

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 CANDIDATAS DE PARTIDOS POLÍTICOS E INDEPENDIENTES A DIVERSOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR CORRESPONDIENTES A LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES ORDINARIOS 2015-2016 EN LOS ESTADOS DE AGUASCALIENTES, BAJA CALIFORNIA, CHIHUAHUA, DURANGO, HIDALGO, OAXACA, PUEBLA, QUINTANA ROO, SINALOA, TAMAULIPAS, TLAXCALA, VERACRUZ Y ZACATECAS, ASÍ COMO RESPECTO DEL DICTAMEN Y LA RESOLUCIÓN EN LA MATERIA RELATIVOS A LA ELECCIÓN DE 60 DIPUTADOS Y DIPUTADAS PARA INTEGRAR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”), 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 al 15 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Instituto” o “INE”) celebrada el pasado 14 de julio de 2016, relativos a los Dictámenes Consolidados que presenta la Comisión de Fiscalización y Resoluciones del Consejo General de este Instituto respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos y candidatas de partidos políticos e independientes a diversos cargos de elección popular correspondientes

a los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2015-2016 en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; así como respecto del Dictamen y la Resolución en la materia relativos a la elección de 60 diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

### ANTECEDENTES

1. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la Constitución para señalar, entre otras cosas, que **corresponde al Consejo General** del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Consejo General”), **la fiscalización** de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos en los procesos electorales, federal y locales; que en el cumplimiento de sus atribuciones, 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, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten**; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

2. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la LGIPE, en la que se dispuso que: **i)** la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización; **ii)** en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Unidad

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

Técnica de Fiscalización (en adelante “UTF”), que será el conducto para superar la limitación referida. Asimismo, en su Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos III, IV y V, establece las facultades y atribuciones del Consejo General<sup>1</sup>, la Comisión de Fiscalización<sup>2</sup> y la UTF en la materia, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.

3. En esa misma fecha se publicó el Decreto que expide la Ley General de Partidos Políticos (en adelante “LGPP”). En su Título Octavo, Capítulos I, II y III, regula la fiscalización de los partidos políticos que se realizará durante los procesos electorales, “simultáneamente” al desarrollo de las campañas, así como a los procedimientos de revisión de sus informes de ingresos y gastos.

Respecto del **sistema en línea de contabilidad**, establece que: *i)* está conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valuar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político; *ii)* debe reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros; *iii)* deben

---

<sup>1</sup> El **Consejo General**, entre otras, cuenta con atribuciones para: *i)* emitir lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; *ii)* desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos en el que se registrará en tiempo real las operaciones, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización y; *iii)* recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes o servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales.

<sup>2</sup> La **Comisión de Fiscalización** tiene las atribuciones siguientes: *i)* revisar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabore la UTF y someterlos a la aprobación del Consejo General, así como los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos; *ii)* revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General; *iii)* delimitar los alcances de revisión de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos; y *iv)* revisar las funciones y acciones realizadas por la UTF, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.

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

registrarse de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos; **iv)** debe reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General; **v)** debe facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales; **vi)** debe integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado; **vii)** debe permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable; **viii)** debe reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera; **ix)** debe generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas; y **x)** debe facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles. Asimismo, prevé que los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

Por lo que hace a los **informes de campaña**, dispone que: **i)** deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente; **ii)** el candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos; y **iii)** los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la UTF dentro de los siguientes 3 días concluido cada periodo.

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

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. En sesión extraordinaria celebrada el 16 de diciembre de 2015, se aprobó el Acuerdo INE/CG1047/2015, por medio del cual el Consejo General reformó y adicionó diversas disposiciones al Reglamento de Fiscalización —mismas que serán analizadas en los Considerandos del presente pronunciamiento.

6. El 27 de abril de 2016 el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG279/2016, por el que se aprueban los Lineamientos para la presentación de los avisos de contratación que celebran los sujetos obligados en los procesos electorales de precampaña, campaña y ejercicio ordinario.

7. En sesión extraordinaria celebrada el cuatro de mayo de 2016, mediante Acuerdo INE/CG320/2016, el Consejo General modificó el artículo 9, numeral 1, inciso f), fracción IX y se adiciona la fracción X del Reglamento de Fiscalización, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-19/2016.

8. En la Vigésima Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización se aprobaron los Dictámenes y Proyectos de Resolución del Consejo General del Instituto respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos y candidatas de partidos políticos e independientes a diversos cargos de elección popular correspondientes a los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2015-2016 en los estados de

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

Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; así como el Dictamen y el Proyecto de Resolución en la materia relativos a la elección de 60 diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

9. En sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de julio de 2016, por mayoría de votos de las Consejeras y los Consejeros Electorales se aprobaron los Dictámenes y Resoluciones respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos y candidatas de partidos políticos e independientes a diversos cargos de elección popular correspondientes a los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2015-2016 en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; así como el Dictamen y Resolución en la materia relativos a la elección de 60 diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

### CONSIDERANDOS

**PRIMERO.** Tal como lo señalé en el preámbulo del presente voto particular, estoy en desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros del Consejo General de aprobar, en los términos en que fueron presentados, los dictámenes consolidados y resoluciones, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatas de los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2015-2016 en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa,

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

Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; así como el Dictamen y Resolución en la materia relativos a la elección de 60 diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Previo a exponer los motivos de mi disenso respecto de la determinación adoptada, es importante analizar, en primer lugar, las características del modelo de fiscalización diseñado por la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 y, en función de éste, las medidas que adoptamos quienes conformamos el Consejo General, precisamente en aras de cumplir con su objeto.

En cuanto al modelo de fiscalización vigente, su análisis e implementación debe realizarse partiendo del hecho de que fue diseñado en respuesta a la preocupación y debate público en torno a la eficacia del diseño institucional anterior<sup>3</sup>, para evaluar de forma oportuna el cumplimiento de las reglas en materia de fiscalización durante las contiendas electorales. Lo anterior, en aras de tutelar la equidad e impedir que contendientes que infringieron de forma determinante dichas reglas, pudieran acceder al ejercicio de cargos públicos.

A la luz de estas preocupaciones, y principalmente, de las experiencias derivadas de la fiscalización de las campañas electorales de 2012, se estableció un modelo de fiscalización, que supone sustancialmente:

**i) que los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los contendientes, se realice durante la campaña —es decir, a “tiempo real”, de forma simultánea a su desarrollo;**

---

<sup>3</sup> Cuyo último ajuste constitucional y legal fue realizado en 2007-2008.

**ii)** que la **conducción de estas tareas corresponde al Consejo General, a través de su Comisión de Fiscalización**, tanto en procesos electorales federales como locales; y

**iii)** que **los resultados que deriven** del ejercicio de estas atribuciones **tengan** —o puedan tener— **un efecto sobre la validez de las elecciones**, más allá de las sanciones económicas de las que se hagan acreedores los sujetos obligados —al establecerse como causales de nulidad, las violaciones graves, dolosas y determinantes relativas a, entre otras causas, el rebase de topes de gastos de campaña, en un 5% del monto autorizado y la recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita o públicos en las campañas.

En congruencia con lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos dispone expresamente que la fiscalización se realiza “simultáneamente” al desarrollo de las campañas. Ello se traduce en que durante el transcurso de éstas, esta autoridad debe revisar y auditar el origen y destino que los partidos políticos y candidatos den a los recursos recabados y empleados con motivo de las mismas. Adicionalmente, cuenta con 10 días posteriores a la entrega de los Informes para revisar la documentación soporte y contabilidad presentada. Lo anterior, en los términos siguientes:

**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:**

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

***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;***

***IV. 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;***

***V. 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***

***VI. 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.***

Es decir, tal como se abordará a lo largo del presente voto particular, si bien los plazos para presentar los dictámenes consolidados y proyectos de resolución correspondientes se redujeron sustantivamente con motivo de la reforma, el modelo no supone que la fiscalización se lleve a cabo únicamente en 10 días —o en los 29 que transcurren desde el fin de las campañas hasta la fecha de la presentación de los respectivos proyectos a la Comisión de Fiscalización.

En términos del nuevo modelo, la vigilancia, control y revisión se debe llevar a cabo a lo largo de las campañas electorales, a través de procedimientos y mecanismos que permitan el seguimiento puntual de los recursos empleados en éstas y los 10 días posteriores sirven para conjuntar las observaciones que derivan de la

verificación realizada previamente y de su correspondencia con lo informado por los sujetos regulados.

A la luz de lo anterior, los Procesos Electorales Federal y Locales celebrados en 2014-2015, fueron la primera ocasión en que el Consejo General puso en marcha una fiscalización bajo este nuevo modelo. Esta experiencia —que implicó desarrollar e instrumentar, con plazos muy acotados, un Sistema de Contabilidad en línea— nos representó también —tanto a esta autoridad como a los propios partidos políticos— una oportunidad única e invaluable para identificar las modificaciones normativas y operativas que eran necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de esta nueva atribución.

Así, tras la experiencia de esos comicios, los integrantes de **este Consejo General nos dimos a la tarea de diseñar un conjunto de disposiciones y modificaciones reglamentarias para** generar las condiciones de exigibilidad de cumplimiento de sus obligaciones a los sujetos regulados y, en consecuencia, **hacer materialmente posible la fiscalización en tiempo real**. En particular, en el marco de la reforma al Reglamento de Fiscalización, y con motivo de Acuerdos posteriores, aprobamos por votación unánime, entre otras medidas, las siguientes:

**A.** En la fiscalización de las campañas federales y locales de los procesos electorales 2014-2015, se observó que los partidos políticos y candidatos registraron la mayor parte de sus operaciones de ingresos y egresos —cerca del 60% de ellas— en el sistema en línea de contabilidad durante los últimos días de la etapa de campaña e incluso, una vez concluida ésta. Tal situación, además de contravenir las disposiciones normativas aplicables, obligó a la Dirección de Auditoría a realizar el análisis y confronta de información en plazos muy reducidos, lo que consecuentemente, limitó el alcance y profundidad del análisis y la

verificación de operaciones con entidades externas. Es decir, se afectó la posibilidad de fiscalizar adecuadamente.

Para atender esta problemática, en el Reglamento **se precisó el momento en que las operaciones** de los partidos y candidatos **deben ser registradas contablemente** para obtener información definitiva —a más tardar 3 días posteriores a su realización. Fueron dos los propósitos de esta medida: *i)* permitir a esta autoridad el despliegue eficaz y oportuno de su función fiscalizadora y; *ii)* que los sujetos regulados conocieran el término para el cumplimiento de esta obligación.

Asimismo, se estableció expresamente que el registro de operaciones fuera de este plazo, sería considerado como una falta sustantiva. Ello, partiendo del hecho que los reportes fuera de tiempo real hacen nugatorio el modelo de la fiscalización conferida a esta autoridad y, en consecuencia, los alcances del cumplimiento de su objeto.

Del análisis de las disposiciones incorporadas al Reglamento se advierte con claridad el objeto que persiguió esta autoridad:

***“Artículo 17. (modificado)***

***Momento en que ocurren y se realizan las operaciones***

***1. Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A2 “Postulados básicos”.***

***2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.”***

***“Artículo 38. (modificado)***

***Registro de las operaciones en tiempo real***

1. Los sujetos obligados ***deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.***
2. Para efectos del inicio del plazo, se tendrá por válida la operación de ingreso o egreso a que se refiere el artículo 17, aquella que tenga la fecha de realización más antigua
3. ***Los sujetos obligados no podrán realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional.***
4. Los registros contables en el sistema de contabilidad tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones.
5. ***El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.***

**B.** A efecto de contar con información indispensable para realizar visitas de verificación durante las campañas electorales, y así confirmar la veracidad de los informes presentados por los sujetos regulados, se les impuso la obligación de **informar tanto la ubicación de sus casas de campaña como su agenda de eventos** —en este último caso, semanalmente, y al menos 7 días previos a la fecha del evento y, en caso de cancelación, 48 horas después. Para ello, incorporamos las disposiciones siguientes:

***“Artículo 143 bis. (adicionado)***

***Control de agenda de eventos políticos***

1. Los sujetos obligados ***deberán registrar el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos 7 días a la fecha en que se lleven a cabo los eventos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea en el módulo de agenda de eventos, los actos de precampaña, periodo de obtención de apoyo ciudadano, y campaña que realicen desde el inicio y hasta la conclusión del periodo respectivo.***

**2. En caso de cancelación de un evento político, los sujetos obligados deberán reportar dicha cancelación, a más tardar 48 horas después de la fecha en la que iba a realizarse el evento.**

**Artículo 143 ter. (adicionado)**

**Control de casas de precampaña y campaña**

1. Los sujetos obligados **deberán registrar**, en el medio que proporcione el Instituto, **las casas de precampaña, de obtención de apoyo ciudadano y de campaña que utilicen, proporcionando la dirección de la misma, así como el periodo en que será utilizada.** Adicionalmente tendrán que anexar la documentación comprobatoria correspondiente ya sea si se trata de una aportación en especie o de un gasto realizado.

2. **En el periodo de campaña se deberá registrar al menos un inmueble.** En caso de que el bien inmueble empleado sea un Comité Directivo del partido político que corresponda, **deberá contabilizarse de manera proporcional y racional a los gastos que el uso del mismo genere a las campañas como transferencias en especie del respectivo Comité por el tiempo en que sea utilizado el inmueble.”**

C. Durante los procesos electorales ordinarios 2014-2015, un número significativo de escritos de queja en materia de fiscalización versaron sobre actos de campaña y gastos asociados a ellos que presuntamente no fueron reportados por los partidos políticos y sus candidatos. En el proceso de fiscalización y la resolución de estos procedimientos, esta autoridad se percató de la necesidad de implementar una mejor regulación en términos del reporte y control de dichos gastos, principalmente debido a que la forma en que los sujetos obligados realizaban el reporte respectivo impedía identificar qué gastos se destinaron a un evento en particular, generando una posible discrepancia entre lo que los partidos reportaban y lo que en realidad habían ejercido.

El hecho de que no existiera una vinculación puntual entre los eventos, bienes y las facturas reportadas, trajo como consecuencia que se validaran gastos sin que esta autoridad estuviera en posibilidad de realizar una verificación puntual de que éstos

se ajustaran al número de bienes amparados por cada factura y a los empleados en cada acto o evento; es decir, daba lugar a la simulación en el reporte de gastos.

Para atender esta problemática, hicimos exigible a los partidos y candidatos **presentar en sus facturas y controles de almacén** —kardex y notas de entrada y salida—, **la identificación de los eventos a los que se destinaron los bienes y servicios** cuyo gasto fue reportado en el Sistema Integral de Fiscalización, en los términos siguientes:

**“Artículo 77.**

**Gastos por amortizar**

1. *En la cuenta contable “Gastos por Amortizar”, se deberán registrar las compras de propaganda electoral o propaganda utilitaria. Las salidas de estos materiales deberán:*

a) *Permitir la identificación de la precampaña o campaña beneficiada y los actos de precampaña o campaña a los que se haya destinado la propaganda, para lo cual los partidos y coaliciones deberán proporcionar la evidencia documental descrita en el artículo 32 del presente Reglamento, en función del concepto de gasto.*

b) *Indicar cuando los partidos realicen compras para varias campañas.*

(...)

3. *A través de la cuenta contable antes referida, se deberán administrar las entradas y salidas del almacén, así como la asignación de propaganda a precampaña o campaña específica y los actos de precampaña o campaña a los que se haya destinado la propaganda o en caso de propaganda utilitaria para operación ordinaria, el comité, Distrito o entidad a dónde se envía, para ello el partido, coalición, precandidato, candidato, aspirante o candidato independiente, deberá cumplir con lo siguiente:*

a) *Las notas de entrada, además del número de folio, deberán contener el registro de la fecha de entrada de la propaganda, la descripción, el número de bienes y nombre y firma de quien recibe.*

b) *Las notas de salida deberán contener el número de folio, la fecha de salida, el número de unidades, el destino, en su caso, la identificación de la precampaña o campaña beneficiada y los actos de precampaña o campaña a los que se haya*

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

*destinado la propaganda, así como el distrito, entidad o lugar a donde se envían, el nombre y la firma de quien recibe.*

*c) Los kardex son los documentos a través de los cuales se controlan las unidades totales recibidas, así como las salidas por movimiento, éste debe incluir el registro del número de folio de la nota de entrada o salida, la fecha del movimiento, la cantidad de unidades, en su caso el número de la factura de compra, la fecha de compra, el nombre del proveedor y la firma del funcionario responsable de su registro y control.*

*(...)*

*e) Cuando las salidas de almacén se realicen para distribuir o asignar bienes o productos a campañas o precampañas, la nota de salida deberá especificar el tipo de campaña, y los actos de precampaña o campaña a los que se haya destinado la propaganda, el distrito electoral, la localidad, la fecha de la salida del almacén, la fecha del evento, el número de productos o bienes a asignar o distribuir, el nombre y firma de quien entrega, así como el nombre y firma de quien recibe.*

*f) Para el caso de que se controle propaganda utilitaria o electoral que contenga el nombre, lema o datos que permitan la asignación de bienes o productos a una precampaña o campaña beneficiada, se deberá registrar en el kardex respectivo el nombre completo de la campaña y el candidato y los actos de precampaña o campaña a los que se haya destinado la propaganda, y se deberá adjuntar una fotografía de la muestra, misma que será parte integrante del kardex respectivo.*

*(...)"*

**“Artículo 127. (modificado)**

**Documentación de los egresos**

*1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.*

*2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad.*

*3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro*

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

***contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrado el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento.”***

D. Esta autoridad no puede ser ajena a las nuevas modalidades de campaña que los partidos políticos y candidatos emplean. Al respecto, con motivo de los procesos electorales se advierte que una cantidad importante de gasto se ejerce en conceptos como pago de inserciones, banners, tweets, anuncios, manejo de redes sociales y propaganda similar en páginas de Internet y, en consecuencia, dichos gastos deben ser reportados al Instituto. Por ello, se adicionaron disposiciones con el objeto, primero, de incluir dichos conceptos como gastos de campaña y, segundo, imponer a la UTF la obligación de realizar consultas con proveedores de servicios en internet y redes sociales, en los términos siguientes:

***“Artículo 199. (modificado)***

***De los conceptos de campaña y acto de campaña***

(...)

4. Se entenderán como gastos de campaña los siguientes conceptos:

(...)

e) ***Gastos de anuncios pagados en internet:*** *Comprenden los realizados en inserciones, banners, tweets, anuncios, cuentas de redes sociales, páginas de Internet, así como otros similares por los que se haya efectuado un gasto y tengan como finalidad promover la campaña de un partido político o candidato.”*

***“Artículo 203. (modificado)***

***De los gastos identificados a través de Internet***

(...)

3. ***Independientemente de lo anterior, la Unidad Técnica deberá solicitar a los proveedores de servicios en páginas de internet y redes sociales información respecto de contratación de publicidad o cualquier otro servicio relacionado con dichos proveedores en beneficio de los sujetos obligados.”***

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

E. A fin de cumplir con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014<sup>4</sup>, regulamos con mayor detalle, y a nivel reglamentario<sup>5</sup>, el reporte de los **gastos ejercidos el día de la jornada electoral**, relativos a las actividades de los representantes generales y de casilla, imponiendo la obligación de **anexar el comprobante que nos permite conocer si éstos proporcionaron sus servicios de manera gratuita**, o si el sujeto regulado estaba obligado a reportar el gasto erogado por dicho concepto.

Al respecto, y partiendo de que en los procesos electorales celebrados en 2014-2015 los sujetos regulados fueron omisos en la presentación de tales comprobantes, se precisó incluso que, en caso que el partido fuera omiso en la presentación de los mismos, la actividad desarrollada por los representantes sería considerada como un egreso no reportado.

Lo anterior, partiendo precisamente de que a la luz de lo resuelto por la máxima autoridad constitucional, los partidos políticos y candidatos están obligados a reportar como gastos de campaña, los relativos al servicio prestado por los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral. Si bien es claro que la prestación de dicho servicio podría haberse llevado a cabo por algunos militantes o simpatizantes de forma gratuita, se establecieron los parámetros a que debía ceñirse la acreditación de dicho supuesto, de conformidad con lo siguiente:

---

<sup>4</sup> Respecto a la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley General de Partidos Políticos, que consideraba como gasto ordinario el correspondiente a las estructuras electorales utilizadas el día de la jornada electoral.

<sup>5</sup> Vale la pena recordar que con motivo de los procesos electorales federal y locales 2014-2015, tal situación se reguló a través del Acuerdo INE/CG299/2015, por el que se emitieron los lineamientos que se debían observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral.

**“Artículo 216 bis. Gastos del día de la Jornada Electoral (adicionado)**

**1. El pago por concepto de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, invariablemente será considerado como un gasto de campaña, el cual será contabilizado y fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.**

**2. El único gasto que podrán realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la Jornada Electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la Jornada Electoral; adicionalmente, el referido gasto deberá ser prorrateado conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.**

**3. Los siguientes conceptos no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos:**

**a) Servicios prestados por los órganos directivos, y**

**b) Servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.**

**4. El registro de los gastos realizados el día de la Jornada Electoral, así como el envío de la documentación soporte se realizará al momento de registrar a los representantes respectivos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea, mediante el Comprobante de Representación General o de Casilla (CRGC).**

**5. El formato “CRGC” será propuesto por la Unidad Técnica e incorporado en el Manual de Contabilidad, el cual debe proporcionar elementos para documentar si la aportación fue voluntaria, gratuita y desinteresada o, en su caso, si recibieron remuneración económica, así como el monto de esta. Asimismo, deberá identificar al ciudadano que la otorga y estar firmado por este último.**

**6. Los sujetos obligados deberán conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de ser necesario.**

**7. En caso de que el partido político sea omiso en la presentación del Formato “CRGC” - Comprobante de Representación General o de Casilla, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un**

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

*egreso no reportado y será valuado de conformidad con el artículo 27 del presente Reglamento y acumulado al respectivo tope de campaña.”*

F. Derivado de que la experiencia de 2014-2015 permitió advertir que algunos gastos se compartían entre un número muy grande —e injustificado— de candidatos —por ejemplo, en el caso de los espectaculares colocados en un distrito o municipio específico, que se prorrateaban entre la totalidad de los candidatos de la entidad—, definimos con claridad las **reglas aplicables para identificar el beneficio** que obtuvieron las candidaturas por cada uno de los conceptos de **gasto compartido** de las campañas y, en razón de ello, realizar el **prorrateo** correspondiente, **teniendo como base el ámbito geográfico de menor dimensión**. Ello, de conformidad con lo siguiente:

*“Artículo 32. (modificado)*

***Criterios para la identificación del beneficio***

*1. Se entenderá que se beneficia a una campaña electoral cuando:*

*(...)*

*c) Por ámbito geográfico se entenderá la entidad federativa. Cuando entre las campañas beneficiadas se encuentren candidatos cuyo ámbito geográfico sea inferior al de la entidad federativa, se entenderá como ámbito geográfico aquel de menor dimensión, es decir, distrito electoral federal, distrito electoral local o municipio o delegación para el caso del Distrito Federal.*

*(...)*

*2. Para identificar el beneficio de los candidatos y siempre que en la propaganda no se haga referencia a alguno o algunos de ellos, se considerarán los criterios siguientes:*

*(...)*

*b) En el caso de la propaganda en anuncios espectaculares, en función del ámbito geográfico donde sean colocados dichos anuncios conforme a lo dispuesto en el numeral 1, inciso c), del presente artículo.*

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

c) En el caso de la **propaganda exhibida en salas de cine**, de acuerdo al ámbito geográfico donde se ubiquen **conforme a lo dispuesto en el numeral 1, inciso c)**, del presente artículo.

(...)"

**G.** Considerando la obligación legal de los partidos políticos y candidatos e presentar avisos previos de contratación, misma que permite conocer información relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que se celebren durante las precampañas y campañas, emitimos **lineamientos para regular el procedimiento para la presentación vía Internet de —entre otra información— los avisos de contratación** que celebraran los sujetos obligados en las campañas, en un plazo máximo de 3 días posteriores a la suscripción de los contratos. Lo anterior se reguló en los términos siguientes:

**“Artículo 5. Los sujetos obligados deberán presentar los avisos de contratación, dentro de los tres días posteriores a su suscripción en los siguientes casos:**

a) **Cuando los bienes y servicios que se contraten superen los mil quinientos días de salario mínimo** o Unidad de Medida y Actualización.

b) **Independientemente del monto, cuando se suscriban por los conceptos siguientes:**

*Propaganda en anuncios de espectaculares en la vía pública*

*Propaganda exhibida en salas de cine*

*Propaganda exhibida en internet*

*Gastos de producción y publicidad en medios electrónicos*

*Gastos en eventos o actos de precampaña y campaña con excepción de la propaganda utilitaria*

*Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos*

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

*Gastos de producción de spots de radio y televisión*

*c) Los sujetos obligados que así lo deseen, podrán presentar los avisos de contratación que celebren independientemente del monto y del bien o servicio contratado.”*

Como se puede advertir, **lo que resulta relevante del recuento de las reglas** que este Consejo General impuso **no son las disposiciones en sí mismas, sino los aprendizajes y las experiencias que pretendían atender y combatir**; es decir, **el objeto que perseguían, que se traduce sustancialmente en la viabilidad de la implementación del modelo constitucional de fiscalización en tiempo real.**

**SEGUNDO.** No obstante que fue el propio Consejo General quien determinó la necesidad e idoneidad de las medidas expuestas en el considerando anterior, del estudio y revisión de los dictámenes y resoluciones aprobadas por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales, no se advierte que se haya cumplido con el contexto de exigencia que fue previamente definido.

Como lo señalé en el marco de la sesión del Consejo General, reconozco, sin duda, un esfuerzo destacado 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 8 mil informes de campaña y la elaboración de los dictámenes y proyectos de resolución aprobados. Reconozco también el avance —respecto del ejercicio anterior— que significaron las siguientes acciones: **i)** requerir a los principales proveedores de servicios en internet y redes sociales la propaganda contratada por los sujetos regulados; **ii)** identificar gastos en producción de

materiales de audio y video que anteriormente no se habían detectado y; *iii*) sancionar el registro extemporáneo de operaciones.

No obstante, estoy convencida que, ante un análisis integral de los dictámenes y resoluciones, 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 las mismas: garantizar el cumplimiento de las reglas en materia de fiscalización por parte de los sujetos regulados en términos del modelo vigente.

Pues **obviando la gravedad del incumplimiento generalizado de los partidos y candidatos** —en el reporte oportuno de sus operaciones y actividades—, **los criterios aplicados** para la calificación, determinación e imposición de sanciones aprobados por la mayoría de los integrantes del Consejo General, merman sustancialmente y, en algunos casos, incluso **nulifican la eficacia de las normas que nosotros mismos nos dimos**. Aquí algunos **ejemplos**:

*i) Validación del registro de operaciones fuera de plazo —como respuesta al oficio de errores y omisiones.* A partir del mandato de que esta autoridad fiscalice “durante” las campañas, y que los sujetos regulados reporten sus operaciones en tiempo real, la obligación de informar a la autoridad la totalidad de los ingresos y gastos recibidos y erogados durante las campañas recae directamente en los partidos políticos y candidatos. Por su parte, el Instituto está obligado a implementar mecanismos y procedimientos para verificar y contrastar, simultáneamente al desarrollo de las campañas, tanto la información proporcionada por aquéllos, como las erogaciones mismas que se realizan con motivo de las contiendas electorales.

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

En este contexto, y en términos de lo expresamente mandatado en el artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos —citado con anterioridad—, el oficio de errores y omisiones es un mecanismo para garantizar su derecho de audiencia. Dicho de otro modo, tal oficio constituye un instrumento a través del cual hacemos del conocimiento de los sujetos regulados tanto las inconsistencias observadas respecto de los registros y los informes entregados, como los hallazgos del trabajo de monitoreo que realizamos<sup>6</sup>, cuyo gasto no se ve reflejado en la contabilidad presentada.

En este sentido, la respuesta al mismo les permite **“aclarar” o “rectificar” la información presentada**; es decir, su propósito es que se pueda justificar y comprobar el reporte oportuno del ingreso o gasto identificado, pero **bajo ninguna circunstancia constituye un espacio para que reporten operaciones adicionales a las incluidas en su Informe.**

Al respecto, la Ley General de Partidos Políticos es clara al establecer que sólo ante el supuesto de que esta autoridad advierta la existencia de errores u omisiones “técnicas” en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará a los sujetos regulados un plazo de 5 días para que presenten las “aclaraciones o rectificaciones” que consideren pertinentes. Pero ello, en modo alguno, se traduce en la posibilidad de que los partidos y candidatos informen, en respuesta a dicho oficio, ingresos o egresos que no fueron incluidos en el Informe de la etapa correspondiente.

No obstante la precisión de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, **la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales adoptaron la**

---

<sup>6</sup> Respecto de propaganda en vía pública y en internet, eventos, casas de campaña, diarios y revistas y visitas durante la jornada electoral.

**determinación de considerar como reportadas todas las operaciones, incluso si éstas fueron registradas en respuesta al oficio de errores y omisiones, haciendo de lado la definitividad** que debiera aplicar a la información reportada respecto de cada uno de los periodos convencionales que prevé el modelo de fiscalización<sup>7</sup>.

Si bien es cierto el registro extemporáneo de operaciones por parte de los sujetos regulados fue sancionado por el Consejo General, incrementando su cuantía al 30% del monto involucrado en los casos en que el registro fue hecho como respuesta al oficio de errores y omisiones, esta decisión conlleva evadir el pronunciamiento de la infracción real cometida, generando una afectación y limitación a la función fiscalizadora que nos fue conferida. Ello, tanto porque imposibilita a la autoridad contrastar la información presentada por los partidos con lo que se observa durante las campañas, como por el precedente que genera para futuros procesos electorales.

Al respecto, no debió obviarse en la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, que la omisión en el registro oportuno de operaciones incrementó respecto de los procesos electorales anteriores —ya que en el 2014-2015, cerca del 60% de las operaciones fueron registradas en la última semana de las campañas o como respuesta al oficio de errores y omisiones, y ese porcentaje incrementó al 70%, en los procesos electorales 2015-2016—. Lo anterior, a pesar que durante la etapa de precampañas los partidos y aspirantes ya habían sido sancionados por esta causa.

---

<sup>7</sup> En contravención, incluso, a lo expresamente mandado en el numeral 3 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, que prohíbe a los sujetos regulados “*realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional*”, cuyo propósito consiste, precisamente, en dotar a la autoridad de información definitiva para la realización de sus funciones fiscalizadoras.

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

En relación con lo expuesto, tengo claridad de que el oficio de errores y omisiones siempre se ha entendido como un espacio adicional de tiempo para el reporte de operaciones por parte de los sujetos regulados. Sin embargo, continuar con esta interpretación del texto legal —que vale la pena señalar, no es igual a lo que anteriormente señalaba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales— resulta inviable, a la luz del nuevo modelo de fiscalización, y de la obligación impuesta a esta autoridad de fiscalizar en tiempo real.

**Lo anterior es más grave aún, si consideramos que de forma previa el Consejo General había adoptado un criterio distinto justo en aras de tutelar la eficacia del modelo.** Me refiero a la determinación adoptada en relación con los informes de precampaña de estas mismas elecciones, cuando por decisión de la mayoría de las y los Consejeros Electorales —en el caso de Guillermo Favela Quiñones, por ejemplo—, se resolvió considerar como omisos a los precandidatos que presentaron su informe extemporáneamente, en respuesta al requerimiento de esta autoridad.

Es inadmisibles que se hayan establecido criterios de valoración diferenciados ante supuestos similares; máxime, cuando en el caso de las precampañas, se tenía una consecuencia tan grave, como lo es cancelar el derecho de registrarse como candidato, es decir, la limitación al ejercicio de un derecho fundamental. Mientras que, en el caso materia de este voto particular, la consecuencia se constreñía a la imposición de una multa y la determinación de su monto.

**ii) Falta de certeza en el registro de operaciones relacionadas con las quejas.** En relación con lo anterior, tal como manifesté en el marco de la sesión, **dado que el criterio aplicado impide distinguir entre los reportes de gasto que**

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

**efectivamente fueron presentados durante el periodo de revisión correspondiente** y, aquéllos que atendieron al requerimiento realizado a través del oficio de errores y omisiones, no acompañé las resoluciones de los procedimientos de queja en materia de fiscalización, cuya sustanciación implicó realizar una verificación del reporte de gastos en el Sistema Integral de Fiscalización.

En razón que mi convicción es que todas las operaciones registradas fuera de tiempo deben considerarse y sancionarse como omisiones, **voté en contra dichas resoluciones porque** no tengo certeza del momento en que fueron registradas las operaciones, lo que implica que **pudieron darse por válidas operaciones que, en los términos expuestos en el inciso anterior, constituyen omisiones de reporte.**

Adicionalmente, derivado precisamente del registro extemporáneo de las operaciones por parte de los sujetos regulados —cuyos efectos inciden en la labor fiscalizadora en los términos expuestos—, en los procedimientos se advirtieron un conjunto de casos en los que hicieron falta diligencias importantes con autoridades, empresas u otros actores para cumplir con el principio de exhaustividad.

**iii) Permitir la entrega extemporánea de domicilios de casas de campaña, agendas de eventos y avisos previos de contratación —como respuesta al oficio de errores y omisiones.** Bajo la misma lógica y, en contra de la eficacia del sistema que nos hemos dado, por mayoría se validó también que los partidos y candidatos presentaran los domicilios de sus casas de campaña, agendas de eventos y avisos de contratación como respuesta al oficio de errores y omisiones, es decir, fuera de los plazos normativos aplicables.

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

Me explico, en los casos en que la autoridad advirtió que los sujetos regulados fueron omisos en la entrega de información y documentación correspondiente a estos conceptos, realizó —de forma adecuada, en términos legales y reglamentarios— la observación correspondiente en el oficio de errores y omisiones. No obstante, contrariando tanto las normas en la materia como su objeto mismo, en los casos en que aquéllos ingresaron dicha información al Sistema en respuesta al requerimiento efectuado —mismo que, se reitera, la UTF realiza 10 días después del corte convencional correspondiente—, la observación se dio por “atendida”. Lo que se tradujo en que no hubo una falta que observar y sancionar, a pesar que dicha información se proporcionó no sólo a destiempo, sino incluso concluida la campaña electoral, cuando ya no era de utilidad para la fiscalización y su objeto.

El criterio carece de lógica, si recordamos que el cumplimiento de esas obligaciones se incluyó en el Reglamento precisamente para permitir que este Instituto contara con la información necesaria para desplegar sus facultades de verificación oportunamente y prever la confirmación de las operaciones con proveedores —misma que, por su naturaleza, requiere de otorgar a éstos el plazo necesario para dar respuesta. En los hechos el criterio adoptado por la autoridad convierte en una mera formalidad el cumplimiento de una obligación de la mayor relevancia para el ejercicio efectivo de las funciones que le fueron conferidas.

Lo anterior resulta aún más evidente en el caso de las agendas de eventos, considerando que no consta que en los dictámenes se verificara que los gastos correspondientes a todos los eventos contenidos en las mismas hubieran sido reportados por los sujetos regulados<sup>8</sup>. Es decir, desatendiendo el sentido mismo

---

<sup>8</sup> Lo anterior, contrario a lo que ocurrió con las casas de campaña —en las que sí se verificó que los costos asociados a las mismas fueran reportados, y ante la omisión se impuso la sanción correspondiente.

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

del mandato reglamentario, cuando los sujetos obligados entregaron la agenda de forma extemporánea, la información contenida en la misma no se utilizó siquiera para verificar que aquéllos hubieran informado de la totalidad de los gastos inherentes a la celebración de dichos eventos.

Sobre este particular, **no sólo preocupa que el Consejo General haya validado estos criterios, sino que la propia UTF lo propusiera inicialmente** en los dictámenes sometidos a consideración de la Comisión de Fiscalización, pues **implica que como área, no reconocieron ni hicieron uso de una medida que se impuso a los sujetos obligados** —y que así se justificó expresamente, incluso a partir de resoluciones previas de la Sala Superior, en la reforma al Reglamento de Fiscalización—, **con el propósito específico de que el área contara con la información y elementos necesarios para poder contrastar —a tiempo real— las actividades de los sujetos obligados, así como los informes** que nos presentarían en los plazos previstos en la Ley.

**iv) Omisión de verificar la coincidencia entre el número de bienes amparados en las facturas y los utilizados en los eventos.** A lo anterior, se suma la omisión de implementar acciones para verificar que se cumpliera la obligación de informar a qué eventos se destinaron los bienes reportados, y el número específico de bienes destinados a cada uno de los eventos, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento.

De la revisión de los dictámenes y las quejas resueltas en la misma sesión, no se advierte dato alguno que visibilice que se realizó la verificación —ni siquiera al analizar las quejas que versaban precisamente sobre la presunta omisión de reporte en distintos eventos— y, contrario a ello, existen facturas y kardex que carecen de esta información, y que no fueron objeto de observación. La pregunta

es —tanto en este caso como en el contenido en el inciso anterior— ¿para qué imponer a los sujetos obligados un requisito o una obligación cuyo cumplimiento no vamos a verificar? No tiene sentido incrementar la información o documentación que los partidos y candidatos están obligados a presentar a la autoridad, si ésta no tendrá efecto alguno en la revisión que se realice.

Sigo convencida, como lo estuve al momento de aprobar las reformas al Reglamento que, en ambos casos, se trata de medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del modelo de fiscalización; no obstante, su eficacia exigía y exige precisamente del establecimiento de mecanismos de verificación, y de sanción ante la omisión, que doten de sentido a la imposición de obligaciones, y garanticen su cumplimiento por parte de los partidos y candidatos.

**v) Verificación del reporte de los gastos de jornada electoral.** Por otro lado, no obstante que los partidos políticos y candidatos tienen la obligación legal de reportar los gastos de la jornada electoral, en los dictámenes no se advierte que se haya realizado un cruce para verificar el reporte del gasto relativo a los pagos por los conceptos asociados a la jornada electoral —particularmente, el pago de los servicios prestados por quienes fungieron como representantes generales y de casilla de los partidos políticos y candidatos independientes— o, en su caso, la presentación de los formatos “CRGC” que eximían a los sujetos regulados de dicho reporte, al avalar que dichos servicios se presentaron de forma libre, desinteresada y gratuita.

Lo anterior, incluso, a pesar que con motivo de los mecanismos de verificación implementados por parte de la Comisión de Fiscalización —que mandató a la UTF acudir a distintas casillas electorales para aplicar encuestas a los representantes generales y de casilla, a fin de verificar el gasto realizado por los sujetos regulados

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

el día de la jornada electoral—, se obtuvo que la mayoría de los representantes entrevistados señalaron que sí recibirían un pago por la prestación de sus servicios o para alimentación o transporte, que no fueron reportados por los partidos.

Si bien en estos casos específicos, se realizó la observación correspondiente a los sujetos regulados, y se impuso la sanción respectiva —como gasto no reportado— en los supuestos en que éstos no reportaron la erogación en respuesta al oficio de errores y omisiones, las verificaciones se realizaron en un número limitado de casillas, y la sanción se determinó a partir de los casos concretos detectados en las mismas. Lo anterior, no obstante que por mandato legal y reglamentario la obligación de reporte debió exigirse respecto de todos y cada uno de los representantes acreditados ante este Instituto, y sancionar como gasto no reportado, todos aquellos casos en que no se contara con el comprobante “CRGC”. Sin embargo, para ello, la autoridad tendría que haber realizado el cruce correspondiente de información, lo cual no sucedió.

No debemos obviar que se trata de gastos de los que tenemos conocimiento, tanto de modo directo —en el caso específico de las casillas objeto de verificación—, como indirecto —derivado del número de funcionarios de mesa directiva de casilla que nos han señalado que los partidos les ofrecen una retribución mayor para fungir como sus representantes el día de la jornada electoral; y que se trata de situaciones que, no sólo por la afectación que generan a la Institución en las labores de capacitación y organización de las elecciones, sino también por el flujo de efectivo el día de la jornada electoral, y los montos que pueden implicar, debieran resultar relevantes para esta institución.

**vi) Inaplicación de las reglas de prorrateo en función del ámbito geográfico.**

De la revisión de los prorrateos aplicados a los dictámenes no se advierte que se

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

haya constatado y exigido que en el caso de anuncios espectaculares con propaganda genérica, el prorrateo se haya aplicado teniendo como base el ámbito geográfico de menor extensión en función de los candidatos beneficiados.

Ello posibilitó que el gasto se prorrateara entre más candidatos que los realmente beneficiados, dispersando así indebidamente las erogaciones entre un número mayor de candidatos —con el correspondiente impacto en los montos que se suman para contrastarlo con el tope de gastos de campaña autorizado por la autoridad competente—, y nulificando la disposición incorporada al Reglamento, en detrimento del principio de equidad.

Aunado a las problemáticas específicas expuestas, en los dictámenes y resoluciones se advierten un conjunto de omisiones que, si bien en muchas ocasiones derivaron del propio registro extemporáneo de operaciones por parte de los sujetos obligados, también evidencian una falta de planeación respecto de la forma de enfrentar las funciones fiscalizadoras por parte de la autoridad. Como ejemplo, encontramos: *i)* la ausencia de diligencias con la Unidad de Inteligencia Financiera; *ii)* un porcentaje alto de circularizaciones —con aportantes, proveedores y autoridades— que no obtuvieron respuesta por la fecha en que se formularon los requerimientos; *iii)* la ausencia de una revisión general respecto del cumplimiento, por parte de los sujetos regulados en la entrega de avisos previos de contratación —pues los casos detectados, correspondieron a las operaciones específicas y aleatorias que fueron revisadas—; *iv)* una falta de planeación para cruzar distinta información con la que se disponía —como la resultante entre las verificaciones de internet y redes sociales, con las agendas de eventos presentadas por los sujetos regulados—, entre otros.

**TERCERO.** Es mi convicción que la única herramienta con que esta autoridad cuenta para garantizar que los sujetos regulados se ajusten puntualmente a la norma, es identificar oportunamente las infracciones e imponer sanciones proporcionales a la gravedad de la falta que inhiban su repetición.

En el sistema sancionatorio electoral se ha conferido a esta autoridad administrativa la atribución de imponer sanciones a los sujetos regulados con dos propósitos: *i)* que las conductas infractoras no queden impunes, es decir, que se imparta justicia en la materia y; *ii)* que la sanción impuesta tenga un carácter disuasivo que inhiba la repetición de conducta tanto por el sujeto sancionado como por el resto de los sujetos regulados.

De ahí la gravedad de los precedentes que se han sentado, pues nos colocan en el peor de los escenarios para cumplir con nuestro mandato constitucional; máxime, de cara a un proceso electoral de la magnitud del que se llevará a cabo en 2018, en el que esta autoridad deberá fiscalizar simultáneamente más de 30 comicios.

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.

El criterio aplicado a los dictámenes y resoluciones es contrario a lo mandatado por este Consejo General en la modificación al Reglamento, así como a la posibilidad de hacer efectiva la fiscalización en tiempo real, pues la eficacia del modelo depende de que el procedimiento expedito de fiscalización se realice de forma 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

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

la competencia electoral, y de la verificación también simultánea, de la información proporcionada respecto de las actividades desarrolladas por los sujetos regulados.

Por las razones que he expuestas voté en contra de los dictámenes y resoluciones de la revisión de los informes de gastos de campaña relativos a los Procesos Electorales Locales 2015-2016, pues es mi convicción que más allá de los mecanismos y procedimientos operativos específicos que debieron haberse implementado —y que deberán implementarse en los futuros procesos electorales— a fin de garantizar que la fiscalización se llevara a cabo a tiempo real, para cumplir con los principios que rigen la función electoral y el mandato que en esta materia tiene el Consejo General, los mismos debieron devolverse, al menos, para los efectos siguientes:

- Establecer que todos los gastos que fueron reportados como respuesta al oficio de errores y omisiones se consideraran un gasto no reportado, imponiendo la sanción correspondiente, y no como una entrega extemporánea.
- Se sancionara como falta de fondo, tanto la omisión, como la entrega, en respuesta al oficio de errores y omisiones, de información relativa a casas de campaña, agendas de eventos y avisos previos de contratación.
- En relación con los gastos de jornada electoral reportados, realizar el cruce para verificar el registro del gasto asociado al pago de la totalidad de los representantes o, en su caso, se constate la presentación de los formatos “CRGC” que eximían a los sujetos regulados de dicho reporte.
- Derivado del elevado número de erratas y engroses que fueron entregados a partir de la aprobación de los dictámenes y proyectos de resolución por parte de

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

la Comisión de Fiscalización, verificar su contenido, para contar con certeza respecto del sentido de las determinaciones que habríamos de votar en el Consejo General

La determinación de aprobar los dictámenes y resoluciones en los términos que fueron sometidos al Consejo General generó una afectación a la eficacia del modelo de fiscalización cuyo objeto es la tutela efectiva del principio de equidad que debe prevalecer en la competencia político-electoral.

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, pues la omisión de la autoridad administrativa representa un beneficio a los sujetos regulados, lo que inhibe incluso que las determinaciones sean objeto de impugnación y exista una revisión y pronunciamiento sobre el cumplimiento de sus obligaciones —no sólo aquéllas que corresponden a los partidos y candidatos— por parte de los órganos jurisdiccionales competentes.

En atención a las razones expuestas, estoy convencida que más allá de la decisión adoptada en los casos materia del presente voto particular, como Consejo General —al que se le encomendó directamente la fiscalización tanto en los procesos electorales federales como locales— debemos diseñar e implementar una estrategia institucional para que los procedimientos de revisión que se aplican en la fiscalización atiendan a las características del modelo actual.

La implementación del nuevo modelo no sólo consiste en la reducción de plazos; este no es su propósito final, sino el medio necesario para lograr sus objetivos, pero indudablemente requiere de una nueva visión para su aplicación. La diferencia

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

entre el modelo anterior y el actual se puede explicar —de una forma coloquial— como la diferencia entre las labores que corresponden a un reportero, respecto de las que son propias de un historiador. El modelo anterior suponía de los auditores funciones de historiadores —que se pronunciaban sobre lo que ya había ocurrido, en el pasado—, mientras que el modelo actual requiere que los mismos auditores se asuman como reporteros —que dan cuenta de lo que ocurre durante las campañas, a la par de su desarrollo.

No podemos esperar que en 29 días se realicen las labores que anteriormente se realizaban en 155 días, si se llevan a cabo de la misma forma; el gran reto, entonces, consiste no sólo en establecer las reglas adecuadas —mismas que estoy convencida, sí se incluyeron en las reformas de 2015 al Reglamento de Fiscalización—, sino en garantizar su cumplimiento, y más que nada, en visualizar, planear y ejecutar un modelo de fiscalización nuevo y distinto, que parta de las condiciones reales en las que se deben desarrollar las funciones que hoy nos toca ejercer, a fin de dotarlas de sentido y de cumplir con el mandato constitucional que nos fue conferido.

Aprovechando la experiencia obtenida en los procesos electorales fiscalizados con estas reglas, resulta exigible a esta autoridad construir un diagnóstico que nos brinde elementos para reorientar los términos en que se realiza la revisión de los ingresos y gastos, así como para implementar acciones de investigación que permitan explotar al máximo las facultades que se nos han otorgado para cumplir con este mandato.

**CUARTO.** 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

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

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 al 15 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el pasado 14 de julio de 2016, relativos a los Dictámenes Consolidados que presenta la Comisión de Fiscalización y Resoluciones del Consejo General del Instituto respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos y candidatas de partidos políticos e independientes a diversos cargos de elección popular correspondientes a los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2015-2016 en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; así como respecto del Dictamen y la Resolución en la materia relativos a la elección de 60 diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

---

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