadas como medios de prueba en diversos procedimientos y, desafortunadamente, como vías para evadir el cumplimiento de obligaciones legales o aprovechar vacíos o deficiencias de la norma para obtener beneficios indebidos.

Estas circunstancias imponen la necesidad de que se les analice en términos de sus alcances, potencial y, sobre todo, si al tratarse de una manifestación de la libertad de expresión, son susceptibles de algún tipo de regulación y, de ser el caso, en qué sentido. Problemas de los que, a mi juicio, las resoluciones aprobadas en el punto del orden del día que se analiza no se hacen cargo a plenitud, si bien ya la Unidad Técnica lleva a cabo actividades de monitoreo y seguimiento de dichas plataformas para la detección de posibles irregularidades, ellas han sido insuficientes para detectar el cúmulo de conductas que se despliegan en dichas plataformas, lo que se ve agravado, además, por el problema ya planteado en cuanto a la demora u omisión de atender los requerimientos de esta autoridad.

De igual manera, por último, la falta de exhaustividad a la que se ha hecho referencia reiterada en el presente voto, se refleja en que en diversos casos no se resuelva sobre la totalidad de puntos de controversia sometidos a consideración de la autoridad o, incluso,

que habiendo elementos suficientes para detonar las facultades de investigación, ello no se haga bajo argumentos jurídicamente endeblés. Para ilustrar esta situación me referiré a tres casos puntuales:

El primero de ellos corresponde a la resolución recaída en el expediente INE/Q-COF-UTF/907/2021/SLP resuelta en el punto 1.100 del punto 1 del orden del día de la misma sesión de Consejo General que ahora se comenta, y respecto de la cual emití voto particular, pues a pesar de existir no sólo indicios, sino pruebas plenas emitidas por autoridades competentes que obran en expedientes de otras áreas del propio Instituto se determinó un desechamiento por la aplicación de un criterio restrictivo y a todas luces contrario a la exhaustividad y que incluso pueden ser motivo de responsabilidad.

Otro ejemplo lo constituye la presunta entrega, por parte de un partido político, de una pipa a la comunidad de un municipio de San Luis Potosí. Si bien se determinó dar vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente, para efectos de fiscalización no existió claridad respecto del uso adecuado y la comprobación de los recursos y respecto al origen de los recursos con los que se solventó este gasto.

En el mismo sentido, en el estado de Querétaro, se observan conductas como la celebración de diversos contratos que implicaron determinados pagos, pero ante la terminación anticipada de dichos instrumentos, no existió claridad sobre el uso o aplicación de los recursos involucrados en la totalidad del contrato y que, por lo tanto, pudieran constituir indicios de lavado de dinero u otro tipo de ilícitos que no fueron investigados con exhaustividad por la autoridad electoral.

Atento a lo anterior, se emite este voto concurrente y se reitera el llamado a que, con miras a procesos de fiscalización próximos, se lleve a cabo una evaluación profunda en cuanto a normas y procedimientos para adoptar las medidas que, desde el ámbito competencial de esta autoridad, se encuentren orientadas a la continua mejora de la fiscalización, para

garantizar que la misma siga siendo un ejercicio de auténtica rendición de cuentas de cara a la ciudadanía, sin simulaciones ni excepciones y con estricta prevalencia del Estado de Derecho.

Carla A. Humphrey Jordan
Consejera Electoral