

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO CONCURRENTENTE

CONSEJEROS ELECTORALES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
DR. CIRO MURAYAMA RENDON
MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

VÓTO CONCURRENTENTE QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS ELECTORALES MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ, DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN Y MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ, EN RELACIÓN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL CUAL SE APROBÓ LA RESOLUCIÓN RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS AL CARGO DE GOBERNADOR, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2016-2017, EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los suscritos presentamos **VOTO CONCURRENTENTE** respecto del punto 3.2 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General de este Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado 26 de abril de 2017, al no compartir en su integridad el análisis realizado por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales respecto de las conclusiones sancionatorias en las cuales se consideró acreditada la infracción por parte de los sujetos obligados, a lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

En la resolución a la que se refiere el presente voto de disenso, la mayoría de los integrantes del Consejo General consideraron que, en ciertos casos, diversos partidos políticos infringieron la normativa electoral en materia de fiscalización, al haber omitido reportar sus registros contables en tiempo real y, como consecuencia de ello, determinaron imponer diversas sanciones económicas.

No compartimos en su integridad la determinación mayoritaria, fundamentalmente porque consideramos que el registro contable extemporáneo de aquellas operaciones que sean complementarias a una transacción primigenia -como resolvió la mayoría de los integrantes de este Consejo General-, no debe ser objeto de sanción, ya que implica la imposición de dos o más sanciones sobre el monto de un mismo evento económico, lo que se considera indebido al tratarse de un solo gasto que se puede representar en uno o más registros contables.

En principio, debe tenerse en consideración que, en los artículos 59 y 60, incisos a) y f), de la Ley General de Partidos Políticos se establece que cada partido político es responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, el

cual se conforma, entre otros aspectos, por el conjunto de registros destinados a informar de las transacciones que modifican la situación patrimonial del instituto político, y que facilitan el reconocimiento de operaciones relativas a sus ingresos y gastos.

Por su parte, en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización se establece que los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables de ingresos y egresos en tiempo real, entendiéndose como tal *“desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización”*.

En el artículo 17 del Reglamento referido se precisan los momentos en los que debe entenderse que ocurren y se realizan las operaciones. Al respecto, se establece que las operaciones de ingresos se realizan *“cuando los sujetos obligados los reciben en efectivo o en especie”* y que los gastos ocurren *“cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen”*. Además de lo anterior, en el citado precepto se prevé que los gastos **deberán ser registrados en el primer momento que ocurran**, atendiendo al momento más antiguo.

De lo anterior, se desprende que los registros de ingresos se deben efectuar al recibirse en efectivo o en especie, mientras que los gastos se registrarán siempre atendiendo al momento más antiguo, es decir, cuando los bienes o servicios se reciben, pagan o se formaliza el acuerdo de voluntades, sin considerar el orden en que cualquiera de estos tres últimos supuestos tenga verificativo.

Cabe precisar que en el artículo 18, numeral 1, del Reglamento se establece que el registro contable de las operaciones se debe hacer, en el caso de los ingresos, cuando estos se realizan, y en el caso de los gastos, cuando estos ocurren.

En nuestro concepto, la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 59 y 60, incisos a) y f), de la Ley General de Partidos Políticos, así como 17, 18, numeral 1, y 38 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, permite concluir que la obligación de reportar las operaciones de los ingresos y gastos en tiempo real está orientada a garantizar que la autoridad fiscalizadora **pueda conocer el origen, uso y destino de los recursos** que son otorgados a los partidos políticos y sujetos obligados, **a través del debido registro de las transacciones que modifiquen su situación patrimonial**, a fin de salvaguardar los principios de transparencia y rendición de cuentas, en el entendido que al registrar los ingresos cuando se realizan y los gastos cuando ocurren, se cumple con el registro oportuno de las operaciones y se da oportunidad a la

autoridad para verificar el origen y destino de los recursos, independientemente de que algunos eventos económicos se verifiquen en uno o más registros contables.

Como puede verse, al señalar “el primer momento en que ocurren” señala una fecha en singular, es decir, refiere un único plazo para cada operación. En cambio, el criterio de la mayoría abre espacio a varias fechas sancionables por un mismo concepto, rubro de gasto u operación.

De aplicarse el criterio aprobado por la mayoría de los consejeros electorales, se estaría, a nuestro juicio, ante el exceso de sancionar, como registros extemporáneos, operaciones registradas en el sistema de contabilidad en diferentes pólizas contables, pero que se refieren exactamente al mismo evento económico.

A continuación se presentan algunos ejemplos de registros contables en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) que fueron identificados como extemporáneos por la Unidad Técnica de Fiscalización y que son objeto del disenso:

- Conclusión 17, dictamen y resolución de la precampaña de Morena en el Estado de México.
 - a) La póliza de egresos número 7 por \$2,729,000.00 fue registrada por Morena en el SIF el 28 de febrero de 2017 para registrar el pasivo por una operación relacionada con gastos de transportación de la precandidata de Morena Delfina Gómez Álvarez, misma que correspondía a una contratación del 27 de febrero de 2017. Esta póliza se registró debidamente en el SIF dentro del plazo establecido.
 - b) El 3 de marzo Morena registró la póliza de egresos 21 por \$2,729,000.00 con fecha de operación 27 de febrero de 2017 y que se refiere al pago de la misma operación comercial, con la cual se canceló el pasivo registrado y se finiquitó el pago al proveedor de servicios de transportación. Esta póliza fue identificada con 1 día de extemporaneidad.

# Póliza			Fecha de Operación	Fecha de Registro	Días Extemporáneo	Concepto Póliza	Monto
7	NORMAL	EGRESOS	27/02/2017	28/02/2017	En tiempo	PRE_TRANS_B14_SERVITRANSPORTADORA TURISTICA	\$2,729,000.00
21	NORMAL	EGRESOS	27/02/2017	03/03/2017	1	TRANS_B14_SERVITRANSPORTADORA TURISTICA	\$2,729,000.00

Ambas pólizas contables se refieren al mismo evento económico, el monto de la operación es idéntico y se trata del mismo proveedor. En este caso el primer registro se realizó oportunamente en el SIF, no obstante por el criterio aprobado por la mayoría de los Consejeros Electorales, se determinó sancionar el segundo registro por extemporaneidad, desconociendo que se trata de un mismo evento económico que se capturó en más de una póliza por atender a momentos contables distintos – cuando se pactó el bien y posteriormente cuando se pagó-.

- Conclusión 13, dictamen y resolución de la precampaña del PAN en el Estado de México.
 - a) La póliza de diario número 2 por \$48,175.96 fue registrada por el PAN en el SIF el 11 de marzo de 2017 para registrar el pasivo por una operación relacionada con la estrategia y pauta digital de la precandidata del PAN Josefina Vázquez Mota, misma que correspondía a una contratación del 3 de marzo de 2017. Para esta póliza se identifican 5 días de extemporaneidad.
 - b) El 13 de marzo el partido registró la póliza de egresos 3 por \$48,175.96 con fecha de operación 3 de marzo de 2017 y que se refiere al pago de la misma operación comercial para estrategia y pauta digital, con la cual se cancela el pasivo registrado y se finiquita el pago por este concepto. Para esta póliza se identifican 5 días de extemporaneidad.

# Póliza			Fecha de Operación	Fecha de Registro	Días Extemporáneo	Concepto Póliza	Monto
2	NORMAL	DIARIO	03/03/2017	11/03/2017	5	PASIVO PARA PAGO DEL PROVEEDOR OJIVA CONSULTORES SA DE CV POR ESTRATEGIA Y PAUTA DIGITAL PARA SPOT DE JOSEFINA EUGENIA VAZQUEZ MOTA	\$48,175.96
3	NORMAL	EGRESOS	03/03/2017	13/03/2017	7	PAGO DE FACTURA AFAD3 A FAVOR DE OJIVA CONSULTORES PARA LA PRECAMPAÑA DE JOSEFINA VAZQUEZ MOTA	\$48,175.96

Ambas pólizas contables se refieren al mismo evento económico, el monto de la operación es idéntico, se trata del mismo proveedor y las dos están siendo sancionadas como registros extemporáneos. Para este caso, si bien se debe sancionar el registro contable más antiguo como extemporáneo, el segundo se refiere a un segundo momento contable del mismo evento económico, que no debería sancionarse.

En razón de los ejemplos previos, los que suscribimos este voto concurrente consideramos que los registros cuya extemporaneidad se debe sancionar **son sólo aquellos que se refieren a un evento económico que modifica la situación patrimonial de un sujeto obligado.**

Lo anterior porque, considerar como infracción a la normativa electoral en materia de fiscalización no sólo el registro extemporáneo de las operaciones relativas al momento en que un evento "ocurre" de conformidad con el Reglamento de Fiscalización, sino también respecto al registro extemporáneo de aquellas operaciones contables que sean complementarias de la transacción primigenia - como resolvió la mayoría de los integrantes de este Consejo General-, **conduce a que la autoridad administrativa electoral imponga dos o más sanciones sobre el monto de un mismo evento económico**, lo que se traduce en una doble o triple sanción respecto de un mismo gasto.

En efecto al imponerse una doble sanción sobre un mismo evento económico, por el concepto de registro extemporáneo, se violenta el principio de derecho *non bis in idem*, aplicable al derecho administrativo sancionador electoral, que establece la prohibición de que una misma conducta se castigue o se sancione doblemente¹. Por lo que en atención al citado principio y al de legalidad, consagrado en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, el Consejo General del INE sólo puede imponer, en su caso, una sola sanción por concepto de registro extemporáneo, cuando se trate de un mismo evento económico con registros contables posteriores que atienden a la situación propia de la transacción comercial del partido con el proveedor.

Desde nuestra perspectiva, el análisis realizado por la mayoría de las y Consejeros Electorales es inexacto, ya que, en la valoración respecto al cumplimiento o incumplimiento de la obligación de registrar las operaciones en tiempo real, se debió hacer una distinción entre los registros que se referían a un evento económico primigenio o único, capturados después de tres días ocurrida la transacción comercial, respecto de los registros complementarios registrados

¹ Lo anterior de conformidad con lo establecido en la tesis relevante XLV/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDIDESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, consultable en www.te.gob.mx; así como la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación I.1o.A.E.3 CS (10a.), de rubro: **NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2515.

extemporáneamente, esto es, aquéllos que se referían a una transacción por un bien o servicio, cuya entrega, pago, convenio o pacto, hubiera sido registrado previamente por el sujeto obligado, para considerar como infracción a la normativa en materia de fiscalización sólo los primeros y, consecuentemente, imponer una sanción atendiendo al monto involucrado y al momento de su reporte.

De conformidad con lo dispuesto en la normativa referida, los registros extemporáneos de las operaciones por las cuales se da a conocer que un evento económico “ocurre”, se traducen en una vulneración material de los principios de transparencia y rendición de cuentas, al impedir a la autoridad conocer de las operaciones que tienen un impacto efectivo en la disminución o incremento de los recursos de los sujetos obligados, por lo cual, son éstos los que constituyen un verdadero obstáculo para la actividad fiscalizadora.

En este sentido si bien el artículo 60 párrafo primero inciso B de la Ley General de Partidos señala que, las normas que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones y clasifiquen los conceptos de gastos de los partidos políticos candidatos así como la forma en que se fijan las infracciones son de interpretación estricta, esto en modo alguno significa, o limita que al momento de su aplicación no se puedan usar métodos como el gramatical, el sistemático o el funcional.

Con fundamento en estos criterios de interpretación es que tenemos por erróneo hacer una interpretación literal y considerar aquellos registros que se refieren a un evento económico singular como una pluralidad de conductas contables y en consecuencia una pluralidad de hechos sancionables. La finalidad de la norma, aunada con la finalidad de la fiscalización no es imponer cargas dobles a los institutos políticos o auditar momentos contables en abstracto.

Por esto, subrayamos la importancia de considerar la omisión del reporte en el registro contable en tiempo real como un evento singular, cuando ésta infracción pueda estar conformada por uno o varios hechos sucesivos, siempre que exista una unidad en la afectación, lo que por criterio de equidad nos constríne a una equivalente unidad en la sanción.

La conclusión que antecede se fortalece al considerar lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación², en el sentido

² Así lo consideró en la sentencia dictada en el recurso de apelación con la clave SUP-RAP-342/2016, al analizar la regularidad de los preceptos reglamentarios referidos.

de que, para efectos del registro en línea de sus operaciones, debe entenderse que los gastos o egresos de los sujetos obligados ocurrirán cuando se origine la obligación de una de las partes a prestar un bien o servicio a favor de la otra con derecho a recibirlo, ya sea el pacto que la generó, la entrega y/o prestación del bien o servicio, o su pago, sin que sea relevante el orden en que se materializó la transacción.

Esto último, resulta óptimo para garantizar una fiscalización adecuada, confiable y libre de retrasos, dado que la verificación del gasto registrado no dependerá de la fecha en que se reporte el finiquito del pago del bien o servicio implicado en la operación, que podría efectuarse con posterioridad a la conclusión del plazo de la revisión de los informes y traducirse en la posibilidad de que un gasto quede sin fiscalizarse dentro del periodo respectivo.

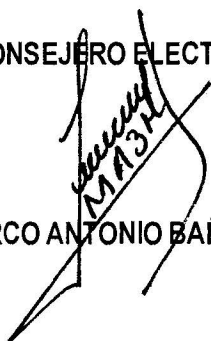
En consecuencia, desde nuestra perspectiva, estos registros son los únicos cuya extemporaneidad debe sancionarse, ya que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 17, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, para efectos de su registro un gasto se tendrá por ocurrido desde el primer momento en que surja la obligación que lo respalda.

Tomando en consideración lo antes expuesto, desde nuestro punto de vista, en la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, no debió aplicarse sanción por el registro extemporáneo de registros "complementarios".

Lo anterior, al considerar que la imposición de una sanción por el registro extemporáneo de operaciones complementarias de un ingreso o gasto previamente reportado constituye una determinación que carece de razonabilidad, en virtud de que la finalidad de la obligación de "realizar los registros contables de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren" consiste en que la autoridad fiscalizadora pueda conocer el uso y destino de los recursos públicos que son otorgados a los partidos políticos, dado que, para la rendición de cuentas, lo relevante es conocer en tiempo la afectación al erario de los partidos, no así, conocer con la misma anticipación cada uno de los momentos en que se liquida un gasto o se recibe un servicio.

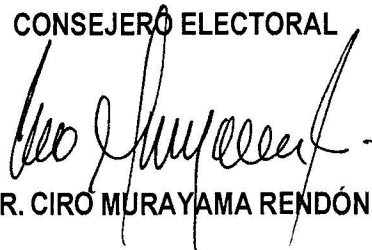
Por lo anterior, es que no compartimos la integridad de las consideraciones sostenidas por la mayoría de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

CONSEJERO ELECTORAL

Handwritten signature of Marco Antonio Baños Martínez in black ink, featuring a stylized 'M' and 'A'.

MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

CONSEJERO ELECTORAL

Handwritten signature of Dr. Ciro Murayama Rendón in black ink, with a cursive style.

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN

CONSEJERA ELECTORAL

Handwritten signature of Beatriz Claudia Zavala Pérez in black ink, with a cursive style.

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ