

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO SEXTO, NUMERAL CUATRO DE LOS LINEAMIENTOS PARA ESTABLECER LOS REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS A LOS QUE DEBERÁN APEGARSE LOS SUJETOS OBLIGADOS PARA LA COMPROBACIÓN DE LOS GASTOS O GRATUIDAD DE LOS REPRESENTANTES GENERALES Y REPRESENTANTES ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL EN LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE DIEZ DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 9, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito el presente **voto particular** en relación con el artículo sexto, numeral 4 de los Lineamientos citados al rubro, toda vez que, si bien acompaño el Acuerdo por el que se emiten los mismos en lo general, en congruencia con la votación emitida por el suscrito en el Acuerdo similar aprobado en el año 2018, no acompaño la porción normativa que establece un estímulo o incentivo a los partidos políticos para realizar la comprobación de gastos relacionados con el pago a Representantes Generales y de Casilla, por el cual se les exenta de la comprobación de un representante reputado como gratuito por cada representante efectivamente reportado como oneroso.

1. Antecedentes

El Acuerdo de mérito tiene como antecedente inmediato el diverso **INE/CG167/2018**, aprobado por mayoría del Consejo General en la sesión celebrada el 14 de marzo de 2018, por el cual, por vez primera, se emitieron los Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los Representantes Generales y Representantes ante las Mesas Directivas de Casilla en el proceso electoral 2017-2018.

Lo anterior obedeció a la necesidad de este Instituto de contar con directrices que brindaran certeza a los partidos políticos sobre los mecanismos y procedimientos aplicables a la fiscalización en el proceso electoral 2017-2018, en relación con la

forma de comprobación del gasto relacionado con Representantes de Casilla y Representantes Generales.

Dicho Acuerdo estableció cuestiones particulares que no se encontraban reguladas en el Reglamento de Fiscalización, pero que era necesario definir, como los plazos para el registro de las operaciones onerosas y gratuitas; la forma en que sería acreditada la gratuidad; los sujetos obligados y encargados del registro de los formatos de gratuidad en un subsistema informático creado para tal efecto; los rangos de costo que eran susceptibles de ser reportados por cada representante, y los mecanismos para resolver las contingencias que pudieran presentarse, que impidieran a los partidos políticos realizar el registro en tiempo y forma por causas imprevistas, entre otras.

2. Contenido del Acuerdo.

El Acuerdo materia del presente voto particular, reproduce la gran mayoría de las disposiciones contenidas en el antecedente al cual he hecho referencia, pero incorpora cambios, como son los plazos para el registro, que se ajustaron a aquellos relativos a los procesos electorales de 2019 y la solución de contingencias, donde se estableció que el INE facilitará equipos de cómputo a los partidos en caso que, por razones imprevistas, se encuentren imposibilitados para realizar la carga de información en sus propios equipos, entre otros.

Finalmente, el Acuerdo reitera, en su artículo sexto, numeral 4, una disposición que estimo relevante para nuestro sistema de fiscalización, que había sido aprobada en el correlativo Acuerdo de 2018, a saber:

**“Artículo sexto
De las Facilidades Administrativas
(...)”**

4. Para favorecer la declaración y comprobación de los gastos de representantes, **por cada representante general o de casilla que sea reportado en el Distrito Electoral correspondiente como oneroso por el sujeto obligado en el Subsistema de Registro de Representantes, se podrá eximir de cargar el recibo de gratuidad, a un representante general o de casilla en el apartado específico del Subsistema de Registro de Representantes.**” (Énfasis añadido).

Mediante esta disposición, se establece un “incentivo” para los partidos políticos, que les exenta de realizar la comprobación en el subsistema informático, de un formato de gratuidad -que en términos ordinarios debía ser cargado en el

subsistema- por cada gasto asociado a un Representante de Casilla o General que sea debidamente reportado como oneroso en el SIF. Lo anterior, de conformidad con el Acuerdo, de forma similar a los “estímulos fiscales” que puede aplicar el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que exentan o reducen diversos conceptos con el objeto de promover que los contribuyentes cumplan sus obligaciones tributarias.

De esta manera -señala el Acuerdo- se busca incentivar a los sujetos obligados, los partidos políticos, a que reporten el mayor número de gasto asociado al pago real realizado a sus representantes, teniendo como beneficio el no tener que acreditar mediante documentación comprobatoria, -los formatos de gratuidad firmados- aquellos servicios de sus representantes que se reportan como gratuitos; es decir, no se comprueba un representante gratuito por cada representante oneroso reportado. Esto bajo la óptica que, en ciertas ocasiones, la actividad fiscalizadora del INE puede ser un obstáculo que desincentiva la participación de la ciudadanía como Representantes Generales o de Casilla.

3. Motivos de disenso.

Como ya he manifestado, externé mi voto a favor del Acuerdo en lo general, porque considero que establece bases y criterios que resultan necesarios para el correcto funcionamiento del sistema para la comprobación de gastos o servicios gratuitos de Representantes Generales y de Casilla.

Sin embargo, mediante este voto particular me aparto del contenido del referido artículo sexto, numeral cuarto de los Lineamientos, en lo que respecta al “incentivo” descrito, por las razones que expresaré a continuación.

a) Carencia de facultades de la autoridad para establecer exenciones a la fiscalización.

En primer término, considero que no existe facultad otorgada al Consejo General de este Instituto, para determinar de forma arbitraria cuándo se puede omitir desplegar y ejercer nuestra obligación de fiscalizar el origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

En ese tenor, el diseño constitucional y legal del Modelo de Fiscalización -contrario al establecido para el Servicio de Administración Tributaria, el cual sí cuenta con

estímulos fiscales establecidos por el legislador de conformidad con cada tipo de contribución, que se pueden aplicar en los casos concretos señalados por la ley- no establece a la fecha excepción alguna para los partidos políticos que les permita gozar de excepciones a su obligación de comprobar las operaciones que realizan en la persecución de sus fines como entidades de interés público.

Bajo esta óptica, por una parte, los partidos políticos tienen en todo momento la obligación de comprobar los gastos erogados, y demostrar su dicho mediante la documentación idónea cuando reporten -como en el caso concreto- que lo que parece ser una erogación, se trata en realidad de un servicio prestado de manera gratuita.

Por lógica, esto lleva a la consecuencia que, en términos ordinarios, si el partido reporta ante la autoridad que los servicios de un determinado número de representantes a su favor fueron realizados de forma gratuita, ante la evidencia que existió ese servicio prestado, se debe comprobar esa gratuidad, so pena que esta autoridad, si existiese ausencia de esa comprobación, pueda reputar esos servicios como onerosos.

La disposición que no se comparte, se aparta de esa lógica, al establecer que por cada reporte oneroso de servicio de representante, el sujeto obligado no estará constreñido a comprobar un servicio gratuito de representante, lo cual se traduce en una permisividad que no cuenta con asidero legal o constitucional alguno, y en una disposición arbitraria generada por esta autoridad en beneficio de los partidos políticos, en perjuicio de la certeza y la transparencia en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

b) Jerarquía normativa.

En segundo término, tampoco puedo acompañar esa disposición, debido a que se trata de una norma que establece una excepción a un conjunto de facultades y obligaciones tanto de la autoridad como de los partidos políticos, que deriva de preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, lo cual se realiza a través de un documento de nivel inferior a todos ellos, consistente en un Acuerdo del Consejo General emitido para el caso concreto de la fiscalización que se realice a los procesos electorales de 2019.

En ese sentido, considero incorrecto que, con una norma de menor jerarquía, se pretenda hacer una excepción a obligaciones y al ejercicio de atribuciones que

derivan de normas superiores, lo cual estimo contrario a principios básicos del Derecho, que me impiden acompañar esa disposición.

c) Carencia de justificación debida.

El tercer motivo de disenso es que, suponiendo sin conceder que esta autoridad sí contara con facultades expresas para emitir esta clase de excepciones o “incentivos”, y aún si estas fueran de rango constitucional o legal que permitieran que no se traduzca en una transgresión al principio de jerarquía normativa, la aplicación de una disposición de esa naturaleza debe en todo momento contar con una razón de ser acorde al modelo de fiscalización, y una justificación reforzada que permita comprender sin reparos, que no resulta perniciosa para ese modelo, y que resulta necesaria e idónea ante cualquier otra solución posible.

En el caso concreto, considero que no se surten ninguno de esos extremos, ya que no solo resulta contraria al modelo de fiscalización, al establecer una excepción a la regla general y la lógica de la comprobación de los gastos ante la autoridad, sino que, además, tampoco se estima debidamente justificada.

El Acuerdo de mérito justifica esta exención en una premisa que no comparto, consistente en la necesidad de incentivar la participación de la ciudadanía como Representante General y de Casilla, al tiempo que se establece un mecanismo que facilita la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos.

Por una parte, no comparto que la forma idónea de incentivar la participación de la ciudadanía sea el reducir o flexibilizar el régimen de comprobación de gastos de los partidos políticos, ya que no existe razón lógica alguna en el Acuerdo que permita asociar ambos elementos como causa y efecto.

Es decir, no se presenta evidencia o razonamiento que permita concluir que, mediante la exención de comprobación de gastos de gratuidad, se incentive la participación de la ciudadanía, o se genere un efecto que motive a los partidos políticos a reportar con veracidad los gastos efectivamente efectuados con motivo de sus representantes. Lo que sí puede advertirse, es que los partidos tienen, merced de esta disposición, la posibilidad de calcular -de ser el caso- cuántos representantes deben reportar como onerosos de acuerdo al universo de representantes existentes, para gozar del beneficio de omitir la comprobación de un número igual, sea esto o no acorde con la realidad de los hechos.

Adicionalmente, en la lógica de la disposición que no se comparte, los partidos políticos podrían esperar que otros conceptos de gasto (como espectaculares,

bardas, propaganda utilitaria, etcétera) corriera la misma suerte, es decir, comprobar el gasto en uno de esos artículos o propaganda y esperar que les fueran exentados otros por igual.

En suma, considero que el estímulo o incentivo no se encuentra debidamente justificado, y que es en realidad contrario a los fines en que se pretende sustentar su aplicación, ya que, en aras de buscar un mayor reporte fidedigno de gastos, se acepta por esta autoridad una ficción, mediante la cual se permite legitimar un reporte que puede no ser un reflejo de los gastos efectivamente erogados, lo cual resulta en una permisión arbitraria a favor de los partidos políticos, contraria a la esencia del modelo de fiscalización.

Por lo anterior, en congruencia con el criterio que he venido sosteniendo en la materia, me aparto en lo particular de la disposición de los Lineamientos referida, por las razones expuestas.

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA