

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES RESPECTO DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN 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.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”); 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto décimo del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado 10 de abril de 2019, relativo al *Acuerdo por el que se aprueban 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*, aprobado mediante Acuerdo INE/CG215/2019.

ANTECEDENTES

1. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante “Diario Oficial”) el Decreto por el que se reformó el artículo 41 de la Constitución y, con ello, se creó el Instituto Nacional Electoral (en adelante “instituto” o “INE”). Asimismo, entre otras cosas, se estableció como atribución del Consejo General del INE (en adelante “Consejo General”), la **fiscalización** de las finanzas

de los partidos políticos y candidatos, tanto a nivel federal como local; asimismo, se previó que, en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, para lo que contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. En tales condiciones, se estableció que la Ley ordenará los **procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con los que cuenten los sujetos obligados en la materia**, para lo que se dispondrán de las sanciones que deban de imponerse por el incumplimiento de estas obligaciones.

2. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial, el Decreto por el que se expide la LGIPE, en la que se dispuso que: *i*) la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización (en adelante “COF”); y *ii*) en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General contará con la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante “UTF”), que será el conducto para superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

3. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos (en adelante “LGPP”), en la que, en su Título Octavo, Capítulos I, II y III, se regularon los procedimientos, alcances y fines de la fiscalización de los partidos políticos que se realizará durante los procesos electorales, misma que se desarrollará de forma “simultánea” al desarrollo de las campañas, así como a los procedimientos de revisión de sus informes de ingresos y gastos.

4. El 8 de septiembre de 2017, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG409/2017 mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización. Entre otros, los artículos 199 y 216-

bis, relativos a los conceptos de gastos de campaña y jornada electoral, que incluyen las aportaciones y los pagos en dinero y en especie que realicen los partidos políticos y candidatos independientes a sus representantes ante las mesas directivas de casilla. Al respecto, se incluyeron entre los gastos realizados el día de la Jornada Electoral, aquéllos realizados en alimentos y transporte. Respecto al envío de la documentación soporte, se precisó que se podrá efectuar a partir del mismo día en que se lleve a cabo la jornada electoral y hasta los tres días naturales siguientes. Además, se estableció que la comprobación de los gastos del día de la jornada electoral debía llevarse a cabo de conformidad con los Lineamientos que para tal efecto emitiera el Consejo General.

5. El 14 de marzo de 2018, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG167/2018, por el que la mayoría de mis colegas aprobaron 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*. En aquella ocasión, la suscrita emití un Voto Particular al considerar, sustancialmente, que: *i) dichos Lineamientos contrariaban las obligaciones que en materia de fiscalización asumen los sujetos obligados, ii) hacían nugatorias nuestras atribuciones como autoridad fiscalizadora, y iii) que el modelo diseñado daba pie a la simulación en el reporte de gastos relacionados con la acreditación de representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla por parte de los partidos políticos y las candidaturas.*

6. Por lo que hace a los procesos electorales que están en curso este año, el 23 de enero de 2019, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG29/2019, por el que aprobó los calendarios para la fiscalización correspondientes a los comicios en Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas.

7. Posteriormente, y luego de ejercer su facultad de asunción total para llevar a cabo la elección local extraordinaria en el estado de Puebla, el 6 de febrero de 2019, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG46/2019, mediante el que aprobó los calendarios para la fiscalización de tales procesos electorales.

8. El 18 de febrero de 2019, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG73/2019, por el que se aprobó el modelo para la operación del sistema de registro de representantes de los partidos políticos y candidaturas independientes para los procesos electorales locales ordinarios 2018-2019, los procesos electorales extraordinarios en el estado de Puebla 2019, así como para los procesos extraordinarios que deriven de los mismos.

9. El 10 de abril de 2019, en sesión extraordinaria del Consejo General, la mayoría de mis colegas aprobaron el Acuerdo **INE/CG215/2019**, por el que 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.*

CONSIDERANDOS

PRELIMINAR. De acuerdo con nuestra Constitución, así como con nuestro ordenamiento jurídico en materia electoral, es potestad y atribución del Consejo General de este Instituto fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, candidaturas, aspirantes y candidaturas independientes, en los periodos de recolección de apoyo ciudadano, precampaña y campaña. Por ello es que cuenta con diversos órganos técnicos y operativos que le permiten realizar esta función, a través de la instrucción de distintos procedimientos que tienen por objeto vigilar, observar y, en su caso, sancionar, el origen, uso y destino de los recursos que apliquen los sujetos obligados.

Por lo que hace a los recursos utilizados en periodo de campaña, los partidos políticos, coaliciones, candidaturas y candidaturas independientes pueden emplear el financiamiento que reciban de carácter público, privado o ambos, en los términos que disponga la Constitución, la LGIPE, la LGPP y las disposiciones locales respectivas. A su vez, los sujetos obligados podrán destinar estos recursos en aquellas erogaciones que la LGPP, en su artículo 76, párrafo 1, y el Reglamento de Fiscalización, en su artículo 199, identifica como gastos de campaña.

Dentro del rubro de gastos de campaña se ubican aquellas erogaciones que realicen los sujetos obligados para el pago de las estructuras y personal que participa a nombre o beneficio del partido político o candidatura independiente el día de la jornada electoral, relacionado con la actividad desplegada por los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla, mismas que serán considerados como un gasto de campaña y será fiscalizado para tales efectos, de conformidad con el artículo 199, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización, en atención a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante "SCJN"), en la sentencia que recayó a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados.

Desde el momento en que se incorporaron los gastos relacionados al día de la jornada electoral, específicamente a aquellos relacionados con la actividad desplegada por los representantes generales y ante las mesas directivas de casilla, al cúmulo de operaciones que deben de reportarnos los sujetos obligados en sus Informes de Campaña, este Instituto se enfrentó al reto de implementar mecanismos y procedimientos idóneos, eficaces y oportunos para investigar, comprobar, determinar y, en su caso, sancionar este tipo de movimientos. Y por supuesto que ello significaba un gran desafío para las labores de fiscalización, en razón de que este tipo de gastos presentan una complejidad particular, toda vez que se trata de

operaciones de difícil rastreo, dispersado entre una gran cantidad de personas y operado a través de grandes estructuras que, no en pocos casos, manejan importantes cantidades de dinero en efectivo, por lo que el Instituto estaba obligado a vigilar desde el origen lícito de los recursos, su adecuado manejo por quienes operaban estas estructuras y, además, cuidar que los montos que fuese pagados, efectivamente hubiesen sido recibidos, en las cantidades y a las personas que nos hayan reportado los sujetos obligados. Y es que esta complejidad a la que se enfrentaría este Instituto no era desconocida por quienes integramos este Consejo General, pues baste recordar los precedentes conocidos como caso “Monex” o el caso “Asismex”, cuyas investigaciones nos permitieron conocer gastos por más de 66 y 19 millones de pesos, respectivamente, que fueron utilizados para pagar la operación electoral el 1º de julio de 2012.

En un caso más reciente, tenemos el pasado proceso electoral local ordinario de Coahuila 2016-2017, donde fue tal la complejidad de la fiscalización sobre el origen, manejo y destino de este tipo de recursos que, incluso, este Consejo General ordenó la apertura de procedimientos oficiosos, a fin de que se pudiera revisar la forma en que los partidos políticos habían presentado la documentación comprobatoria de este tipo de gastos, toda vez que el análisis y estudio que debía de desarrollar nuestras áreas técnicas y operativas tenía que realizarse, prácticamente, de forma manual, haciendo un detallado cruce de información entre nuestras distintas bases de datos, como son el Sistema Integral de Fiscalización, el Sistema de Información de la Jornada Electoral, el Sistema de Registro de Representantes, además de toda la información que nos iba siendo proporcionada, día a día, por los partidos políticos fiscalizados en formato físico. A partir de esta experiencia fue que este Consejo General, justamente, advirtió y dimensionó la necesidad de elaborar un mecanismo eficiente, idóneo, veraz y objetivo para el reporte, comprobación y revisión de estos gastos.

Con este objetivo en mente, fue que el año pasado se presentaron, ante este Consejo General, 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*, y que, en esencia, sirvieron como base para los Lineamientos que se aprobaron para los procesos electorales de este año. Sin embargo, desde aquella ocasión manifesté mi desacuerdo con el procedimiento que se planteó como supuesta solución a la encrucijada a la que que nos enfrentábamos para fiscalizar los recursos utilizados por los sujetos obligados para el pago de representantes generales y de casilla.

Lo que planteaban aquellos Lineamientos (y que en gran medida, se retoma en los aprobados para los procesos electorales de este año) era, básicamente:

1. Que los sujetos fiscalizados tienen la **obligación de informar** a este Instituto la modalidad en la que se les prestará el servicio de representación general y ante las mesas de casilla, esto es, si se realizará de manera **gratuita u onerosa**. Esta información deberá de proporcionarse desde el momento en que los sujetos obligados registren a sus representaciones en el *Sistema de Registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidaturas Independientes, Generales y ante Mesa Directiva de Casilla*.
2. Que en caso de que los servicios de representación les fueran a ser **prestados de manera gratuita**, los sujetos obligados tendrían que utilizar el Subsistema de Registro de Representantes, a través del cual se les emitiría un formato (**Comprobante** de Gratuidad) pre-llenado con la información del representante acreditado, para que, una vez impreso, fuera firmado por éste. Una vez firmado el Comprobante de Gratuidad, en principio, se tenía que volver a cargar al Subsistema por parte del sujeto obligado, a fin de completar

la comprobación de la operación para fines de la fiscalización. Sin embargo, en ningún momento se le exigió a los sujetos obligados acompañar a estos formatos copia de algún tipo de identificación oficial, a fin de tener certeza de que la firma asentada en el comprobante respectivo, efectivamente correspondiera al representante acreditado. **Tampoco se incorporó algún mecanismo para que este Instituto pudiera confirmar o confrontar la veracidad de la supuesta manifestación de gratuidad.**

3. Que en caso de que los servicios de representación les fueran a ser **prestados de manera onerosa**, los sujetos obligados tendrían que reportar los **montos provisionados** a través de una plantilla de Excel y acreditar la representación en el Sistema Integral de Fiscalización. Con este documento Excel y con el documento que acreditara la dispersión del recurso, este Instituto daría por debidamente comprobado el reporte de gastos correspondientes, **sin incorporar algún mecanismo veraz o idóneo que permitiera acreditar que los recursos reportados correspondieran a los montos entregados, y que efectivamente**, éstos habían sido recibidos y cobrados por las representaciones acreditadas.
4. Finalmente, y bajo la supuesta intención de favorecer la declaración y comprobación de los gastos de sus representantes, **se incorporaban dos especies de “estímulos”** a los Lineamientos: *i)* que por cada representante general o de casilla que hubiese sido reportado como oneroso por el sujeto obligado, se le liberaba de la obligación de cargar un recibo de gratuidad en el apartado específico del Subsistema de Registro de Representantes, es decir, que en una especie de *intercambio*, **por cada representante que se reporte como remunerado, se perdona el reporte de uno gratuito; y ii)** que **la obligación de reporte de estos gastos se limitaba a dos representantes por casilla** (de los cuatro que tenían derecho a acreditar);

es decir, que en cada casilla se contabilizaría y sumaría al tope de gasto el monto pagado de hasta dos representantes registrados por el sujeto obligado (siendo que eventualmente podrían acreditar hasta cuatro), siempre y cuando hubiese existido evidencia de su asistencia en el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE).

Ahora bien, más allá de los motivos de disenso que, en concreto, tuve con los Lineamientos aprobados para el proceso electoral concurrente del año pasado, mismos que expuse en el Voto Particular que emití en aquella ocasión, me interesa destacar que en estos “nuevos” Lineamientos se está recogiendo, en términos generales, la misma dinámica, la cual de forma muy evidente, ya ha mostrado la peligrosidad de sus deficiencias en el proceso electoral extraordinario del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, del año pasado, al que me referiré en líneas posteriores.

PRIMERO. Tal como lo expresé en el preámbulo del presente voto particular, estoy en desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de mis colegas del Consejo General de aprobar, en los términos en que fueron presentados, los *Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apearse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla* (en adelante “Lineamientos”), y que serán vigentes para las entidades federativas que tengan procesos electoral en el presente año 2019.

Los motivos de mi disenso surgen a partir de los efectos negativos que estos Lineamientos tienen en el modelo de fiscalización vigente, pues **olvidan las razones por las cuales la SCJN determinó que los gastos erogados el día de la jornada electoral, específicamente en el pago de las representaciones generales y antes las mesas directiva de casilla, debían de contabilizarse**

como gastos de campaña, no obstante que ocurran con posterioridad a la conclusión de ésta.

Estos efectos negativos, lamentablemente, no son una mera consideración u opinión aislada de parte de la suscrita, sino que recogen la experiencia del proceso electoral extraordinario celebrado en el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, el pasado 23 de diciembre de 2018, y que puso en evidencia la deficiencia originaria de la que adolecen los Lineamientos aprobados por la mayoría de mis colegas, ya que repiten, en esencia, el modelo de comprobación de gratuidad y/u onerosidad para representantes generales y de mesas directivas de casillas, aprobados mediante diverso Acuerdo INE/CG167/2018.

Para el mejor desarrollo expositivo del presente Voto Particular, estimo conveniente contextualizar: primero, los motivos que manifestó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, para considerar como gastos de campaña aquellas erogaciones realizadas el día de la jornada electoral, por parte de los partidos políticos, candidaturas y candidaturas independientes; y segundo, los hechos ocurridos en el proceso electoral extraordinario para el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, celebrado el pasado 23 de diciembre de 2018, mismos que ponen de manifiesto el riesgo a la simulación que se abrió con motivo de la aprobación de los Lineamientos aprobados mediante el Acuerdo INE/CG167/2018, que son, como ya mencioné, en esencia idénticos a los que hoy son el objeto del presente Voto Particular.

Hecho lo anterior, me avocaré a exponer, en el Considerando SEGUNDO, las coincidencias que guardo en la identificación de un problema al que aún no llegamos a una solución adecuada, a pesar de contar con mecanismos alternos que podrían haber sido implementados, en aras de fortalecer la rendición de cuentas respecto de los montos erogados con motivo de los procesos electorales; mientras que en el

considerando TERCERO, los motivos de mi disenso con el modelo que fue aprobado por mis colegas del Consejo General, detallando en cada caso las particularidades de cada uno de mis argumentos.

A. En cuanto a los gastos de la jornada electoral

Para comprender las razones por las que los gastos de la jornada electoral se contabilizan como gastos de campaña —no obstante ocurren con posterioridad a la conclusión de ésta—, resulta indispensable traer a cuenta lo resuelto por la SCJN, en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, respecto a la inconstitucionalidad del artículo 76 de la LGPP, que consideraba como gasto ordinario el correspondiente a las estructuras electorales utilizadas el día de la jornada electoral. En dicha sentencia, la SCJN señaló lo siguiente:

“[...] En efecto, por disposición constitucional, las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un proceso electoral en curso, pues se trata de erogaciones que no tienen por misión conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica de la persona moral que no puede ser en ningún momento suspendido.

A diferencia de lo anterior, las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, constituyen recursos que deben aplicarse también única y exclusivamente en forma intermitente de acuerdo al pulso de los procesos electorales, ya sea en forma directa mediante la adquisición de propaganda, o bien en forma indirecta, aplicando los fondos a reforzar la estructura orgánica partidista, por la obvia necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para las tareas de organización del partido y de la gestión administrativa que esos procesos implican.

Ahora bien, tomando en cuenta que la Constitución Federal no autorizó que los fondos de unas y otras ministraciones se ajusten o se combinen, y mucho menos que se sumen sus montos, este Tribunal Pleno determina que las normas reclamadas rebasan lo autorizado por aquélla, toda vez que instituyeron dos nuevos conceptos de ministraciones económicas al margen de lo que la Norma Fundamental prevé, como son los de “estructura partidista” y de “estructuras electorales”, los cuales a pesar de que se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, incongruentemente con este destino, el legislador secundario los etiquetó presupuestalmente dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, lo cual no resulta constitucionalmente admisible porque significa incrementar el gasto ordinario con erogaciones que no son continuas o permanentes, y restar a cambio, en una cantidad equivalente, los fondos intermitentes para la obtención del voto, suma de dinero que además ya no será fiscalizada para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.¹ [...]”

Al respecto, la SCJN fue clara al establecer que dado que la Constitución no prevé en modo alguno autorización para que los gastos del periodo ordinario y de campaña puedan combinarse y mucho menos sumarse, carecía de constitucionalidad la disposición que preveía que los conceptos de “estructura partidista” y “estructuras electorales” fueran etiquetados presupuestalmente dentro de las actividades ordinarias de los partidos políticos, no obstante que no están concebidos para erogarse dentro del periodo de campañas.

A la luz de lo resuelto por la máxima autoridad constitucional, los partidos políticos y candidatos están obligados a reportar como gastos de campaña, los relativos al servicio prestado por los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral.

¹ Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, página 150.

A partir de esta decisión, el Consejo General ha emitido diversas normas reglamentarias para establecer los mecanismos de reporte y comprobación de los referidos gastos. No obstante, la experiencia en su aplicación ha permitido identificar que la mayoría de los partidos políticos y candidatos no registraron pago por dicho concepto, generando diversas problemáticas para la comprobación y revisión de la “gratuidad” en la prestación de los servicios por parte de sus representantes.

Al respecto, vale la pena señalar que el reporte y la comprobación de los gastos erogados con motivo de la representación ante las casillas no se trata de una cuestión menor, tanto por los montos que pudieran estar involucrados² —a la luz de su cuantificación para efectos del cumplimiento de los topes de gastos de campaña—, como por el desconocimiento del origen de los recursos empleados para este fin. Ello adquiere una relevancia particular, si tomamos en consideración que en la práctica, se trata de recursos que comúnmente se distribuyen en efectivo, por lo que se dificulta sobremanera conocer y rastrear su monto, origen y destino.

Por ello, dada la relevancia que la fiscalización tiene para la tutela efectiva del principio de equidad, los Lineamientos materia del presente Voto Particular resultaban de la mayor trascendencia, para el cumplimiento de los principios de certeza y legalidad que deben regir las determinaciones de esta autoridad.

B. Experiencia de la jornada electoral del 23 de diciembre de 2018, en el marco del proceso electoral extraordinario para el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León.

² Solo como punto de referencia, vale la pena señalar que —incluso con independencia del *sub reporte* que pudo haberse presentado— con motivo de la fiscalización de las contiendas electorales del 2015, al menos uno de los partidos políticos —el Partido de la Revolución Democrática— reportó haber erogado más de 56 millones por este concepto —que en conjunto y en sí mismo, equivalían a los topes de gastos de campaña de más de 40 candidatos a Diputado Federal—, lo que evidencia la trascendencia de la adecuada fiscalización de los recursos empleados con este propósito.

Lo acontecido en el pasado proceso electoral extraordinario que se celebró el pasado 23 de diciembre de 2018, con motivo de la reposición de la elección para el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, en el proceso electoral del año pasado, resulta ser un caso que ejemplificó, lamentablemente de la peor forma posible, los riesgos a la simulación en la que se ubicó este Instituto, con la aplicación de los diversos Lineamientos aprobados mediante Acuerdo INE/CG167/2018, mismos que, en esencia, son la base de los que hoy son objeto del presente Voto Particular.

Para la celebración de la jornada electoral el día 23 de diciembre (léase, un día antes de la Nochebuena), este Instituto pudo ser testigo de las dificultades que entrañaba una fecha como esa para la organización de los comicios. Entre las muchas vicisitudes que se presentaron, estaba aquella relacionada con lo laborioso que nos estaba resultando encontrar a gente dispuesta a fungir como funcionaria o funcionario de casilla. Nuestros Capacitadores Asistentes Electorales estaban encontrándose con unas tasas altísimas de rechazo por parte de la ciudadanía para integrar las mesas directivas de casilla, aun y cuando por esta labor se les ofrecía un apoyo económico por sus servicios de \$450.00 MXN.

Estas dificultades no fueron exclusivas de este Instituto, sino que los propios partidos políticos contendientes en dicha elección, nos manifestaron lo complicado que les estaba resultando encontrar a gente dispuesta a fungir como representantes suyos ante las mesas directivas de casilla. Sin embargo y contra todo pronóstico, al momento de revisar los Informes de Ingresos y Gastos de Campaña de dicho proceso electoral extraordinario, nos encontramos que los partidos políticos no sólo consiguieron representación en todas las casillas instaladas, sino que además dicha representación fue prestada de manera gratuita. En el caso de algunos partidos, tuvimos que según la información reportada, el 100% de sus representantes decidieron dedicar, de forma completamente

desinteresada y gratuita, todo el domingo 23 de diciembre de 2018 a representarlos ante las mesas directivas de casilla; mientras que la realidad a la que se enfrentó este Instituto se encontraba en el extremo opuesto, toda vez que el apoyo económico que se le ofrecía a la ciudadanía por la prestación de sus servicios para la integración de las mesas directivas de casilla, por \$450.00 MXN, les resultaba poco atractivo y bajamente remunerativo, considerando, precisamente, la fecha prevista para la jornada electoral.

Esta situación fue denunciada públicamente por una servidora durante la sesión extraordinaria de este Consejo General celebrada el 23 de enero de 2019, fecha en la que conocimos los Informes de Ingresos y Gastos de Campaña de dicho proceso electoral extraordinario. En aquella ocasión, también indiqué que la información que se nos presentaba en los Dictámenes respectivos, sobre la gratuidad en el 100% de los representantes generales y ante las mesas directivas de casilla, atentaba contra todo sentido común y, consecuentemente, propuse que se abriera un procedimiento oficioso para investigar estos hechos. Sin embargo, mi propuesta fue rechazada por todos mis colegas, bajo el argumento de que, justamente, de acuerdo a los Lineamientos que nosotros mismos habíamos aprobado, no había forma de exigirles mayor información o documentación soporte a los partidos políticos, más allá del simple formato de gratuidad firmado y subido al Sistema Integral de Fiscalización; incluso, sin la certeza de que esa firma correspondiera fielmente a la firma del ciudadano acreditado como representante, porque tampoco les habíamos exigido a los partidos, de acuerdo a los Lineamientos, que acompañaran copia de la credencial de elector o algún otro documento de identificación oficial.

Ante estos hechos y la experiencia que esto nos podría haber dado para idear mejores mecanismos para la rendición de cuentas de los recursos que reciben y ejercen los sujetos obligados en los procesos electorales, es que me resulta

preocupante que este órgano colegiado se limite a proponer esquemas idénticos esperando resultados distintos.

SEGUNDO. Previo a expresar mis diferencias, también considero necesario aclarar que reconozco la necesidad que existe de que este Consejo General emita instrumentos idóneos para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y de casilla, aplicables a los distintos procesos electorales, ya sea a través de la aprobación de Lineamientos o, de modo más permanente, en la posibilidad de modificación a nuestros ordenamientos reglamentarios.

También reconozco que todos los que integramos este Consejo General, tenemos perfectamente claro cuál es el problema que se desea atajar en este rubro, en tanto que lo usual es que los partidos políticos y demás sujetos obligados no nos reporten muchos de sus gastos, y que también es una práctica común el que nos informen que todos sus representantes fueron voluntarios y desinteresados, por lo que manifiestan no tener gastos asociados a tal representación. No obstante, este Instituto ha tenido evidencia en contrario —tanto en el ejercicio de sus funciones de fiscalización³, como en su trabajo en campo—. Tan es así, que al ir a buscar y capacitar a las personas insaculadas para integrar las mesas directivas de casilla, personal de este Instituto advirtió una incidencia recurrente de funcionarias y funcionarios que el INE ya había capacitado, que renunciaban a este cargo para fungir como representantes de partido, bajo el argumento de que “el partido político les pagaba más”. Derivado de ello, a partir del 2016 se modificaron las reglas para la acreditación de los representantes de partidos políticos y candidatos, y se

³ Vale la pena recordar el caso “Monex”, derivado del cual se conocieron de gastos por más de 66 millones de pesos erogados por el Partido Revolucionario Institucional con motivo del pago a su estructura electoral con motivo del proceso electoral de 2011-2012.

estableció una restricción para ser representante, si ya se había sido designado funcionaria o funcionario de mesa directiva de casilla.

Con esa experiencia a cuenta⁴, me resulta difícil dar por cierto —tal como lo señalan los partidos políticos al momento de reportar los gastos por este rubro— que tales actividades no son remuneradas, y que como generalidad, dichas representaciones se prestan en forma gratuita, voluntaria y desinteresada. No niego la eventualidad de tal supuesto, pero debemos generar Lineamientos que cubran todas las posibilidades, que establezcan la ocurrencia de dichos gastos y que se genere certeza del reporte por parte de los sujetos obligados, de cualquiera de los supuestos que se presenten.

TERCERO. Ahora bien, por lo que toca a mis diferencias, fundamentalmente encuentro que —en los términos en que se han presentado—, la forma de manifestación y registro por los sujetos obligados respecto a si los representantes que acreditan, serán remunerados o actuarán en forma honoraria, a través de un incentivo para reportar; y en consecuencia, el sistema aprobado para hacer el registro y pago de dichos montos, **altera esencialmente el ejercicio de fiscalización** para el último tramo del proceso electoral.

Es mi convicción que **el sistema de *beneficios* que se vuelve a contemplar** en los Lineamientos, en su Artículo sexto “*De las Facilidades Administrativas*”, **corrompe los procedimientos y no logra la consecuencia esperada de hacer transparente el flujo de los recursos erogados** por los sujetos obligados por este concepto, **y garantizar la equidad en la contienda**, a partir de la revisión del cumplimiento de los topes de gastos de campaña.

⁴ Aunado al hecho que incluso en la Ley se reconocieron los gastos erogados por este concepto, más allá de que se hayan catalogado como “gastos ordinarios”, previo a la determinación de la SCJN.

En este sentido, estimo que **el procedimiento en su conjunto omite tomar en cuenta toda la información que requeriría este Instituto para poder hacer,** aunque sea de modo muestral, **un contraste de la información entre aquella que nos presenten los sujetos obligados y la que este Instituto podría recolectar a través de otros métodos.** Esta deficiencia, es justamente la que permitió que, durante el proceso electoral extraordinario en Monterrey del año pasado, los sujetos obligados nos reportaran información que contrariaba todo sentido común, y la que impidió que nosotros, como Instituto, pudiéramos tener elementos mínimos para desvirtuar la información que los contendientes decidieron presentarnos.

Además, la lógica en la que se basa el proyecto, considero que **fomenta más la evasión que el cumplimiento,** no sólo de la información respecto del origen y destino de recursos utilizados durante las campañas electorales, sino que generará una fuga de una buena parte de los propios recursos empleados por partidos y candidatos el día de la jornada comicial, sin que pueda detectarse y sin la menor posibilidad del establecimiento de sanciones al respecto. Ello, derivado de que la ausencia de información sobre los recursos erogados es consecuencia directa, precisamente, de una decisión que adopta este máximo órgano de dirección, en detrimento de nuestras áreas encargadas de llevar a cabo la fiscalización.

También me aparto de la resolución adoptada por la mayoría de mis colegas, puesto que con la inclusión de estos supuestos **“estímulos” o “incentivos”** para el reporte de este tipo de gastos, **este Instituto está renunciando, sin justificación alguna, a su labor de investigación, contraste y comprobación de los ingresos y gastos de los sujetos obligados,** funciones que le corresponderían como máxima autoridad fiscalizadora electoral.

En este sentido, a partir de una aplicación análoga a los estímulos tributarios o fiscales, y con el propósito de “facilitar e incentivar la participación desinteresada”

de la ciudadanía, en el párrafo 4 del artículo sexto de los Lineamientos, denominado “De las facilidades administrativas”, se establece lo siguiente:

“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.”

En este sentido, en los Lineamientos se señala que el estímulo correspondiente tiene como propósito favorecer que los partidos políticos hagan el reporte de los gastos erogados con motivo de la acreditación de los representantes. Así, en una suerte de *intercambio*, por cada caso de un representante oneroso que se reporte, se perdona el reporte de una representación de gratuidad. De esta forma, en el supuesto de que se reporte el gasto por el pago de algún representante, no se tendrá que reportar la gratuidad de otro de los representantes, y para todos los efectos, se considerará como gratuidad. Así, **el corolario es que, por cada representante que se reporte como remunerado, se obtendrá uno gratis: tal es el principio.**

Ante esto, cabe la pregunta de, cuál es el objetivo de la fiscalización: *¿Encontrar los gastos o **perdonar** los gastos? ¿Que se reporten los gastos o que no se reporten los gastos? ¿Que se entregue toda la información y documentación comprobatoria o sólo la mitad de ella?* Porque la oferta no puede ser que: *“infórmame un representante pagado, y deja de lado los que tú mismo me dijiste que serán gratuitos”*. La fiscalización no puede ni debe de funcionar así. Ya sea que los sujetos obligados manifiesten que sus representantes serán onerosos o gratuitos, están obligados a presentar ante la autoridad toda la documentación soporte, de forma tal que se pueda tener certeza sobre la información que nos

proporcionan. Cuál es la utilidad de que un partido nos reporte que pagará a uno de sus representantes “X” cantidad de dinero, si por el otro lado les estamos permitiendo que no nos acrediten que, efectivamente, sus representantes gratuitos no recibieron remuneración alguna. Es decir, nosotros mismos estamos dejando que los partidos nos presenten información no contrastable respecto de sus supuestos representantes no remunerados, pues no tenemos forma alguna de comprobar que, en efecto, el representante firmó su formato de gratuidad en la que manifiesta no haber recibido dinero o pago alguno.

Lo aprobado en los Lineamientos resulta tan absurdo como si se planteara que para motivar que los sujetos obligados reporten los gastos erogados en los eventos de campaña —respecto de los cuales, la experiencia nos ha mostrado también que los sujetos regulados reportan montos menores a los que efectivamente erogan, y que igualmente son difíciles de acreditar—, ofreciéramos que se reporten únicamente la mitad, y darnos por satisfechos con ello. Esta premisa no sería aceptada por nadie, ¿por qué aceptar entonces la misma premisa respecto de otros gastos?

Y si a lo anterior se le suma el hecho de que una vez que los sujetos obligados capturan a sus representantes como honorarios, sólo quedan obligados a la impresión de un formato, que una vez firmado, vuelve a cargarse al sistema sin siquiera ser acompañado por una copia de la credencial de elector o algún otro elemento de cotejo para asegurar la identidad del firmante y su coincidencia con quien fungió como representante, pues el modelo resulta ser aún más deficiente para este Instituto.

Sobre este punto, **si bien podría argumentarse que el apretado tiempo en que se debe llevar a cabo la fiscalización no permite materialmente la revisión de la veracidad del formato aludido, ello implicaría desconocer la existencia de mecanismos tecnológicos que este Instituto ya ha desarrollado, a través de**

los cuales es posible capturar la imagen del original de una credencial para votar, para garantizar la veracidad de la información proporcionada en relación con los servicios prestados por una persona específica. Ello, tal como ocurrió con la aplicación desarrollada para capturar la firma de apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidaturas independientes, en que se empleó un mecanismo que genera certeza de que una credencial de elector pertenece específicamente a su titular, y cuya información se almacena en una base de datos que bien podría ser cotejada con la base de datos generada por el Sistema de Registro de Representantes. O bien, también como ocurrió con el desarrollo de la aplicación móvil que se liberará para el procedimiento de afiliación para la constitución de nuevos partidos políticos nacionales. Y finalmente, como próximamente ocurrirá para la aplicación móvil que este Instituto desarrollará para liberar a los partidos políticos nacionales a fin de que efficienten sus procedimientos de depuración de sus padrones electorales.

Como puede advertirse, este Instituto, en más de una ocasión, ha advertido la necesidad de actualizar y modernizar distintos procedimientos a través del uso de nuevas tecnologías, obteniendo de ello grandes beneficios que van desde la reducción de costos, agilización de tiempos, hasta la inclusión de mecanismos de seguridad más confiables. Sin embargo, **llama la atención el hecho de que en un procedimiento de fiscalización que nos ha significado grandes retos y no pocas dificultades, como es la comprobación de gastos del día de la Jornada Electoral, a la fecha no se establezca un mecanismo de esta naturaleza;** no obstante, que desde el proceso electoral concurrente del año pasado esta fue una propuesta de la suscrita.

Como manifesté en aquella ocasión, **un mecanismo de esta naturaleza —cuya adaptación a este propósito únicamente implicaría modificar el texto que aparece en la aplicación que ya fue desarrollada—, al menos podríamos tener**

la certidumbre de que el representante señalado como honorario, coincide con la identidad indicada en el formato firmado que expresa tal circunstancia, pues se corroboraría su identidad con su credencial, cotejada por ese medio.

En términos de lo expuesto pareciera que, **lejos de promover el reporte de los gastos erogados por los sujetos regulados, lo que el mecanismo aprobado incentiva es la creación de estructuras para tareas como imprimir y escanear formatos para acreditar formalmente gratuidades, evadiendo el reporte de gastos** que debieran ser sumados a los topes de gastos de campaña, con lo que se abre la posibilidad de convertir en letra muerta no sólo lo previsto en los artículos 199 y 216-bis del Reglamento de Fiscalización, sino incluso el mandato que deriva de la sentencia de la SCJN recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados, que estableció que los gastos de la Jornada Electoral son gastos de campaña y no ordinarios como se señalaba en el artículo 76 de la LGPP.

Si contamos con evidencia empírica de que los partidos políticos en general, hacen erogaciones por causa de la representación general o de casillas —lo cual sin duda es en sí mismo válido y lícito—, no debe perderse de vista que lo único inválido e ilícito es no reportar ese gasto; y ante el establecimiento de un mecanismo de fiscalización para el reporte y verificación de tales gastos, resultaba exigible a esta autoridad que dicho mecanismo garantizara que se cumpliera ese objetivo.

Al respecto, estoy convencida de que la fiscalización de los recursos erogados en la jornada electoral se puede mejorar, y que contamos con vías para lograrlo. Pero el procedimiento aprobado no es el camino para hacerlo, sobre todo a partir del establecimiento de “estímulos” o “beneficios” que en realidad son una incitación a reportar parcialmente la información —en el mejor de los casos y suponiendo que no se llevaran a cabo conductas de simulación—. Si lo que el Consejo General

buscaba era establecer un mecanismo para conocer el origen y destino de los recursos empleados con motivo de la representación el día de la jornada electoral, no se entiende por qué se aprobó un mecanismo que facilita a los sujetos obligados no reportar una parte de ellos.

Lo anterior, aunado a una problemática adicional que se deriva del mecanismo aprobado, que consiste en que quien decide cuál es el representante honorario, es el propio partido político, lo que les permite también cargar gastos a los candidatos que elijan, sin aplicar norma alguna prevista en Ley; es decir, les posibilita definir arbitrariamente la asignación de los gastos, para no cuantificar tales montos a determinados candidatos, y así evadir un rebase de topes de gastos de campaña, en riesgo de sanción.

Evidentemente, **este modelo de discrecionalidad** en beneficio de los sujetos obligados los **posibilita a que sean ellos mismos quienes puedan determinar:** *i)* las casillas en las que reportarán a este Instituto los gastos asociados a sus representaciones el día de la Jornada Electoral; *ii)* las casillas en las que decidan reportar representaciones honorarias y cargar los respectivos formatos de gratuidad al sistema; y *iii)* las casillas en las que decidan hacer valer su “incentivo”, a fin de evitar tener que comprobar en el Sistema respectivo, la gratuidad de los servicios de representación que les hayan sido prestados.

Por obvias razones, **estos márgenes de actuación benefician en mayor medida a aquellos sujetos obligados que cuentan con mayor estructura y presencia en casillas para un mismo cargo de elección popular, a diferencia de aquellos contendientes, como pueden ser las candidaturas independientes**, que no cuentan con esta posibilidad de dispersión de sus gastos en diversas casillas y con otros sujetos que contiendan a distintos cargos de elección popular. **Esto, sin dejar de lado que también existe la posibilidad de que los sujetos obligados con**

mayor estructura puedan manipular los reportes de gastos, según la territorialidad que pueda abarcar un mismo Distrito Electoral. Por ejemplo, en el caso de Aguascalientes, donde este año se celebrarán elecciones para renovar sus 11 Ayuntamientos, tenemos que su territorio se encuentra abarcado por tres Distritos Electorales distintos, cada uno de los cuales abarca dos o más Ayuntamientos diversos. Esta situación, permitiría que los partidos políticos y coaliciones que contienden en dicha entidad puedan manejar arbitrariamente, a manera de fichas de ajedrez, en qué municipios cargan representantes remunerados y en qué otro acreditan representaciones honorarias y exentas de comprobación, pudiendo evitar que un candidato determinado pueda alcanzar o, incluso, rebasar su tope de gastos, dispersando estos entre los demás candidatos de su partido y/o coalición.

Mi **segundo motivo de disenso** respecto de la resolución adoptada se refiere al **trato inequitativo o desigual que generan** entre los contendientes a los que les aplicarán los Lineamientos.

A fin de contextualizar las razones de mi diferencia, vale la pena transcribir algunos de los Considerandos del Acuerdo, que señalan que lo que se busca con estos Lineamientos, es generar una auténtica equidad entre los contendientes:

*[...] 23. [...] es necesario establecer los lineamientos que establezcan los requisitos y procedimiento que los partidos políticos y candidatos independientes deberán seguir **para reportar a la autoridad fiscalizadora los gastos o gratuidad de los mismos, a efecto de que ésta cuente con los elementos necesarios para llevar a cabo una adecuada fiscalización de los recursos asignados.***

*24. Los presentes lineamientos tienen **como finalidad primordial agilizar y hacer expedita la comprobación de los gastos que realicen los partidos políticos, sus candidatos y candidatos independientes respecto de sus representantes***

generales y de casilla. Con tal propósito se especifica el procedimiento para la generación del Comprobante de Representación General o de Casilla, a que hace referencia el Reglamento de Fiscalización.

[...] 29. En el cúmulo de experiencias en la fiscalización, el Instituto Nacional Electoral se ha percatado que esta actividad representa un gasto importante para los sujetos obligados y que el no cumplir con tal obligación acarrea consecuencias graves, como el rebase al tope de gastos.

En ese sentido, esta autoridad está consciente de que los actores políticos que participarán en los procesos electorales en curso, presentan diferencias entre sí, esto es, el financiamiento público que recibirán los candidatos independientes distará de aquél que reciban los que son postulados por un partido político, por tanto, el INE como máxima autoridad electoral debe emitir actuaciones que propicien y fomenten la equidad en la contienda.”

Al respecto, contrario a lo señalado, un análisis detenido de los Lineamientos permite afirmar que lejos de asegurar una situación equitativa entre los partidos y candidatos, los mismos generan o propician un trato desigual entre quienes contienden para un mismo cargo de elección popular, dependiendo del partido que lo postule. Los términos en los que se proponen los Lineamientos aprobados por la mayoría de mis colegas, pasa por alto las diferencias sustantivas que tienen entre sí los propios partidos políticos, ya que los únicos partidos que realmente serán beneficiados por esta medida serán los partidos que más gastan o que tienen una estructura mayor, que les permita acreditar más fácilmente los 2 representantes por casilla a los que tienen derecho durante la jornada electoral (siendo que sólo tendrán que comprobar la gratuidad o pago de uno de ellos). En este sentido, mientras mayor sea el número de representantes que un partido acredite —y por tanto, mayor la presunción de gasto—, mayor será el beneficio que les derive de la aplicación de los Lineamientos, pues serán más los representantes respecto de los

cuales no tendrán que comprobar en el Sistema Integral de Fiscalización la naturaleza de su representación, ya sea que haya sido gratuita o remunerada.

Así, de cara al comportamiento histórico de la representación, no todos los partidos acreditan el mismo número de representantes el día de la jornada electoral, por lo que este trato inequitativo sería una constante.

En relación con esto, no se puede obviar que en el Acuerdo aprobado se afirma que ofrecer incentivos como los contenidos en los Lineamientos, abona a la libre participación de la ciudadanía⁵. Sin embargo, resulta de la mayor relevancia distinguir claramente que **el que se reporten o no gastos, no afecta de ninguna manera la libre participación de la ciudadanía. La rendición abierta de cuentas, no es un obstáculo para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan participar** —ya sea gratuitamente, o de forma onerosa— en representación de un partido político o candidato. En cambio, **lo que medidas como la aprobada indudablemente afectan es la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados, en detrimento de la equidad de la contienda y del derecho a la información de la propia ciudadanía.**

Estoy convencida que contrario a lo que se afirma, lo que los Lineamientos aprobados desestimulan —en los casos genuinos en que sí se presente—, es que la libre participación de los ciudadanos se preste auténticamente sin remuneración. Pues generan un efecto perverso de participación remunerada, amparada en una falsa gratuidad —derivada de una ficción generada por la autoridad—. Al respecto, **estoy cierta que la simulación de servicios prestados gratuitamente no es un efecto novedoso que vaya a surgir por primera vez a partir el mecanismo aprobado en el Acuerdo materia del presente voto particular, sin duda es una**

⁵ Al respecto, léase el considerando 35 de los Lineamientos.

conducta que ya existía; la diferencia es que ahora es la propia autoridad la que lo convierte en un procedimiento oficial, y de esta forma, legal.

Mi tercer punto de disenso estriba en que los Lineamientos aprobados **privilegian facilidades a los partidos políticos y candidatos sobre la veracidad y certidumbre de la fiscalización integral del proceso electoral.**

Tal como se ha expuesto, en términos de lo señalado en los considerandos 32 y 33 del Acuerdo, los beneficios contenidos en los Lineamientos tienen como propósito lograr *recibir un reporte de onerosidad*. Si bien el propósito se comparte, el problema radica en que en la búsqueda de este *reporte de onerosidad*, se establecen mecanismos que validan que no se rindan cuentas con veracidad, completitud, transparencia, seguridad y oportunidad ante sus obligaciones de registro de ingresos y egresos, y por tanto el *estímulo* no tiene como fin el cumplimiento integral de la fiscalización.

En una situación comparable a un canje de información, si el sujeto obligado informa la remuneración de sus representantes, obtiene a cambio, la dispensa de subir al Sistema Integral de Fiscalización los comprobantes del o de los representantes que haya registrado en el Subsistema de Registro de Representantes como honorarios.

Este tipo de canjes o descuentos no es compatible con la función de fiscalización, cuyo propósito consiste, justamente, en detectar y exhibir todas y cada una de las operaciones a cargo de los sujetos obligados, investigar y comprobar las que efectivamente declara e informa y rastrear la posibilidad de ingresos y egresos no reportados, en aras de la certidumbre, transparencia, objetividad, seguridad y equidad del proceso electoral.

Por efecto de la exención otorgada por la autoridad, se eximen las obligaciones primarias y previamente conocidas y acordadas por los institutos políticos y candidatos, por lo que se vuelve parcialmente nugatoria la finalidad de fiscalización. No hay congruencia alguna entre la *ratio* de la norma constitucional y el resultado de una norma reglamentaria, que impide el conocimiento pleno de esta información.

Como **cuarto motivo de diferencia**, encuentro que **no hay licitud en la creación de los “beneficios” contenidos en los Lineamientos**.

A fin de explicar este motivo de disenso, considero conveniente hacer una revisión del marco constitucional y legal que atribuye al Instituto sus facultades de fiscalización, en orden a clarificar cuál es su extensión y límites.

El artículo 41 de la Constitución, determina que las facultades relativas a la fiscalización que ejerce el INE son prevalentes a otras:

*”41. V... **Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes: a) Para los procesos electorales federales y locales:...6.- **La fiscalización** de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.*

[...]

*La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. **La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.** En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales [...]*”

Es decir, este Instituto, de ámbito nacional, al tener las atribuciones de fiscalización de los procesos electorales, está obligado a desarrollar sus funciones con toda imparcialidad sobre los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, siendo encargados constitucionalmente de su estricto cumplimiento.

En consecuencia, **la obligación de fiscalización debe entenderse estricta, por atribución directa de la Constitución, y como tal, no admite excepciones que no sean expresadas en la propia Constitución y las Leyes.** Esto es derivación de lo que se conoce como *régimen de las normas imperativas*, y que atribuye competencia a los órganos constituidos por la Constitución, como lo es este Instituto. La existencia de las normas imperativas presupone la de las normas supletorias, que son las que complementan a aquéllas, pero no pueden violentarlas ni contrariarlas pues las normas imperativas tienen eficacia aún en contra de la voluntad de su destinatario.⁶

La Constitución le atribuye tal relevancia a las funciones fiscalizadoras del INE, que le permite superar el límite que otras leyes establecen al secreto bancario, fiduciario y fiscal, en orden a ejercer una correcta y extensa revisión de los recursos de los partidos y candidatos en el proceso electoral. Es de advertirse que tal límite es una *excepción expresa* en favor del INE respecto a la naturaleza particular que la Ley atribuye a las obligaciones de Instituciones Financieras, Fiduciarias y al sistema Tributario para resguardar los datos e información de operaciones de que tienen conocimiento.

⁶ “Existen dos clases de normas, a saber: las absolutas o imperativas y las supletorias, en donde las primeras contienen mandatos que no dejan lugar a dudas sobre la aplicación de sus principios generales, mientras que las de índole supletoria permiten la aplicación de tales principios a otras u otras normas.” Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIV, junio de 2006, pág. 1038, Amparo Directo 622/2004, Quejoso: Silvia Gómez Díaz.

Ello refuerza lo que aquí se sostiene: **toda excepción que pudiera establecer el INE respecto a la extensión, amplitud y minuciosidad del proceso de fiscalización, debería estar establecida en el propio texto constitucional y desarrollarse por ese motivo en las Leyes.** No obstante, la obligación de fiscalización es irrestricta, y aunque el Instituto puede *en el ámbito de sus atribuciones, disponer lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas en materia electoral*⁷, ello no conlleva la facultad de estrechar o menguar la fiscalización en aras de hacerla expedita o ágil, puesto que no hay norma alguna que permita incumplir la función fiscalizadora de principio a fin, ni abreviar pasos que impliquen dejar de revisar algún concepto para ello.

En el caso de los Lineamientos, **al permitirse la reducción arbitraria del margen de lo fiscalizable, mediante la permisión de que sólo se reporten algunos de los gastos y no se reporten otros, y a resultas de ello, incorporar el beneficio de considerar gratuito y sin comprobación a un representante por cada uno manifestado como remunerado, se está permitiendo que la función fiscalizadora se abrevie y pueda reducir sus ámbitos tanto de certeza, como de verificación.**

Con ello, indudablemente se trunca la actividad fiscalizadora a que está obligado el INE y sus propios órganos estructurales, por imperativo constitucional.

Si bien, los Lineamientos aprobados son emitidos en uso de las facultades que para ello tiene conferidas el Consejo General, la calidad de norma secundaria que guardan los Lineamientos respecto a la Norma Constitucional, entrañaría otro punto de ilicitud, puesto que si la Constitución, que es la norma superior y fundante, no permite expresamente relativizar la fiscalización de forma alguna al INE; no se

⁷ Artículos 5 y 6, numeral 2 de la LGIPE; coincidente con el artículo 5 de la LGPP.

entiende ni hay fundamento para que una norma terciaria, perteneciente a un *lineamiento* pueda hacerlo. Así, el sentido tanto constitucional como de la legislación secundaria en torno a que el Instituto puede disponer lo necesario en el ámbito de sus atribuciones, está circunscrito precisamente por la **necesidad de asegurar el cumplimiento de las normas en materia electoral, entre ellas las que prescriben los fines, límites y alcances de la fiscalización**. Esto es, una norma inferior, no puede restringir el objeto jurídicamente tutelado por la norma superior, que en este caso es además, la norma constitucional.

En tal orden de ideas, pese a la autonomía de que goza este Instituto por expresión constitucional para emitir lineamientos como los que se analizan, ni su Consejo General, ni otro órgano de su estructura, pueden mermar o disminuir a través de ellos, el alcance de una función específica atribuida por la Constitución al INE, como lo es la función fiscalizadora; al contrario, por medio de la emisión de lineamientos se debe lograr que se aporte certeza, transparencia y sí, facilidad y expedición a los procedimientos, pero sin que se genere o dé lugar el incumplimiento de la fiscalización integral del proceso electoral.

En consecuencia de lo analizado, considero que una norma de la naturaleza que tienen los Lineamientos, no puede exceder, disminuir o evadir el cumplimiento de la Constitución y sus Leyes, y por tanto, no puede hacer reducciones respecto del ámbito sobre el cual se ejerce integralmente la fiscalización, como sí lo hacen los Lineamientos, según se ha desarrollado a lo largo del presente voto particular.

Expuesto lo anterior, que da base a la naturaleza plenamente constitucional de la facultad fiscalizadora de este Instituto con relación a las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, toca revisar la legislación electoral, que no limita la extensión y alcance de la fiscalización en forma alguna y cumple su

función de detallar y generar los procedimientos de aplicación de la norma constitucional.

Al respecto, ni el artículo 199, en su párrafo 7⁸, ni el 216 bis⁹ del propio Reglamento de Fiscalización refieren la posibilidad de no considerar dentro de los conceptos fiscalizables por gastos de campaña, los citados pagos a representantes generales y de casilla del día de la jornada electoral; y no podrían hacerlo, pues el sentido de haber introducido estas dos normas en el Reglamento

⁸ Artículo 199. De los conceptos de campaña y acto de campaña:

[...] 7. También serán considerados como gastos de campaña, los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, **los pagos realizados durante el proceso electoral, a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial**, así como los gastos que el Consejo General, a propuesta de la Comisión, y previo inicio de la campaña electoral, determine.”

⁹ Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral

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

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

3. Los siguientes conceptos no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos: a) Servicios prestados por los órganos directivos, y b) Servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.

4. El registro de los gastos realizados el día de la Jornada Electoral, así como el envío de la documentación soporte se podrá efectuar a partir del mismo día en que se lleve a cabo la jornada electoral y hasta los tres días naturales siguientes a través del Sistema de Contabilidad en Línea, mediante el Reporte de Comprobantes de Representación General o de Casilla (CRGC) emitidos y en su caso los comprobantes que amparen los gastos realizados en alimentos y transporte. [...]

6. **La comprobación de los gastos del día de la jornada electoral deberá llevarse a cabo de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo General.** Los sujetos obligados deberán conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de ser necesario.

7. En caso de que el partido político sea omiso en la presentación del Formato “CRGC” - Comprobante de Representación General o de Casilla, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla **será considerada como un egreso no reportado** y será valuado de conformidad con el artículo 27 del presente Reglamento y acumulado al respectivo tope de campaña. Reglamento de Fiscalización.

de Fiscalización fue justamente, evitar que dichos conceptos quedaran *fuera de la fiscalización de campaña*.

Al clasificarlos como gasto de campaña, lo que estaba reconociéndose es que este tipo de egresos es, en la práctica, de **alta irregularidad**, dado que, como se expresó en el debate del punto respectivo en el seno del Consejo General, es incierto su origen, su monto y su destino, pues los partidos y candidatos no necesariamente reportan la remuneración de este tipo de representación, y si lo hacen, informan que la actividad se prestó gratuita y voluntariamente. Dada la importancia de la presencia *en casilla*, de estas personas en la jornada electoral, y precisamente por el esfuerzo que reporta permanecer y actuar durante toda la duración de la jornada, no hay certeza de si los servicios son o no remunerados por candidatos y/o partidos, lo que **genera un alto riesgo respecto al origen desconocido o ilícito de los recursos y desde luego, desvío de egresos sin conocimiento cierto de los montos que importaron**. Es decir, se da la reunión de los elementos propicios para la tarea fiscalizadora, que asegure la congruencia y detección del origen, destino y cuantía de los recursos.

Ante tal panorama, lo esperable sería detectar en estos supuestos un foco rojo de alerta frente a la posibilidad de flujos no reportados que afectarían la veracidad de los informes reportados por gastos y egresos de campaña, como del posible rebase de topes de campaña, por lo que generar lineamientos que aseguraran el control y verificación de tales fugas y sobre todo, de las posibles violaciones a las obligaciones a cargo de los sujetos, sería imprescindible. No obstante, en forma insólita, el esquema propuesto y repetido por los Lineamientos determina que por el canje de información, se exonera a los actores políticos de su obligación de reportar esa onerosidad que tememos irregular, que pueden generar los representantes generales y de casilla. Incluso, para sorpresa mayor, pareciera que este Consejo General hizo caso

omiso a la fuerte llamada de atención que debió representar para nosotros el paradigmático caso de la elección extraordinaria en el Ayuntamiento de Monterrey el año pasado.

No hay licitud, además, porque el INE no tiene facultad para hacer exenciones, excepciones, condonaciones o descuentos que relativicen la fiscalización. El mandato imperativo constitucional hace que no pueda pulverizarse la facultad-obligación que el Instituto tiene respecto a la actividad fiscalizadora. El Instituto no es y no tiene competencias de autoridad exactora, no es un cobrador o recaudador de impuestos o pagos, como sí lo es, por ejemplo el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que además lo es por facultades expresas, conferidas por el Legislador en aplicación de las facultades constitucionales depositadas en el poder ejecutivo. Pero no lo es el INE. El SAT tiene la posibilidad devenida de facultad expresa, descrita en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁰ y tiene dichas atribuciones por una razón evidente: en un sistema tributario que tiene elementos centrífugos y centrípetos como la corrupción y otras situaciones graves, el propósito es la recaudación de la mayor cantidad de contribuciones, especialmente provenientes de los causantes que evaden la obligación fiscal. Así que es entendible que la autoridad fiscal deba ofrecer pactos, beneficios y descuentos, a cambio de recaudar al menos una porción de lo que en otro sentido estaría perdido o sería irrecuperable.

En el caso del INE, no tiene estas capacidades de transigir con los sujetos obligados, pues rompería el principio de la imparcialidad y de la no intervención del tipo que sea, para sesgar la equidad en los procesos. Al INE no le interesa recuperar los montos no reportados como ingresos o gastos, sino lograr las condiciones justas,

¹⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo compete a otra Secretaría;

equilibradas y equitativas que garanticen procesos comiciales que ofrezcan el mismo tipo de oportunidades y condiciones para todos los contendientes. La detección de irregularidades en las diversas etapas del proceso electoral, son sancionadas objetivamente, como forma de desestimular la comisión de acciones que pudieran restarle objetividad, certidumbre, seguridad jurídica y transparencia al procedimiento.

Este tipo de pactos, como los que derivan de los *beneficios* ofrecidos por los Lineamientos en comento, no afianzan el escenario político que se está viviendo y resultan incongruentes con la lógica misma del nuevo sistema de fiscalización.

Como **último motivo de disenso**, apunto el que **se genera flexibilidad en torno a la comprobación del destino de los recursos**.

En los Lineamientos se hace maleable la comprobación de destino de los recursos que se emplean el día de la jornada comicial, al permitirse que sólo se tenga que **acreditar la dispersión de los recursos**¹¹ por medio de los intermediarios financieros, pero queda trunca la comprobación sobre si las personas que debían recibir dichos recursos efectivamente lo hicieron.

Lo anterior pues, para el caso de los representantes de casilla o generales que sí se reportaran como remunerados, se está volviendo a establecer una comprobación vía Excel, en la que no hay vinculación con algún documento que acredite que tal persona efectivamente recibió dicha remuneración. Me genera la duda inmediata de, cómo va a funcionar lo anterior en la práctica: para la UTF, enfrentar la fiscalización de una sábana de Excel que reporta las decisiones de los partidos políticos respecto al número de representantes que serán pagados,

¹¹ En términos del artículo tercero, numeral 4, y artículo cuarto, numeral 4 de los Lineamientos.

aunada a la diferencia de montos pagados no será cosa fácil. Desgraciadamente, ni la experiencia fallida el proceso electoral extraordinario de Monterrey, el año pasado, nos hizo prever un método que permitiera paliar esta deficiencia, ni tampoco pareciera que a este Consejo General le interesara preverlos.

Los partidos decidirán, nuevamente y a partir de la presentación de una sábana de datos, cuáles representantes fueron pagados y a continuación decidirán a cuáles otros se les considerará gratuitos. Pero eso implica que los procedimientos, por lo menos para el cruce de datos, serán manuales, que es lo que se quería evitar. Se tendrá que hacer manualmente el cruce de datos respecto a las personas concretas que cada partido, en respuesta al oficio de errores y omisiones, señale como gratuitas, a fin de determinar los cruces para el prorrateo de gastos de cada casilla, en la posibilidad de que se haya determinado que un representante sea oneroso y otro gratuito, por ejemplo.

Del mismo modo, los Lineamientos no prevén la obligación a cargo de la UTF de hacer verificación alguna sobre la coincidencia entre los montos dispersados ni sobre el ámbito territorial en el que tuvieron efecto los gastos reportados por cada partido.

Con tal flexibilización a las obligaciones de los sujetos obligados y aún, de la UTF, se repite la fórmula idónea para obstaculizar la comprobación del destino de los recursos, volviendo a relativizar la fiscalización por ser incompleta.

Por las razones expuestas voté en contra 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* para los procesos electorales de este año 2019, aprobados mediante Acuerdo INE/CG215/2019, pues es mi

convicción que el objetivo primordial a cumplir es el ejercicio pleno de la fiscalización de los recursos de los sujetos obligados —incluidos los erogados el día de la jornada electoral— y los citados Lineamientos no están promoviendo una fiscalización integral de los gastos de campaña.

Ciudad de México, 15 de abril de 2019

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles
Consejera Electoral