

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

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO DE LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y RESOLUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES CONCURRENTES 2017-2018, MARCADOS CON LOS PUNTOS 2 Y 3 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL PASADO 6 DE AGOSTO DE 2018.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”); 35, 35, párrafo primero y 39, párrafo segundo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”); 13, párrafo primero, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; y 26, párrafo sexto, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto de los puntos 2 y 3 del Orden del Día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante “INE” o “Instituto”), celebrada el pasado 6 de agosto de 2018, relativos a los Dictámenes Consolidados que presentó la Comisión de Fiscalización y Proyectos de Resolución del Consejo General del INE respecto de las irregularidades encontradas en los Dictámenes Consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, durante los procesos electorales concurrentes 2017-2018.

ANTECEDENTES

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

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

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

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

3. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), misma que 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 egresos.

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

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

6. El 30 de julio de 2018, en la Décimo Novena Sesión Extraordinaria de la COF se aprobaron, con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes y el voto en contra de la suscrita, los Dictámenes Consolidados y proyectos de Resolución materia del presente voto particular.

Asimismo, en dicha sesión se aprobaron una serie de modificaciones a los criterios de sanción por conductas infractoras al modelo de fiscalización, a través de las

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

cuales se redujeron los porcentajes y montos de las sanciones a imponer, así como los mecanismos para hacerlas efectivas. Desde aquel momento me pronuncié en contra de las modificaciones propuestas, al considerar —tal como se expondrá a lo largo del presente voto particular— que las mismas atentan contra nuestro propio modelo de fiscalización, al redundar en incentivos para el incumplimiento de las normas en materia de fiscalización y la adecuada rendición de cuentas de los partidos y candidatos, y porque se traducen en la renuncia a las atribuciones y facultades, legales como constitucionales, que ostenta el INE en la materia.

7. El 6 de agosto de 2018, el Consejo General del INE celebró la Sesión Extraordinaria en la que se conocieron, discutieron y aprobaron, con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes, los Dictámenes Consolidados que presentó la COF y Resolución del Consejo General del INE respecto de las irregularidades encontradas en los Dictámenes Consolidados de la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos y candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, durante los Procesos Electorales Concurrentes 2017-2018, señalados con los puntos 2 y 3 del Orden del Día correspondiente.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Tal como lo manifesté desde el preámbulo del presente voto particular, estoy en desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General de aprobar, en los términos en que fueron presentados, los dictámenes consolidados y proyectos de resolución 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 partidistas e independientes a los distintos cargos de elección popular, durante los Procesos Electorales Concurrentes 2017-2018.

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

Lo anterior, pues mientras este proceso de fiscalización implicó un esfuerzo enorme de una gran cantidad de servidores públicos comprometidos —que trabajaron incansablemente a lo largo de las campañas electorales y posterior a su conclusión, para detectar en campo y luego contrastar sus resultados con lo reportado por los sujetos obligados—, las decisiones adoptadas desde el Consejo General: *i)* mermaron sustantivamente su capacidad de revisión y contraste de los hallazgos; *ii)* impidieron conocer el monto real de los recursos empleados por los contendientes para el desarrollo de las campañas electorales; y *iii)* abarataron el costo de las infracciones cometidas por los sujetos regulados. Todo ello, en detrimento del adecuado ejercicio de las atribuciones conferidas a esta institución.

En este sentido, no obstante que el propio Consejo General determinó las normas y criterios para garantizar el ejercicio de sus atribuciones en el marco del modelo constitucional de fiscalización, del estudio y revisión de los dictámenes y resoluciones aprobadas por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales, se advierte que con las decisiones adoptadas, el propio Consejo no cumplió con el contexto de exigencia que previamente definió.

Como lo señalé en el marco de la sesión del Consejo General, reconozco, sin duda, el trabajo realizado por parte del conjunto de auditores, proyectistas, enlaces y técnicos que —a pesar del incumplimiento generalizado de los sujetos regulados de reportar oportunamente sus operaciones, avisos de contratación, agendas de eventos y domicilios de sus casas de campaña— posibilitaron la revisión de más de 22,685 informes de campaña, distribuidos entre los 2 ó 3 periodos parciales, tanto a nivel local como federal, y la elaboración de los dictámenes y proyectos de resolución aprobados. No obstante, estoy convencida que, ante un análisis integral de los dictámenes y resoluciones, a partir de las decisiones adoptadas por el máximo órgano de dirección del INE, estas acciones son insuficientes para cumplir

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

con lo ordenado por el propio Consejo General, a través de las disposiciones que emitió, pero principalmente con el objeto de estas: garantizar el cumplimiento de las reglas en materia de fiscalización por parte de los sujetos regulados en términos del modelo vigente.

Ahora bien, previo a exponer los motivos de mi disenso respecto de la determinación adoptada, y a fin de establecer el contexto de los mismos, resulta necesario traer a cuenta las características del modelo de fiscalización diseñado a partir de la reforma constitucional de 2014 y de las distintas determinaciones que desde entonces se han adoptado al interior de este colegiado para lograr cumplir con sus propósitos.

El **modelo de fiscalización** que se echó a andar a partir de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, así como con las reformas legales de ese mismo año, materializadas en la expedición de la LGIPE y la LGPP, complementado con el Reglamento de Fiscalización aprobado por el Consejo General¹, **se hizo como respuesta a una demanda social que exigía garantizar**, de un modo más eficaz, **la equidad de las contiendas electorales**, a fin de que el monto, origen, aplicación y destino de los recursos —públicos y privados— que en ellas se utilizan, no fueran un factor determinante en sus resultados. Para ello, se ideó un modelo que **potencializara los incentivos correctos para el adecuado manejo de los recursos, a la par de un marco normativo sancionatorio**, que proporcionara a este Instituto de las facultades y atribuciones suficientes para que, en su papel de árbitro de la contienda, pudiera sancionar a sus infractores en caso de que ellos vulneraran alguna de estas disposiciones.

En este contexto, se desarrolló un **nuevo modelo de fiscalización** de carácter nacional, fundado en las experiencias de la vigilancia de campañas electorales

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

previas —como la de 2012—, introduciendo nuevas directrices que supongan, principalmente:

- 1) **Garantizar una fiscalización en “tiempo real”**, para lo cual se desarrolló un sistema de contabilidad en línea —el Sistema Integral de Fiscalización (en adelante “SIF”)— que permite que las operaciones de los sujetos obligados puedan ser reportadas en tiempo real, entendiendo por éste el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización. Sobre este particular, debe de resaltarse que para garantizarse una fiscalización en tiempo real, no sólo se desarrolló una herramienta tecnológica que permitiera a los sujetos regulados cumplir con su obligación y minimizar los tiempos para realizar el reporte de sus operaciones, sino que también se buscó maximizar la eficacia en las labores de revisión de parte de este Instituto, permitiendo que cualquier omisión o anomalía pudiera detectarse y, de ser el caso, corregirse, de manera pronta y expedita, así como emprender las investigaciones necesarias para clarificar el origen y destino lícito de los recursos. Con ello, se permitiría a esta autoridad fiscalizar durante el transcurso mismo de las campañas electorales, no teniendo que esperar a su finalización para emprender sus labores de auditoría.
- 2) **Potencializar la eficacia de las labores de auditoría y trabajo de campo, emprendidas por el personal del INE.** En congruencia con lo anterior, la fiscalización en tiempo real traería consigo beneficios más allá del trabajo de gabinete. Esto quiere decir que el nuevo modelo de fiscalización suponía que se acortaran los tiempos en que los sujetos obligados informan a esta autoridad de sus distintas actividades, lo que permitiría que con esa misma celeridad este Instituto pudiera no sólo emprender labores de auditoría a nivel

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

de campo —como son las visitas de verificación y los monitoreos, tanto en medios impresos, en propaganda en vía pública, así como en medios digitales y redes sociales—, sino contrastar sus resultados con lo reportado —a tiempo real— por los sujetos obligados. Por lo que deviene lógico pensar que el ocultamiento en este tipo de información, o su reporte extemporáneo obstaculizaría, de manera significativa, la eficacia de las labores de fiscalización del INE.

- 3) **Llevar a cabo una fiscalización nacional, a través de la cual se consolidaran los ingresos y egresos de las distintas campañas que se celebran a la par.** Lo anterior, al haberse advertido que los partidos políticos nacionales comúnmente realizan transferencias de recursos entre las distintas elecciones, así como gastos que benefician a varios candidatos, con independencia de los ámbitos de contienda. Ante este contexto, se optó por un modelo de fiscalización nacional, encomendado a este Instituto, que permitiera analizar todos los ingresos y egresos conjuntamente. Incluso, se establecieron a nivel legal los criterios de prorrateo de los gastos que beneficiaran a más de una campaña, previendo incluso la distribución entre el ámbito federal y local.
- 4) **Profesionalizar las tareas de la fiscalización,** correspondiendo su conducción al Consejo General del INE, quien actuaría a través de su COF, contando además con la UTF, órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban, por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos y candidaturas independientes.

- 5) Que los resultados de la fiscalización se valoren para la calificación de validez de las elecciones,** al establecerse como causales de nulidad de los comicios, 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.

Ha sido un largo recorrido desde aquel cúmulo de reformas del año 2014, tanto a nivel constitucional como legal, mismas que han sido acompañadas de una serie de decisiones tomadas al interior de este Instituto que procuraron tener una meta en común: fortalecer los pilares del nuevo modelo de fiscalización. No en pocas ocasiones, el Consejo General fue escenario de múltiples disensos y acaloradas discusiones sobre los alcances de nuestras facultades en esta materia, y que en algunos casos tuvieron que ser resueltas, en última instancia, por la Sala Superior. Por supuesto que, como integrante de un órgano colegiado, reconozco que su riqueza reside en la pluralidad de opiniones y criterios. Aún y cuando no en todos los casos he compartido las decisiones que mayoritariamente se han asumido en este Instituto, la construcción del modelo con el que llegamos al 2018 fue producto de una seria reflexión y discusión, amparada en el cumplimiento de nuestro marco constitucional, más allá de las diferencias que respecto del mismo tenemos o hemos tenido en el Consejo General o con la Sala Superior.

Sobre esta construcción progresiva, he de reconocer que como autoridad fiscalizadora nos habíamos logrado dar un marco normativo y sancionatorio que tenía por objeto fortalecer nuestro papel como árbitro de la contienda electoral, haciendo valer nuestras determinaciones y dotándonos de las medidas coercitivas necesarias en caso de desacato.

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

A manera de ejemplo, significó que, siguiendo los criterios establecidos en su momento por el Instituto Federal Electoral, los ingresos y los gastos no reportados por los sujetos obligados fueran sancionados con una multa equivalente al 150% sobre el valor del costo determinado; asimismo, que cuando un ingreso o gasto que sí era reportado pero no era comprobado por los sujetos obligados —entendiendo por tal, aquel ingreso o gasto reportado pero carente de la documentación que permitiera corroborar a este Instituto el origen o destino lícito de los recursos—, fuera sancionado con una multa equivalente al 100% sobre el valor de la operación reportada. En estos casos, el monto de la sanción atendía a su efecto sobre el ejercicio de rendición de cuentas de los sujetos regulados, al impedir conocer los ingresos y egresos empleados por aquéllos.

Ahora bien, a partir del nuevo modelo de fiscalización, que supone que —como se ha señalado— el reporte de las operaciones y actividades se realice a tiempo real, se establecieron nuevos criterios de sanción, respecto de conductas que afectaban su funcionamiento, a fin de fortalecer el ejercicio de las atribuciones encomendadas al INE. De esta forma, también a modo de ejemplo, se previó que el registro extemporáneo de operaciones en el SIF se sancionara con multas de entre el 5, 15 y 30% del monto involucrado en las mismas —dependiendo del momento en el que se reportaban—; de igual forma, que el reporte extemporáneo de eventos de parte de los sujetos obligados, fuera sancionado con una multa equivalente a 50 Unidad de Medida y Actualización vigente (en adelante “UMA”), si se llevaba a cabo con posterioridad a la realización de los mismo, y con una multa equivalente a 10 UMA, en caso de que el reporte se hiciera previo al evento, pero sin la debida anticipación de 7 días —prevista en el Reglamento de Fiscalización—.

En el mismo orden de ideas, atendiendo al carácter nacional del nuevo modelo de fiscalización, y que un gasto compartido entre contendientes requiere de su

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

reconocimiento en las distintas contabilidades de los sujetos beneficiados —para efectos del análisis del monto de gastos de cada uno de ellos, a la luz de los topes de gastos de campaña—, se previó que la omisión de realizar el prorrateo entre las candidaturas beneficiadas respecto de los gastos reportados fuera sancionado con el 30% del monto involucrado.

Finalmente, derivado de que la LGIPE prevé que las sanciones impuestas a los partidos políticos, pueden ser cobradas con cargo a la ministración mensual que reciben como parte de sus prerrogativas para sus actividades ordinarias, hasta un equivalente del 50% de las mismas, se previó que cuando el monto de las sanciones excediera de esta cantidad, mensualmente se cobrara el monto máximo previsto por la Ley. Esto, a fin de generar el efecto disuasivo e inhibitorio que deriva de la imposición de sanciones.

Todas estas decisiones, que en su momento fueron impugnadas por los sujetos obligados, fueron posteriormente avaladas por nuestros máximos órganos jurisdiccionales de la materia, reconociendo en las mismas una sana congruencia entre la gravedad de la infracción, la proporcionalidad de las medidas y el fin que se perseguía con ellas.

Todos estos criterios de sanción llegaron hasta este punto del actual proceso electoral con plena vigencia y eran del todo conocidos por los propios actores políticos partícipes de la contienda. Incluso, tales criterios fueron aplicados durante los procesos electorales celebrados en 2016 y 2017, así como en las precampañas de los comicios en curso, resueltas los últimos días del mes de marzo de este año.

SEGUNDO. No obstante que la construcción del modelo de fiscalización ha significado amplias discusiones —tanto en el seno del Consejo General, como en

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

sede jurisdiccional—, al analizar los dictámenes y resoluciones materia del presente voto particular, de forma inexplicable la mayoría de las y los Consejeros Electorales determinaron: por un lado, convalidar una forma de implementación de nuestro modelo de fiscalización que, en esencia, rompe y obstaculiza su funcionamiento en “tiempo real”, a través del fomento de prácticas indeseables en la forma en que nos son reportadas las operaciones y eventos de parte de los sujetos obligados a lo largo de las campañas electorales y que, a su vez, se traducen en excesivas cargas de trabajo para nuestro personal en la última etapa de revisión del proceso de fiscalización; y por otro lado, aprobar la desaplicación de distintos criterios de sanción, procediendo a su modificación a la baja. Esto, una vez concluidas no solo las campañas, sino incluso su revisión; después de conocer el impacto que aquéllas tendrían en el dictamen de cada uno de los sujetos obligados de este proceso electoral.

No puedo acompañar una decisión de esta naturaleza, pues a mi consideración su aprobación ha significado retroceder en la implementación del modelo de fiscalización que fue concebido a partir de la reforma constitucional del 2014.

Expuesto lo anterior, y a fin de dotar de mayor claridad expositiva al presente voto particular, en este considerando me permitiré abordar los motivos generales de mi disenso en los términos que he referido, a través de su agrupación en tres grandes apartados: primero, explicando cómo es que la implementación de nuestras labores de fiscalización, en la forma en que se realizó para este proceso electoral, rompen y obstaculizan el modelo de fiscalización en “tiempo real”, así como sus consecuencias; segundo, abordaré cómo las consecuencias de esta implementación se ven aún más agravadas a la luz de la indebida construcción de la matriz de precios que se utilizó durante este ejercicio fiscalizador; y tercero, puntualizando cómo, aunado a lo referido, el Consejo General decidió modificar a la



baja los criterios de sanción a un cúmulo de infracciones que, paradójicamente, resultan ser las más frecuentes por parte de los sujetos obligados.

A. Indebida aplicación del modelo de fiscalización que rompe con su funcionamiento en “tiempo real”. Tal como se ha señalado, el modelo de fiscalización que se aprobó en 2014 tenía un objetivo muy claro: consolidar una fiscalización en tiempo real que fortaleciera la vigilancia de los recursos empleados con motivo de las campañas electorales, reduciendo el margen de actuación de los sujetos obligados para incurrir en una simulación del gasto de campaña y con ello violentar sin consecuencias, los topes correspondientes. Alcanzar este objetivo promovería que este Instituto pudiera contar con información veraz de manera oportuna, a efecto de estar en posibilidades de investigar adecuadamente el origen y destino de los recursos que los sujetos obligados le reportan.

Dicho de otro modo, sólo a partir de un modelo de información reportada en tiempo real, la autoridad iba a tener plena capacidad para desplegar, paralelamente, sus atribuciones, y así poder contar con insumos necesarios para corregir aquellos vacíos, omisiones e insuficiencias en los reportes de los sujetos obligados. Lamentablemente, me parece que aún distamos mucho de poder aprovechar los beneficios que una fiscalización inmediata nos podría arrojar. Con este desaprovechamiento, también se ha generado que los propios sujetos obligados muestren conductas que debieran ser calificadas como obstructoras de las tareas de fiscalización de este Instituto, y sin embargo no están siendo debidamente sancionadas, llegando incluso a ser validadas por parte de esta autoridad.

El ejemplo más clarificador que sobre este fenómeno podemos encontrar, lo tenemos en el uso y significado que le hemos dado al “oficio de errores y omisiones”,

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

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

Me explico. De conformidad con el artículo 80 de la LGPP, el oficio de errores y omisiones es el instrumento a través del cual hacemos del conocimiento de los sujetos regulados tanto las inconsistencias observadas respecto de los registros y los informes entregados —ya sean estos los parciales o los finales—, como los hallazgos del trabajo de monitoreo que realizamos², cuyo gasto no se ve reflejado en la contabilidad presentada.

Dicho de otro modo, el oficio de errores y omisiones se configura en nuestro modelo de fiscalización como la materialización a la garantía de audiencia de la que gozan los sujetos obligados, ya que a través de éste se les permite “aclarar” o “rectificar” la información que nos presentaron. Su propósito es que se pueda justificar y comprobar el reporte oportuno del ingreso o gasto identificado, pero bajo ninguna circunstancia debería de constituir un espacio para que reporten operaciones

² Respecto de propaganda en vía pública y en internet, eventos, casas de campaña, diarios y revistas y visitas durante la jornada electoral.

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

adicionales a las incluidas en su Informe. Sin embargo, precisamente esto último es la dimensión que el Instituto le ha concedido a este instrumento.

Contrario a esta concepción que mantengo sobre los fines y alcances del oficio de errores y omisiones en nuestro modelo de fiscalización —en los términos expuestos—, la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales adoptaron la determinación de considerar como reportadas todas las operaciones que los sujetos obligados nos informan extemporáneamente —con posterioridad al corte convencional que deriva de los informes parciales— y/o en respuesta al oficio de errores y omisiones que se les hace llegar, sin distinción de si éstas fueron registradas oportunamente o con motivo de un requerimiento expreso de parte de la autoridad, rompiendo con ello uno de los principios fundamentales que articula todo nuestro modelo de fiscalización: el principio de definitividad³.

Y aunque si bien es cierto que el reporte extemporáneo de operaciones es sancionado como infracción, también lo es que su sanción, en los términos que hoy la tenemos regulada, no está teniendo el efecto disuasivo esperado, pues parte de considerar los gastos reconocidos tras el requerimiento de la autoridad, como “reportados”.

Desde hace ya varios procesos de fiscalización, he mantenido firme la convicción de que la sanción por el reporte extemporáneo de operaciones debe entenderse como una falta que, de manera directa e inmediata, tiene el efecto de impedir a esta autoridad conocer los ingresos y egresos de los sujetos obligados en tiempo real, lo

³ 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

que a su vez impide que se puedan ejercer, con la oportunidad debida, nuestras facultades investigadoras cuando advirtamos algo atípico.

Para poner en un adecuado contexto el verdadero alcance y repercusiones que tiene este tipo de faltas en nuestro modelo actual de fiscalización, baste con recurrir a la información que la propia UTF nos proporcionó en el *“Informe sobre el registro de operaciones de ingresos y gastos de los candidatos del proceso electoral federal y local 2017-2018”*, con corte al 17 de julio.

Según se precisa en el mismo, en el ámbito federal, por ejemplo, los sujetos obligados reportaron la mayoría de sus operaciones —más allá de la fecha de su realización— entre el 24 de junio al 17 de julio; es decir se trató de operaciones registradas al límite del tiempo reglamentario. De manera específica, la última semana antes del 1 de julio se reportaron en el SIF el 38% de las pólizas de todas las campañas electorales. Asimismo, cabe señalar que lo reportado con motivo de la respuesta al oficio de errores y omisiones representa el 10% del universo total reportado. Esto quiere decir que en solo 24 días —de los cuales, 20 transcurrieron una vez concluida la campaña electoral— los sujetos obligados reportaron casi el 50% del total de sus operaciones en el SIF, y es precisamente esta situación la que complica tanto las labores de fiscalización, pues al ser avalados los reportes por parte de la autoridad, la confronta con las evidencias de las que nos allegamos en las actividades de verificación y monitoreo desplegadas a lo largo de la campaña se concentran en periodos muy breves —considerando los tiempos con los que la UTF cuenta para la elaboración del último oficio de errores y omisiones, así como para la elaboración de los dictámenes y proyectos de resolución que presenta, primero a la COF, y luego al Consejo General—, en detrimento de la efectividad de la revisión.

Con este panorama, se vuelve aún más palpable el por qué la forma en que este Instituto ha venido tratando el reporte extemporáneo de operaciones transgrede

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

directamente el principio de definitividad en la presentación de información por parte de los sujetos obligados. Y es que con esta visión respecto del momento en que los partidos y candidatos deben reportar sus operaciones, nosotros mismos estamos impidiendo que las y los compañeros de la UTF puedan hacer el debido contraste de las operaciones en tiempo real, dificultando el pleno funcionamiento de las labores de auditoría durante todo el transcurso de las campañas electorales. Ello, ya que sin importar los hallazgos que se vayan detectando con motivo de las visitas de verificación o de los monitoreos, nada de esto se puede contrastar de manera simultánea y oportuna, sino hasta el último momento en que les hemos permitido a los sujetos obligados que nos lo reporten.

Las consecuencias son visibles en el desgaste que sufrió nuestro personal de la UTF durante estos últimos 30 días, ya que decisiones como la que he explicado es lo que les impidió que pudieran fiscalizar oportunamente a los sujetos obligados, pues nosotros mismos, desde el pleno de este Consejo General, indebidamente les hemos concedido a los sujetos obligados la oportunidad de que nos reporten todo en los últimos días de la fiscalización, sin acompañarlo de una medida coercitiva suficiente y acorde a la falta, que desincentive este tipo de prácticas.

Decisiones como la expuestas implican un desconocimiento de que la implementación del nuevo modelo de fiscalización no sólo consistía en la reducción de plazos para que los sujetos obligados pudieran reportarnos sus operaciones; éste nunca fue su propósito final ni el más importante, sino que era el medio necesario para lograr la plena eficacia de una fiscalización en tiempo real, pero indudablemente requiere de una nueva visión para su aplicación.

En este sentido, la diferencia 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

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

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 el 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.

Aunado a lo anterior, también debe destacarse que los efectos que derivan de la concepción de la mayoría de las y los integrantes del Consejo General respecto de la forma y el momento en que los sujetos obligados pueden reportar sus operaciones y actividades no solo afecta las labores de auditoría, sino también la investigación de las quejas y procedimientos oficiosos, ya que si bien los hechos materia de la denuncia pueden empezar a ser investigados desde que se reciben o se ordena su apertura, no tiene un punto de contraste claro desde su origen, pues quien investiga tiene que esperar hasta que los sujetos regulados den respuesta al oficio final de errores y omisiones —a escasas semanas de que se tengan que presentar a este Consejo General los resultados de la fiscalización—, para contrastar lo denunciado. Esto evidentemente genera un cuello de botella que implica concentrar el trabajo de resolución del mayor porcentaje de quejas en unos pocos días o semanas, en detrimento tanto del personal, como de sus propios resultados.



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

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.

Ante esta irregularidad que se nos ha venido presentando en cada proceso electoral, es que el Instituto debiera de actuar en consecuencia, imponiendo sanciones más severas y ejemplares, que efectivamente puedan causar un impacto en la contabilidad de los sujetos obligados que intenten eludir las funciones de vigilancia de esta autoridad, con reportes extemporáneos que atentan contra la operación misma de nuestro modelo de fiscalización.

Quizás habrá quien piense que una medida como la propuesta pudiere incentivar a que los partidos políticos y demás sujetos obligados prefieran dejar de reportar extemporáneamente sus ingresos o gastos, aún después de serles observados, pero es justamente en ese momento en que este Instituto tendría que echar mano de una segunda herramienta que tiene provista reglamentariamente: la matriz de precios.

B. Indebida construcción de la matriz de precios. El artículo 27, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización, establece que *“para la valuación de los gastos no reportados, la Unidad Técnica deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado”*. En este sentido, la matriz de precios —que se construye a partir de la información proporcionada por los distintos contendientes en un proceso electoral— es un instrumento que constituye

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

la base a partir de la cual este Instituto determina el valor de los bienes y servicios que no son reportados por los sujetos obligados.

Ello a fin de determinar tanto el valor del beneficio obtenido —para efectos de su cuantificación en el total de gastos en que cada contendiente incurrió, para su eventual comparación con el tope de gastos de campaña fijado para ese cargo—, como para aportar la base económica a partir de la cual establecer el monto involucrado para efectos de la fijación de la sanción que corresponda.

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

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

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

Sin embargo, contrario a la motivación de la disposición reglamentaria referida, en este proceso de fiscalización la matriz de precios fue construida siguiendo un método que no comparto por dos principales motivos:

- a. La indebida depuración de la matriz de precios.** En el propio artículo 27, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización se establece con nítida claridad que, para la valuación de los gastos no reportados, la UTF debe (sin matices ni sujeto a interpretación alguna) tomar el valor más alto de la matriz de precios. No obstante, para este proceso de fiscalización, lo que se procedió a hacer, en contravención a este precepto reglamentario, fue depurar la matriz de precios de los valores más altos y más bajos, conservando lo que se ha denominado como “el valor más frecuente”.

Hasta la formulación del presente voto particular, desconozco los motivos y fundamentos que acompañan esta determinación. Sin embargo, de acuerdo con lo que nos ofrece la propia UTF en el contenido de los dictámenes que fueron puestos a nuestra consideración, es que el proceso de depuración se llevó a cabo a través de 4 etapas: *i)* identificación y nueva asignación de orden del bien o servicio no reportado; *ii)* identificación de Proveedores por zona y alcance geográfico; *iii)* identificación de precios del bien o servicio; y *iv)* cuantificación adecuada del bien o servicio.

Más allá de la ausencia de motivación, debo señalar que no comparto que se haya hecho algún tipo de depuración de la matriz de precios. Primero, porque no hay fundamento para ello; segundo, porque el efecto generado, por nosotros mismos, resulta en sí mismo perverso. Veámoslo en un caso en particular: el costo determinado por la producción de un spot de televisión. La matriz de precios que se nos presentó como complemento de estos dictámenes, tuvo por efecto establecer un mismo precio de producción de

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

spot de televisión que aplicaría en toda la república mexicana. Más allá que de principio esto es incorrecto por romper con la construcción territorial de las matrices de precios, como lo explicaré más adelante, también debo decir que este precio único que se estableció distaba mucho del precio más alto que nos reportó algún sujeto obligado durante este proceso de campañas electorales.

Así, si bien en términos de la matriz de precios que acompañó a los dictámenes, el precio más alto por la producción de un spot de televisión es de \$115,000, en los propios dictámenes se podía advertir que este valor distaba mucho de otros tantos gastos que fueron reportados, detectados y validados por la propia UTF, ya que hubo otros spots de televisión que nos fueron reportados por un costo de \$208,000, en varios dictámenes locales; o, como caso extremo, el costo que se localizó en los dictámenes federales, específicamente en la revisión a los informes presentados por la Coalición Federal “Por México al Frente”, cuyo valor reportado por los propios sujetos obligados era de \$410,910.28, por concepto de *filmación de spot de TV*, mismo que la propia UTF determinó que no se trataba de un costo “sobrevaluado”.

¿Cuál es el efecto de dar por válida la construcción de una matriz de precios en los términos que nos fue presentada junto con los dictámenes materia de este voto particular? Que la propia matriz ya no cumpliría con su objetivo disuasivo para la omisión de reporte de gastos de los sujetos obligados. Pues contrario a la racionalidad en la que se basó el determinar que un gasto no reportado se valuara en el monto más alto de la matriz de precios —en los términos expuestos—, la construcción de una matriz depurada permite que los sujetos obligados puedan beneficiarse de su propia omisión, pues no hay

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

garantía alguna de que el costo determinado por la autoridad no sea inferior al gasto ocultado por el propio sujeto obligado.

Esta nueva construcción de la matriz de precios a través de su depuración y la determinación de un “valor frecuente”, contraviene, incluso, lo que este mismo Consejo resolvió el año pasado, en el proceso de fiscalización de los procesos electorales de Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz. Cuando estuvimos discutiendo los dictámenes y proyectos relativos a sus campañas, principalmente en la discusión de la fiscalización de Coahuila, hubo una amplia discusión sobre la aplicación del valor más alto de la matriz de precios, y la mayoría de los integrantes del Consejo General nos mantuvimos firmes en la aplicación estricta del Reglamento de Fiscalización, incluso con impactos que podían llevar a la anulación de una elección a una gubernatura, porque la aplicación del valor más alto de la matriz de precios implicaba la contabilización de los mismos a los gastos de campaña, respecto de todos y cada uno de los gastos no reportados, con lo que en las cifras aprobadas en un primer momento por este Instituto, se actualizaba un rebase de topes mayor al 5%, precisamente derivado de los montos acumulados con motivo de gastos no reportados.

¿Cuál es entonces la racionalidad de cambiar el criterio e inaplicar la norma reglamentaria en este ejercicio de fiscalización? Ante la ausencia de una explicación, ya sea en el seno de la COF o del Consejo General, la única razón que advierto es precisamente la que genera el más perverso de los efectos: para evitar el rebase de tope de alguna o varias de las candidaturas. Ello, dando un margen de arbitrariedad y discrecionalidad indebido al Consejo General, respecto de la consecuencia de una norma constitucional

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

cuya valoración debía estar en manos del órgano jurisdiccional y no en las de la autoridad administrativa electoral.

En este sentido, el efecto de hacer esta depuración es doblemente perjudicial para las labores de fiscalización de este Instituto pues:

- i. Primero, porque abrimos la puerta a que los propios sujetos puedan verse beneficiados de su propio dolo, ocultándonos gastos sobre los que nosotros mismos podríamos asignarles un costo inferior al efectivamente erogado. Esto quiere decir que nosotros mismos, como autoridad, nos exponemos a desconocer los verdaderos montos que erogan los candidatos en el desarrollo de sus campañas electorales, lo que a su vez significa desconocer con puntualidad si un candidato se encuentra o no en un rebase de tope de gastos de campaña, situación que visto a la luz de nuestro nuevo marco constitucional electoral, podría llegar a constituir una causal de nulidad de la elección misma, en términos del artículo 41 Constitucional, fracción VI.
 - ii. Segundo, porque el costo que se determina con motivo de un gasto no reportado sirve, a su vez, como base para el cálculo de las sanciones que por dicha conducta se le impone al sujeto infractor. Es decir, que de la valuación misma de un gasto no reportado depende la valuación de la multa a imponerse. Naturalmente, si el costo determinado por nosotros mismos a un gasto no reportado lo modificamos a la baja, la sanción misma, que debería de servir como disuasivo a este tipo de conductas, sufrió de la misma suerte.
- b. **Su construcción a partir de una visión zonal y no territorial.** De conformidad con el artículo 27, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización,

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

la UTF tiene la encomienda de elaborar una matriz de precios, con información homogénea y comparable, tomando en cuenta aquella relativa al municipio, distrito o entidad federativa de que se trate y, en caso de no existir información suficiente en la entidad federativa involucrada, se podrá considerar aquella de entidades federativas que se cuenten con un ingreso per cápita semejante, de conformidad a la última información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En este sentido, la norma es muy clara al señalar que la construcción de la matriz de precios parte de una construcción sistematizada que sube del ámbito municipal, pasando por el distrital, hasta llegar a una consolidación por entidad federativa. No obstante, el día de hoy nos encontramos frente a una matriz de precios que se construyó con una visión zonal, en la que posicionamos distintas entidades federativas bajo una misma categoría, y que desatiende el mandato reglamentario que nosotros mismos nos dimos.

Es decir, por poner un caso en particular, tenemos un gran bloque que agrupa Quintana Roo, Querétaro, Baja California Sur, Sonora, Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México y Campeche compartiendo una misma matriz de precios, pero que, por lo mismo, desconoce la cercanía y comparabilidad entre uno y otro estado de este mismo bloque. Siguiendo con este mismo ejemplo, la diferencia entre el ingreso per cápita de la Ciudad de México y Campeche es que en el primero se tiene un ingreso de \$336.68, frente a \$651.94 por Campeche. Aquí ¿dónde queda la comparabilidad y cercanía cuando estas dos entidades federativas integran un mismo bloque y comparten una matriz de precios idéntica?

Los efectos de esta construcción zonal, se reflejan en que los costos que determinamos con motivo de un gasto no reportado puedan o no

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

corresponder con el valor real que dicho bien o servicio guarda en un territorio determinado, con el riesgo de que dicho valor sea inferior o superior al verdaderamente ocultado. Así pues, resultan aplicables los mismos efectos perversos que se señalaron en el apartado previo, léase que no pueda conocerse el monto total de los gastos erogados por los sujetos obligados y su comparación con aquéllos correspondientes a otros contendientes por el mismo cargo, y como consecuencia, que tampoco pueda conocerse si el sujeto se ubica en alguna causal de nulidad de la elección por un presunto rebase de tope de gastos. Finalmente, que la base de cálculo de la sanción sea, igualmente, inferior a la que de hecho debiera corresponderle.

Así, en los términos expuestos, lejos de contribuir a un adecuado ejercicio de rendición de cuentas, la construcción de la matriz de precios empleada en este ejercicio de fiscalización altera los resultados de la misma, contribuye a una reducción artificial en el monto de las sanciones que corresponden a los sujetos regulados y, eventualmente, puede tener efectos en la valoración de las reglas de equidad inherentes a un proceso electoral⁴.

C. Indebida reducción de los criterios de sanción, en contravención al principio de seguridad jurídica y a distintos precedentes de la materia. Tal y como manifesté al preámbulo del presente considerando, tampoco me es posible acompañar el sentido de los dictámenes que ahora se nos presentan cuando, en adición de las problemáticas señaladas en los apartados anteriores, contienen una

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

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

injustificada modificación a la baja, sobre criterios de sanción que esta autoridad ya había venido aplicando en pasados procesos de fiscalización e, incluso, en el que hoy nos ocupa. A manera de recuento los criterios de sanción modificados a los que me refiero son:

- a) Que el gasto no reportado por los sujetos obligados que era sancionado originalmente con una multa equivalente al 150% sobre el valor del costo determinado, pasó a una multa equivalente al 100%;
- b) Que cuando un gasto no era comprobado por los sujetos obligados⁵, y que anteriormente era sancionado con una multa equivalente al 100% sobre el valor de la operación reportada, pasó a ser sancionado ahora con una multa equivalente a sólo el 50%;
- c) Que el reporte extemporáneo de eventos de parte de los sujetos obligados, con posterioridad a la realización de los mismo, pasó de ser sancionado con una multa equivalente a 50 UMA, a una multa de tan sólo 5 UMA;
- d) Que el reporte de eventos hecho sin la debida anticipación de 7 días, tal y como lo exige la norma, pasara de una sanción equivalente a 10 UMA, a ser sancionado con sólo 1 UMA por evento;
- e) Que la omisión de realizar el prorratio entre las candidaturas beneficiadas respecto de los gastos reportados pasara de ser sancionado con el 30% del monto involucrado, a tan sólo el 5%; y

⁵ Entendiendo por tal, como se ha señalado, aquel gasto reportado pero carente de la documentación que permitiera corroborar a este Instituto el origen y destino lícito de los recursos.

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

- f) Que el cobro de las multas impuestas a los sujetos obligados, en específico a los partidos políticos, pasaran de ser cobradas con cargo a la ministración mensual que reciben como parte de sus prerrogativas para sus actividades ordinarias, hasta un equivalente del 50% de las mismas, ahora sólo sufrirán una reducción sobre el 25% de tales ministraciones.

La modificación de estos 6 criterios —y algunos otros que si bien no implicaron una propuesta específica en el seno de la COF, sino que están inmersos en los proyectos sometidos a consideración del Consejo General—, que fueron adoptados una vez vencidos los plazos de campañas electorales, no sólo vienen a impregnar de inseguridad jurídica nuestra actuación como autoridad, sino que merman en su sustantividad el modelo mismo de fiscalización.

Ello, pues 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.

Así, 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 la conducta tanto por el sujeto sancionado como por el resto de los sujetos regulados.

Empero, con la modificación de criterios que ahora se denuncia, ¿cuál es el impacto que estos tuvieron en montos y cifras concretas, durante este proceso de fiscalización? Para atender esta interrogante, es posible realizar un primer ejercicio de evaluación de costo-resultado. Para este proceso electoral 2017-2018, el INE

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

aumentó de manera considerable los recursos presupuestarios para la fiscalización, contando con \$281 millones que se destinaron exclusivamente al fortalecimiento de las labores de fiscalización, casi 380% más de presupuesto que el proceso electoral federal pasado. En términos de recursos humanos, esto se tradujo, a su vez, en la contratación de 1,194 personas, entre enlaces de fiscalización, auditores, abogados fiscalistas, economistas, contadores, monitoristas, auxiliares, especialistas técnicos, ingenieros y muchos otros profesionistas. Adicionalmente, se invirtieron grandes sumas de dinero en el mejoramiento de nuestros sistemas de fiscalización y rendición de cuentas. Y por supuesto, no puede dejarse de mencionar la adquisición de las herramientas de trabajo que cada uno de nuestros profesionistas requerían para el cumplimiento, cabal y oportuno, de sus responsabilidades.

¿Cuál fue el resultado de toda esta inversión? Aparentemente, la imposición de multas por un monto cercano a los \$873 millones. No obstante, y a pesar de que dicha cifra ha sido anunciada por algunos de mis colegas como un verdadero triunfo en materia de fiscalización de parte de este Instituto, considero que su lectura se debe de realizar con cautela y tomando en consideración la dispersión de este monto entre los distintos conceptos que sancionamos:

Tipo de conducta	Sanción Federal	Sanción Local	Total
Egreso no reportado	184,137,929.41	159,231,300.41	343,369,229.82
Tiempo real	40,585,475.97	87,934,438.72	128,519,914.69
Egreso no comprobado por propaganda contratada en internet con o sin intermediario	19,352,060.71	2,768,077.13	22,120,137.84
Eventos registrados extemporáneamente, de manera posterior a su celebración	15,878,200.00	66,519,768.38	82,397,968.38
Egreso no comprobado (omisión de presentar documentación soporte)	11,857,546.35	33,864,304.46	45,721,850.81
Ingreso no comprobado (omisión de presentar documentación soporte)	5,821,639.96	42,713,293.40	48,534,933.36
El sujeto obligado reportó gastos; no obstante, no realizó el prorratio entre la totalidad de candidatos beneficiados	4,649,539.68	1,404,790.58	6,054,330.26

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

Tipo de conducta	Sanción Federal	Sanción Local	Total
Eventos registrados extemporáneamente, de manera previa a su celebración.	3,552,283.80	12,890,019.48	16,442,303.28
Aportación persona prohibida	3,399,733.12	7,881,045.26	11,280,778.38
El partido cambió el estatus del evento a "realizado-oneroso" pero no registró gasto alguno de dicho evento.	2,380,924.00	1,598,217.40	3,979,141.40
Rebase del tope de gastos de campaña	1,877,604.80	2,854,313.84	4,731,918.64
Cheques girados a nombre de terceros	918,720.00	89,949.60	1,008,669.60
El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de los gastos por el uso o goce temporal de los inmuebles utilizados como casas de campaña	618,605.00	32,133,310.31	32,751,915.31
No reportó eventos en la agenda, no obstante, la autoridad detectó la celebración de eventos onerosos.	467,480.00	5,109,878.80	5,577,358.80
Forma	276,861.00	5,192,977.40	5,469,838.40
Omisión de presentar avisos de contratación	178,045.40	2,998,879.95	3,176,925.35
Beneficio indebido a Candidatos postulados por partidos o Coaliciones, proveniente de diverso instituto político.	93,657.20	4,455,385.50	4,549,042.70
Ingreso no reportado	89,224.20	10,581,641.94	10,670,866.14
Gastos no vinculados con la obtención del voto.	84,630.00	2,189,878.49	2,274,508.49
Omitir contratar bienes y servicios con proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores	79,673.28	429,305.26	508,978.54
Aportación prohibida en especie de personas físicas con actividad empresarial	75,361.00	95,665.03	171,026.03
Espectacular sin ID-INE	40,541.80	238,817.80	279,359.60
Omitir presentar alguno de los informes de campaña de los periodos a fiscalizar	30,950.40	1,517,698.00	1,548,648.40
No reportó con veracidad la temporalidad en la que realizó la operación	4,594.20	5,136,332.02	5,140,926.22
Cuentas por pagar a persona moral sin documentación comprobatoria.	0	49,768,621.92	49,768,621.92
No reportó con veracidad	0	6,625,054.64	6,625,054.64
Aportaciones en especie de militantes y simpatizantes mayores a 90 UMAs que no fueron pagadas mediante transferencia o cheque nominativo	0	6,591,312.20	6,591,312.20
Pagos mayores a 90 UMA realizados en efectivo	0	6,324,226.61	6,324,226.61
Egreso no reportado y no vinculado con las actividades de campaña	0	2,690,856.13	2,690,856.13
Entrega extemporánea de informe (sin requerimiento o derivado de la aplicación del CF/001/2018)	0	2,466,110.91	2,466,110.91
Aportaciones en efectivo superiores a 90 UMA	0	2,266,514.50	2,266,514.50

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

Tipo de conducta	Sanción Federal	Sanción Local	Total
Aportaciones en especie del candidato a su propia campaña, superiores a 90 UMA, sin acreditar que los bienes o servicios se pagaron mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta del candidato.	0	1,682,196.69	1,682,196.69
Subvaluación	0	1,628,702.58	1,628,702.58
Aportación de personas no identificadas	0	1,210,600.00	1,210,600.00
Obstaculizar funciones de la autoridad	0	968,006.00	968,006.00
Egreso sin destino conocido	0	942,832.80	942,832.80
Rebase al límite de aportaciones de simpatizantes o candidatos	0	919,430.70	919,430.70
Otros	0	2,295,047.34	2,295,047.34
Total general	296,451,281.26	576,208,802.17	872,660,083.43

Como puede observarse, una gran cantidad de los conceptos de multa que esta autoridad impuso, están íntimamente relacionados con lo que podría denominarse como una investigación de gabinete —entendiendo por ésta aquella que se realiza a partir de la información que los propios partidos y candidatos nos fueron proporcionando a lo largo de las campañas electorales—. Sin embargo, y este es uno de los tantos diferendos que mantengo, asumir la fiscalización como una simple revisión de gabinete es desconocer la realidad político-social de nuestro país, así como la forma en que los partidos políticos y candidatos en México despliegan sus estrategias de campaña. No puede decirse que este Instituto despliega con amplitud sus facultades de fiscalización, cuando éstas se reducen a revisar, a manera de *check list*, la información que los propios entes fiscalizados nos proporcionan, mientras que dejamos desatendido nuestros trabajos de investigación de campo.

Sin embargo, ante un modelo en el que no se aprovecha la obligación de los contendientes de reportar sus operaciones y actividades a tiempo real, la concentración de las labores de la UTF en tiempos muy breves, conlleva que se reduzca la capacidad de revisión y contraste que puede llevar a cabo, respecto de

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

los trabajos de verificación en campo que se realizaron a lo largo de las campañas electorales, en detrimento de la identificación de ingresos y gastos no reportados por parte de la autoridad electoral. Pues si bien podrá alegarse que sí se lograron identificar más de \$343 millones de gastos no reportados, el monto es muy similar al detectado en la revisión realizada respecto de la fiscalización del 2017, en la que únicamente se llevaron a cabo 4 procesos electorales locales, y resulta poco probable que el nivel de reporte de los sujetos regulados haya mejorado en una magnitud tal del año pasado a éste, que 31 elecciones —este año— conlleven una ausencia de reporte similar a la detectada el año anterior.

Ahora bien, más allá de esta reflexión, según se puede observar de la tabla de sanciones, los principales conceptos de sanción que esta autoridad impuso en esta fiscalización coinciden —casualmente— con aquellos que sufrieron una modificación en su criterio de sanción, referidos al inicio de este apartado, a saber: *i) Egreso no reportado; ii) Eventos registrados extemporáneamente, de manera posterior a su celebración; iii) Egreso no comprobado (omisión de presentar documentación soporte); iv) Eventos registrados extemporáneamente, de manera previa a su celebración; y v) El sujeto obligado reportó gastos; no obstante, no realizó el prorrateo entre la totalidad de candidatos beneficiados.*

Así, las infracciones cuya sanción se redujo, en términos de los nuevos criterios, representa más del 59% de las sanciones impuestas por esta autoridad, de lo que se desprende que no hay razones jurídicamente válidas para modificar los criterios de las sanciones a la baja. Las conductas infractoras son iguales en términos de las circunstancias de tiempo, modo y lugar; los bienes jurídicos tutelados son los mismos; la conducta es la misma. ¿Por qué, entonces, renunciar a nuestra facultad para generar incentivos que hagan que los sujetos regulados cumplan la ley? En circunstancias iguales, debemos imponerles sanciones iguales. Entre estas

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

elecciones y las pasadas no existen diferencias que ameriten una disminución de esta magnitud.

Así, retomando la interrogante acerca del impacto que la modificación de estos criterios de sanción significó para este proceso de fiscalización, debe decirse que los criterios de sanción que fueron modificados al interior del colegiado de la COF, no sólo vinieron a romper con una parte sustantiva del modelo de fiscalización que se había logrado construir durante estos últimos 4 años, sino que además se tradujo en una condonación injustificada a sus infractores por montos de multas que representan más del 100% de la cifra que, en este ejercicio, se presumen como resultado de este mismo ejercicio de fiscalización. Es decir, que si hubiéramos hecho uso de los criterios de sanción que esta autoridad había venido aplicando, y que el Tribunal ha validado en numerosas ocasiones, sancionaríamos con más de \$1,400 millones a nivel local, y más de \$650 millones a nivel federal. Es decir, mientras que el total de sanciones que se imponen según los criterios adoptados recientemente por la COF es de cerca de \$873 millones, con los criterios que tradicionalmente ha utilizado el INE, las mismas sanciones sumarían más de \$2,000 millones.

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, en el marco de un proceso electoral de la magnitud del que se llevó a cabo en 2018, en el que esta autoridad fiscalizó simultáneamente 3 elecciones federales y las correspondientes a los procesos electorales locales celebrados en 30 entidades federativas.

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

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

por parte de partidos políticos y candidatos, para la efectiva tutela del principio de equidad en la competencia.

Así, más allá de las sanciones —cuya aplicación fue contraria a los precedentes adoptados por este Consejo General y validados por la Sala Superior—, los dictámenes y proyectos de resolución contienen diversas decisiones que debilitan tanto la función de rendición de cuentas del ejercicio, como la posibilidad de hacer efectiva la fiscalización en tiempo real. Ello, pues tal como se desarrolló al inicio del presente considerando, 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 la competencia electoral, y de la verificación también simultánea, de la información proporcionada respecto de las actividades desarrolladas por los sujetos regulados.

TERCERO. Aunado a los motivos generales de disenso expuestos en el considerando anterior, los dictámenes y resoluciones aprobados por la mayoría de las y los Consejeros Electorales contienen diversos elementos específicos que considero deben ser objeto de una sana crítica, a fin de que podamos, como autoridad, proceder a detectar aquellas áreas de oportunidad en las que debemos de mejorar, si lo que buscamos es obtener un modelo de fiscalización más óptimo, eficaz y certero.

En particular, resulta relevante desarrollar un sistema de fiscalización que parta de la realidad de los contextos en los que se desarrollan las campañas —para los diversos cargos y en los distintos ámbitos geográficos—. Bajo esta perspectiva:

1) Se debe mejorar la coordinación de las distintas Direcciones que integran la UTF, para potenciar los efectos y alcances de las facultades de fiscalización que goza este Instituto. En primer lugar, se debe de poner especial atención al modelo que esta autoridad ha estado implementando para hacer de las labores de la UTF algo armónico en sus partes y poder potenciar sus facultades al máximo. Me refiero expresamente al modelo de coordinación que, en mi opinión, puede y debe mejorarse entre la Dirección de Auditoría, la Dirección de Resoluciones y la Dirección de Programación, todas ellas integrantes de la estructura orgánica de la UTF.

En este proceso electoral se recibieron una gran cantidad de quejas que, proviniendo tanto de la ciudadanía como de distintas fuerzas políticas, tuvieron por objeto alertarnos, en la medida de lo posible, de conductas que a juicio de los denunciantes podrían constituir algún tipo de infracción en materia de fiscalización. Este cúmulo de quejas, sin prejuizar sobre los motivos que pudieron o no acompañarlas, tenían un único y claro objetivo, que la autoridad interviniera, investigara y, en su caso, sancionara a los responsables, por conductas que a consideración de los denunciantes contravenían la normativa electoral en temas de fiscalización de las campañas electorales.

Es cierto, cada una de estas quejas, por mandato legal, tienen algún tipo de resolución emitida por parte de esta autoridad. Pero por ahora no me detendré en cada caso particular, ni me referiré en específico a aquellos casos en que acompañé o no los proyectos que fueron puestos a nuestra consideración en la misma sesión del 6 de agosto pasado. Para fines de la presente exposición, me parece que es atinente la siguiente pregunta: ¿qué debió pasar con toda esta información que nos aportaban los contendientes y la ciudadanía?



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

Sin importar el sentido de nuestras resoluciones, ¿acaso no es plausible considerar esta información como un valioso insumo o guía para nosotros, en lo que refiere a los otros trabajos de fiscalización que desarrollamos? Me causa un poco de preocupación pensar en cuántas de estas impugnaciones desechamos sin abrir siquiera una investigación, y no es una preocupación sobre si el sentido de dicha determinación pudiera yo acompañarla o no, sino porque de tajo pareciera que estas quejas eran irrelevantes para nosotros, porque pareciera que es información inútil o que en nada abonaría a la fiscalización.

Creo que justamente debió de haber ocurrido algo distinto, que debió de analizarse esta información, quizás si no como parte de una investigación o de un procedimiento particular, sí como información que podía alertarnos de qué era lo que podía estarse llevando a cabo a nuestras espaldas. Para derivar de ellas conclusiones que nos llevaran a poner mayor o menor énfasis en nuestras labores de auditoría. Conocer cuántos casos de eventos no reportados, de espectaculares sin identificador ID-INE, de acusaciones por triangulación de recursos, de gastos erogados en redes sociales, ¿acaso no podrían haber sido útiles al momento de auditar las contabilidades de los sujetos obligados? Esto es un trabajo que no puede advertirse de los dictámenes materia de este voto particular.

En este sentido, me parece que este trabajo de coordinación y visualización del contexto en el que se desarrollan las campañas electorales no se ve debidamente reflejado en los dictámenes sometidos a consideración del Consejo General. Para evidenciar lo anterior, vale la pena un ejercicio: ¿alguien se daría cuenta qué entidad o partido se está fiscalizando si los dictámenes no vinieran acompañados de su nombre en el título?, ¿seríamos capaces de distinguir entre el dictamen de Chiapas y Coahuila sólo mirando el contenido de las observaciones? Me parece que no, me parece que los dictámenes podrían ser sustituidos de una entidad por otra con

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

facilidad, pues no se advierten en los mismos actividades de fiscalización específicas, acordes a la entidad, el municipio o el distrito sujeto a análisis.

Todo esto es relevante, puesto que las quejas son los instrumentos que podrían acercarnos más a la realidad, a conocer si en determinada entidad o comunidad existe alguna práctica que prevalezca sobre otra en la forma en que los sujetos obligados destinan los recursos de sus campañas electorales. Me parece que esto es algo que no se está mirando y que no puede ser ajeno a la fiscalización de los recursos, porque no podemos fiscalizar al margen de la realidad, sino a partir de ésta. Esta autoridad debe buscar y establecer las condiciones para que el reporte ajeno se pueda convertir en nuestro aliado; es decir, que lo que el contrincante nos pueda decir, pueda sernos de utilidad.

Aunado a esto, las quejas en la materia proveen insumos que deberían alimentar nuestro proceso de auditoría. Tal como sucede con las quejas en materia de lo contencioso electoral, el modelo mexicano supone que los partidos se vigilarán entre sí. Pero para que este modelo funcione, la autoridad electoral debe estar preparada y dispuesta a investigar las quejas; también debe contar con las condiciones para poder hacerlo. Estoy convencida que con nuestras propias decisiones —tal como se ha señalado—, estamos operando en contra de nosotros mismos.

Retomando algunos datos incluidos en el considerando anterior, me parece que el argumento expuesto resulta aún más evidente a partir de algunos ejemplos sobre la forma en que, a mi parecer, esta autoridad está dejando de observar la realidad tal y como esta se nos ha presentado en ejercicios anteriores. Me refiero específicamente a las labores de investigación que realizamos para la detección de gastos no reportados por parte de los sujetos obligados, y tomo como ejemplo este caso, por lo alarmante e ilustrativas que son sus cifras. Con estos dictámenes se

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

pretende imponer un total de sanciones por cerca de \$343 millones por este concepto. Pero de 15,418 candidatos locales, debería de llamarnos la atención de que hay 5,967 a los que esta autoridad no les encontró gasto no reportado alguno; lo cual equivale a más de una tercera parte de los candidatos locales. Este dato, naturalmente, puede tener dos explicaciones plausibles: ya sea que los candidatos, en este proceso electoral, observaron conductas intachables en las que decidieron reportar todos sus gastos a esta autoridad; o ya sea que las tareas de investigación emprendidas por esta autoridad no están alcanzando a abarcar la fiscalización de la totalidad de las campañas.

Contra todo mi pesar, me parece que la experiencia nos debe de llevar a apuntar como más probable esta segunda explicación. Pero ¿qué tan preocupante es esta falta de investigación?, me remito al caso que observamos en los dictámenes de los candidatos a gobernador de Chiapas, en donde a uno de los candidatos no se le logró encontrar siquiera 1 peso de gastos no reportados, cuando este mismo candidato nos habría reportado más de \$5 millones de gasto; en este mismo supuesto, se encuentra uno de sus contendientes, también a la gubernatura de Chiapas, sólo que en este caso el candidato nos habría reportado gastos por \$22 millones, mientras que con los trabajos de auditoría sólo pudieron detectársele apenas \$24 mil como gastos no reportados. Otro caso particular, fue el del candidato que resultó ganador de la alcaldía de Querétaro, a quien tampoco se le logró encontrar 1 sólo peso de gasto no reportado, cuando estamos hablando de una campaña con gastos reportados de \$13 millones.

En resumen, lo que tenemos que hacer es redireccionar cómo se invierte todo este trabajo que realizan nuestras distintas direcciones, que de por sí es muchísimo, para que los resultados sean los que nos permitan realizar mejor la función que estamos llevando a cabo.

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

2) La falta de cuidado ante las reelecciones. Me detendré brevemente en un punto que, si bien guarda estrecha relación con lo manifestado en el numeral anterior, considero que debe hacernos reflexionar en la forma en que nuestra fiscalización debe de enfrentar los nuevos retos que se nos presentan, como fue el caso de que esta es la primera elección en la que tuvimos frente a nosotros candidatos que buscaban un cargo de elección popular por la vía de la reelección.

Sin embargo, de los dictámenes bajo análisis no se advierte que se haya implementado algún tipo de mecanismo o previsión para enfrentar con eficacia este tipo de casos, en donde quienes se postularon gozaban de un posicionamiento más aventajado sobre sus demás competidores, con la particularidad añadida de que se trataba de sujetos que, a su vez, también habrían mantenido control y acceso sobre recursos públicos con motivo de su cargo actual.

Esta reflexión no debe traducirse en que yo exigiera un trato diferenciado entre los contendientes, sino que me parece que es importante identificar que este tipo de candidatas y candidatos gozan de una situación y contexto de ventaja sobre sus pares —diciendo esto como una realidad que, de nueva cuenta, pareciera que decidimos obviar—. La falta de previsiones expresas sobre la materia, nos impiden conocer si en este primer ejercicio de reelección de cargos, existieron conductas atípicas que debieron de haberse sancionado o, en su defecto, si llegaron a existir comportamientos novedosos que nos exigieran pensar en modificar la forma en que se fiscalizan a este tipo de sujetos obligados.

Insisto, la autoridad electoral debe de empezar por reconocer la existencia de una realidad subyacente en todos los procesos electorales, para que, a partir de ella, los trabajos de fiscalización puedan empezar a gozar de una especialización cada vez más provechosa. Desgraciadamente, y con los dictámenes sometidos a

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

consideración del Consejo General, considero que aún nos falta mucho por aprender sobre este punto.

3) Falta de certeza en el gasto efectivamente erogado en publicidad en internet. Otro motivo de mi disenso tiene que ver con la opacidad que se tiene en el destino que tuvieron los gastos por publicidad pautaada en internet. Me refiero específicamente a este concepto de gasto por dos principales motivos: *i)* porque en comparación con ejercicios de fiscalización pasados, se ha visto un incremento considerable en la cantidad de recursos que a este rubro destinan los sujetos obligados. Muestra de ello es saber que hubo algunas candidaturas, principalmente en el ámbito municipal, que llegaron a destinar hasta el 99% de sus recursos en publicidad en internet; y *ii)* porque, desde mi particular punto de vista, se trata de un concepto de gasto sobre el que aún desconocemos mucho sobre su funcionamiento.

En particular, me parece que debe de llamarnos la atención que se trata de un tipo de gasto en el que, no con poca frecuencia, llega a hacerse la contratación de este tipo de publicidad a través de uno o dos intermediarios, con todas las vicisitudes que ello implica, con triangulación de recursos, con sub-contratación, con la celebración de múltiples contratos (mismos que no siempre conocemos), y con proveedores de este tipo de servicios que frecuentemente se encuentran fuera del territorio nacional. Con todo este contexto alrededor de este tipo de publicidad, me parece que la fiscalización de este tipo de gastos y concepto debió de ser más rigurosa y cautelosa por parte de nosotros como autoridad fiscalizadora; sin embargo, esto no ocurrió así.

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

Así pues, no debería de resultarnos ajeno que en recientes años la publicidad en redes sociales ha atraído, cada vez más, a un número considerable de internautas que pueden y son, de hecho, objeto de campañas electorales, por las ventajas que en el rubro publicitario ofrecen ahora este tipo de tecnologías. Asimismo, me parece que el Consejo General tampoco puede desconocer que durante este proceso electoral, llamó mucho la atención la forma en que las y los candidatos a un puesto de elección popular exploraron nuevos modelos de comunicación política que, en gran medida, echaron mano de las redes sociales —por citar uno de entre muchos ejemplos tuvimos el caso de aquellos candidatos que se publicitaron en plataformas de búsqueda por internet a partir del posicionamiento de su campaña cuando se ingresaban palabras clave, incluso, relacionadas con los nombres de sus contendientes—. Todo esto me parece que debió de verse reflejado en las labores de auditoría y fiscalización, y, a su vez, impactados en los dictámenes puestos a nuestra consideración.

Lamentablemente me parece que la opacidad con la que se manejan este tipo de campañas publicitarias, volvió a ser un obstáculo insuperable para nuestras labores de investigación. Arribo a esta conclusión tras haber analizado casos concretos en los que la UTF detectó la celebración de contratos con algún intermediario para que éste, a su vez, contratara con el proveedor de servicio de publicidad en internet, y en los casos de análisis se corroboró que subsiste el problema fundamental que ya habíamos experimentado en ejercicios anteriores: desconocemos cuánto es en realidad el monto que los partidos erogan para este rubro.

A manera de ejemplo, un partido político nos informó haber contratado servicios de publicidad por internet por montos cercanos a los \$10'000,000, gasto que comprobaba con un contrato celebrado con alguna agencia de publicidad que, haciendo las veces de una intermediación, se comprometía a hacer las gestiones y

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

pagos necesarios para que la campaña del partido político tuviera difusión en pautas pagadas y anuncios por internet. Sin embargo, al revisar la documentación comprobatoria nos podíamos encontrar con distintos supuestos:

i) que entre la documentación comprobatoria subida al SIF, no se localizaba el comprobante y/o factura del pago hecho por el intermediario al proveedor de la publicidad en internet (como ocurrió en el caso del informe de campaña del Partido Revolucionario Institucional en Yucatán);

ii) que habiendo encontrado el comprobante de pago, éste no resultaba verosímil de acuerdo con los términos pactados en el contrato por el propio sujeto obligado con su intermediario (este fue el caso de la coalición Por Tabasco al Frente, en el que la UTF detectó pagos a Facebook por más de \$750 mil, aunque el único comprobante que se localizó del pago amparaba la cantidad de \$33.53, no obstante la observación se le dio por atendida);

iii) también hubieron casos en los que, sencillamente, no cuadraban los montos recibidos por el intermediario y los montos que supuestamente se habían pagado al proveedor (de este supuesto, el ejemplo más claro que puedo mencionar es el de la empresa Adglow y la coalición Por México al Frente, en el que de las evidencias que subió el propio partido al SIF se localizó un desglose de pagos que reporta Adglow a su cliente, informándole que a Facebook se le habían pagado \$44.7 millones y a Twitter \$4.4 millones, pero que sólo se lograron localizar comprobantes de pago de Adglow a Facebook por apenas \$54 mil); y finalmente,

iv) tuvimos casos en los que la cantidad que pagaba el partido político a su intermediario era, tal cual, la cantidad que éste le pagaba al proveedor del servicio de publicidad por internet: es decir, que tal partido pagaba \$10 millones a su

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

intermediario, y éste pagaba esa misma cantidad de \$10 millones a Facebook o Google, haciendo suponer que el intermediario no recibía ningún tipo de contraprestación por sus servicios.

Como estos, hay otros tantos ejemplos que no nos permiten tener certeza de cuál fue la cantidad que realmente pagaron los partidos y candidatos por este tipo de publicidad, cuál fue la cantidad que por este servicio cobraron los intermediarios y cuál fue la cantidad que, efectivamente, terminó siendo pauta en internet. Esto, al final del día, termina siendo una especie de caja negra, en la que poco o nada hemos logrado desentrañar para averiguar cuánto dinero termina siendo pauta en internet bajo desconocimiento de la autoridad fiscalizadora.

El inconveniente no es menor, ya que justamente este tema fue uno de los que mayor controversia había causado en la fiscalización de las elecciones de 2017 y que, en su momento, se tradujo en introducir nuevos requisitos para la comprobación de este tipo de gastos, como es la exigencia de que se exhiban los pagos que realiza el intermediario hacia el proveedor de la publicidad pauta en internet. Sin embargo, me parece que nuevamente la realidad nos ha superado. Poco o nada pudimos hacer para conocer en qué términos son los que se pactan las subcontrataciones, cuáles eran los alcances de cada contrato celebrado para este tipo de publicidad, si los montos reportados por los mismos proveedores como producto de la contratación de publicidad por un link determinado podía o no corresponder a un solo contrato o a varios.

En fin, sin lugar a dudas es un número considerable de temas sobre los que aún necesitaremos avanzar para que esta autoridad fiscalizadora pueda encontrarse a la par de las exigencias que este tipo de publicidad nos demanda, a fin de poder conocer con nítida claridad cuánto es lo que se destina a este tipo de gasto y cuánto

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

es lo que efectivamente nos están reportando los propios sujetos obligados, para que a partir de ello actuemos en consecuencia.

4) Representantes Generales y de Casilla (Gastos de Jornada Electoral). El pasado 14 de marzo de 2018, este Consejo General aprobó en Sesión Extraordinaria el Acuerdo por el que se aprobaban los *Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán de apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes antes las mesas directivas de casilla en el Proceso Electoral 2017-2018*. Desde aquel momento manifesté mi completo rechazo a dicho modelo de fiscalización para este concepto, entre otras razones porque considero que lo que fue ahí aprobado era un modelo que incentivaba la simulación en los gastos erogados con motivo de la jornada electoral.

Sin pretender hacer aquí un recuento de todos los argumentos que en aquel momento motivaron mi decisión, debo manifestar que hoy, en el contenido de estos dictámenes, veo materializadas un cúmulo de inconsistencias generadas por dicho modelo de comprobación de gastos y/o gratuidad en los representantes generales y de casillas de los sujetos obligados.

En primer lugar, estoy en completo desacuerdo con que los comprobantes de gratuidad no hayan sido acompañados por algún tipo de documento de identidad que permitiera, a esta autoridad, corroborar que la firma asentada en cada comprobante, verdaderamente correspondiera al representante que se pretendía acreditar.

En segundo lugar, me parece que se vulneró la normativa jurídica al permitirles a los partidos políticos que fueran ellos los que decidieran, qué tipo de documentación e información nos presentaran por este concepto de gastos.

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

En tercer lugar, me parece que el modelo de incentivos que se creó a partir de que por cada reporte de representante oneroso se eximiría la comprobación de un representante gratuito, hizo uso de un modelo de absoluta simulación, en la que se hicieron compensaciones de manera extraterritorial y violentando la normativa electoral en este rubro. Es decir, lo que se hizo fue condonar con representantes onerosos de una entidad, los representantes gratuitos de otra, rompiendo así con un sistema de fiscalización veraz y objetivo.

5) Prorratio. El tratamiento y forma en que en los dictámenes y proyectos puestos a consideración del Consejo General se presentó el tema de prorratio también adolece de irregularidades que no puedo acompañar.

En específico, considero que, en el tema de prorratio, como en otros muchos temas, este Consejo General había ya dado pasos importantes en el establecimiento y aplicación de distintas reglas que tenían por objeto evitar la pulverización de un mismo gasto entre distintos sujetos obligados, de manera tal que, a través de una ficción, se distribuyeran los costos relacionados con un bien o servicio entre sujetos que, incluso, podían no verse realmente beneficiados por el mismo. Fue precisamente que ante tal situación este Instituto fijó reglas específicas, plasmadas en nuestro propio Reglamento de Fiscalización, para determinar en qué supuestos distintos sujetos obligados pueden verse beneficiados de un mismo gasto, para que, a partir de ello, se proceda a prorratio el gasto entre ellos.

Sin embargo, lo que se vio en este proceso electoral, fueron dos deficiencias que dieron marcha atrás a estos avances: por un lado, una deficiencia de tipo efectiva, entendiendo por ésta, aquella que resta efectividad a la determinación de un gasto que debiere ser prorratio, al no impactar adecuadamente el prorratio determinado por la autoridad en las distintas contabilidades de los sujetos a los que se les haya adjudicado un beneficio relacionado con un mismo gasto; por otro lado,

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

una deficiencia de tipo legal, específicamente una violación a nuestra propia normativa, al haber emitido durante el transcurso de las campañas electorales criterios que contrariaban directamente la forma en la que este Instituto permite el prorrateo de gastos entre los sujetos obligados, ampliando indebidamente el catálogo de sujetos que pueden compartir un gasto, aún y cuando esta materia se encuentre exhaustivamente regulada en nuestro propio Reglamento. En este sentido:

- a) **Sobre la falta de la plena identificación y complementariedad de los prorrateos entre distintos dictámenes.** Como ya he mencionado, los dictámenes presentados ante el Consejo General adolecen de una construcción exhaustiva que obstaculiza conocer, con plena seguridad y certeza, que los gastos que esta autoridad ha determinado como objeto de prorrateo (ya sea porque el prorrateo propuesto por los sujetos obligados está equivocado o ya sea porque no se realizó éste), tienen su debido impacto en las contabilidades y dictámenes de todos los candidatos a los que la propia UTF les está determinando un beneficio.

A manera de ejemplo, traigo a colación un caso específico, en el que esta autoridad determinó que un gasto debió de haber sido prorrateado entre distintos candidatos por haber obtenido un beneficio específico relacionado con el mismo: sin embargo, tras haber procedido a realizar el prorrateo omitido por el propio sujeto obligado, se pudo advertir que los montos determinados no fueron debidamente impactados en las contabilidades de los otros sujetos obligados. Me refiero, pues, a un prorrateo detectado por la UTF a nivel federal, relacionado con la Coalición Por México al Frente. En el Dictamen Federal por la Coalición de Por México Al Frente, en su ID 153, la UTF observó y sancionó la omisión de realizar el prorrateo entre la totalidad

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

de los candidatos beneficiados, en la que un gasto había beneficiado a seis (6) distintos candidatos, cuando la coalición únicamente había reportado el prorrateo entre cuatro (4) de ellos. Dicha situación puede observarse en el contenido del **Anexo 43-P2**, véase:

DATOS GENERALES						DIFERENCIA ENTRE LO DETERMINADO		
SUJELO OBLIGADO	CARGO	ENTIDAD	REFERENCIA CONTABLE	ID CONTABILIDAD	CEDELA DE PRORRATEO	GASTOS DE PROPAGANDA		
						AUDITORIA	PARTIDO	DIF.
						\$ 60.90	\$ 81.20	\$ 20.30
Ricardo Anaya Cortes	Presidente	Nacional	PH1/DR-09/05-2018	41841	1528	71.05	101.50	- 30.45
Yazmin de los Angeles Copete Zapot	Senadora	Veracruz	PH1/DR-09/05-2018	42852	1528	71.05	101.50	- 30.45
Julen Rementeria del Puerto	Senador	Veracruz	PH1/DR-09/05-2018	43032	1528	101.50	121.80	- 20.30
Marcela Uribe Esquivel	Diputado Federal	Veracruz	PH1/F-2-9/05-2018	44308	1528	99.74	-	99.74
Miguel Angel Yunes Marquez	Gobernador Estatal	Veracruz	PH1/DR-09/05-2018	44698	1528	1.76	-	1.76
Nicolas Ruiz Roset	Diputado Local	Veracruz	PH1/DR-09/05-2018	47088	1528			
TOTAL						\$ 406.00	\$ 406.00	\$ 0.00

Sin embargo, cuando se procedió a revisar la contabilidad correspondiente al candidato Nicolás Ruiz Roset, específicamente en su Anexo II, relacionado con los gastos determinados por la UTF, en su sub-apartado de *Diferencia de Prorrateo*, es posible advertir que el gasto determinado mediante el prorrateo realizado por la UTF desde el dictamen de la Coalición Por México al Frente, no se encuentra debidamente impactado en su contabilidad. Véase:

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

GASTOS REPORTADOS		DETERMINADOS UTF		
TOTAL DE GASTOS REPORTADOS	DIFERENCIA DE PRORRATEO	TOTAL DE GASTOS NO REPORTADOS (ANEXO II-A)	AJUSTES DETERMINADOS UTF (AUMENTO / DISMINUCIÓN)	TOTAL DE GASTOS DETERMINADOS POR AUDITORÍA
29=(20+A-28) \$ 1,682,843.49	30 = -	31 = \$ 986.37	32 = -	33=(30+31) -

Esto resulta ser un caso, entre muchos otros, en los que nuestro propio trabajo de auditoría no está surtiendo algún tipo de efecto, ya que de nada sirve que detectemos que un prorrateo está siendo realizado indebidamente por algún sujeto obligado, si cuando nosotros procedemos a corregirlo, su impacto no se contabiliza debidamente entre todas las candidaturas afectadas. Y más allá de si todo este trabajo no está teniendo algún tipo de efectividad, lo que más debería de llamarnos la atención es que esta irregularidad tampoco nos permite conocer, con seguridad, cuáles son los montos reales de gasto en que incurrió cada sujeto obligado. Como puede verse, esta falla afecta directamente, no sólo a nuestro modelo de fiscalización desde su concepción nacionalizadora, sino que tampoco permite tener certeza sobre los resultados mismos de la fiscalización, como elemento de validez de las elecciones mismas.

- b) **La indebida pulverización del gasto a partir de la implementación de los criterios adicionales aprobados mediante Acuerdo de la COF COF/012/2018.** En segundo lugar, me parece que por principio de congruencia tampoco podría yo validar la forma en que durante esta campaña se les permitió pulverizar su gasto a los sujetos obligados, en la

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

forma y términos que la COF aprobó en su acuerdo COF/012/2018. Estos motivos de disenso ya los he explicado extensamente en el voto particular que formulé para dicho Acuerdo, por lo que sólo insistiré en que, a la fecha, sigo convencida de que dicho Acuerdo rompió con el modelo de prorrateo que nosotros mismos nos habíamos dado en el Reglamento, provocando un escenario de inseguridad jurídica y falta de certeza absoluta, máxime considerando que dichos criterios adicionales fueron expedidos ya habiendo iniciado las campañas en varias entidades de la república, así como en la campaña a nivel federal, sin dejar de mencionar que desde entonces consideré que la COF no contaba con las atribuciones necesarias para modificar, de manera oficiosa, el modelo reglamentario del prorrateo.

Mantengo esta firme convicción de que dichos criterios adicionales vinieron a romper con el modelo mismo de la determinación de beneficios que el propio Consejo General estableció en el Reglamento de Fiscalización, ya que en su primer intento de implementación, con motivo de la emisión del Acuerdo INE/CG282/2018, fueron declarados inválidos por la Sala Superior, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-97/2018 y SUP-RAP-98/2018. En dicha ejecutoria, la Sala Superior determinó que la emisión de dichos criterios era indebida, considerando que el tema de prorrateo, así como las reglas para la determinación e identificación de beneficios relacionados con un mismo gasto, eran temáticas suficientemente reguladas en el Reglamento de Fiscalización vigente, por lo que su modificación no se encontraba debidamente justificada por parte de esta autoridad. No obstante lo anterior, la COF decidió insistir en la emisión de estos criterios, lo que hizo a través del Acuerdo COF/012/2018, sin que en algún momento superara el razonamiento esgrimido por la autoridad judicial, y menos aún fundara y



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

motivara, adecuadamente, las razones que justificaran la necesidad de su emisión.

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

Es grave que sea la propia autoridad quien altere la aplicación de las reglas a que deben sujetarse los partidos políticos y candidatos para rendir cuentas del origen y destino de los recursos que utilizaron en las campañas, 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 aquellas 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. Me parece que esta debe de ser siempre la aspiración que debemos mantener como autoridad electoral nacional, pues en muchas otras áreas y tareas hemos demostrado, me atrevería a

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

decir que incluso con creces, que tenemos al personal, la experiencia y conocimientos suficientes para hacerlo realidad.

Para contextualizar un poco mejor esta idea, en primer término, me referiré a los discursos que atentamente escuché de varios de mis compañeras y compañeros, que se expusieron durante su intervención en la instalación de la Sesión Solemne del pasado 1º de julio. Como se puso de manifiesto en aquel día, es cierto que el arduo trabajo desarrollado por el personal de este Instituto fue lo que nos permitió llegar a los comicios más grandes de nuestra historia, con la plena convicción de que sería una auténtica fiesta democrática. Pero todo esto ocurrió, también, porque se partió de una premisa muy importante, y es que, desde hace ya varios años, este Instituto Electoral ha asumido las tareas del día de la jornada electoral como un compromiso irrenunciable hacia la ciudadanía. Es decir, que sin importar las complejidades que pudieron haberse presentado durante todo el proceso, todas y cada una de las tareas que se requirieron para que el día 1º de julio la ciudadanía pudiera acudir a su casilla a emitir su voto, fueron asumidas por parte de la autoridad como algo ineludible. Dicho de otro modo: no hay obstáculo físico, jurídico, logístico, económico y, mucho menos, político que pudiera hacer que este Instituto renunciara a su función constitucional, de generar todas las condiciones necesarias para garantizar que todas las ciudadanas y ciudadanos puedan acudir a emitir su voto, que éste se cuente, y que se cuente bien.

Desgraciadamente, en un ejercicio de sana autocrítica, me parece que aún nos falta mucho como autoridad para poder decir que nuestro modelo de fiscalización parte de esa misma premisa. En primer lugar, porque se ha pretendido concebir a la fiscalización como un ejercicio de rendición de cuentas de los partidos y candidatos hacia la autoridad electoral, léase como una obligación de los contendientes hacia el árbitro electoral, lo cual es parcialmente cierto, pues tan sólo se trata de un lado

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

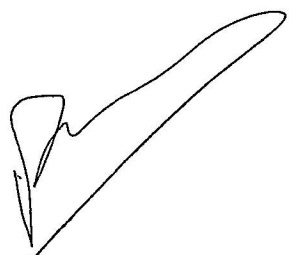
de la moneda, quizás el menos importante. La fiscalización no sólo es una obligación que imponen nuestras leyes hacia candidatos y partidos para rendir cuentas sobre sus ingresos y gastos, tampoco es sólo una obligación de esta autoridad a recibir y revisar las cuentas que nos rinden los actores políticos. La fiscalización es, ante todo, un derecho de las y los ciudadanos: el derecho a conocer de qué manera son manejados los recursos, públicos y privados, por parte de aquellos sujetos que aspiran asumir un cargo de elección popular; el derecho a conocer el destino de sus impuestos; el derecho a observar una contienda justa y equitativa entre todas las opciones políticas; así como el derecho a saber que aquellos contendientes que infringieron la norma asuman la responsabilidad de sus acciones.

Fue bajo esta lógica que se construyó el modelo actual de fiscalización, diseñado a partir de la reforma constitucional de 2014, y que poco a poco, a través de diversas determinaciones como las que motivan el presente voto particular, hemos ido desdibujando, pero que estamos obligados a preservar, precisamente como garantía de los derechos implícitos en el mismo, y que están en juego en una contienda electoral.

Por las razones expuestas, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, párrafo 1, fracción b), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto de los puntos 2 y 3 del Orden del Día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el pasado 06 de agosto de 2018, relativos a los Dictámenes Consolidados que presentó la Comisión de Fiscalización y Proyectos de Resolución

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

del Consejo General Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, durante los Procesos Electorales Concurrentes 2017-2018.



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