



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LA CONSEJERA ELECTORALES ADRIANA FAVELA HERRERA Y EL CONSEJERO ELECTORAL MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ RESPECTO DE UNA PROPUESTA RECHAZADA POR MAYORÍA DE VOTOS RELATIVA A ORDENARLE A LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN (UTF) EL INICIO DE UN PROCEDIMIENTO OFICIOSO -EXPEDITO- ORIENTADO A AMPLIAR UNA INVESTIGACIÓN RESPECTO DEL REPORTE DE GASTOS O ENTREGA DE FORMATOS DE GRATUIDAD EN EL RUBRO DE REPRESENTANTES GENERALES Y DE CASILLA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (PVEM) EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE AGUASCALIENTES, CON ÉNFASIS EN LA ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE COSIO. ELLO EN EL CONTEXTO DE LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DICTAMEN CONSOLIDADO Y DE RESOLUCIÓN QUE PRESENTÓ LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN AL CONSEJO GENERAL DEL INE RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE PRESIDENTES MUNICIPALES DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2018-2019 EN AGUASCALIENTES.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8 y 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral formulamos el presente voto particular respecto de una propuesta que formulamos la Consejera Adriana Favela Herrera y el Consejero Marco Antonio Baños Martínez y consistente en ordenarle a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) el inicio de un procedimiento oficioso en el marco de la discusión y aprobación del punto 2 del orden del día intitulado: **"Proyecto de Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización y Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos y candidatos independientes al cargo de Presidente Municipal, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019 en el estado de Aguascalientes"**; dicha propuesta fue rechazada por mayoría de votos de los miembros del Consejo General en su sesión extraordinaria llevada a cabo el 8 de julio del presente año.

Desde nuestra perspectiva, la decisión tomada por la mayoría de los Consejeros Electorales al resolver rechazar la propuesta de iniciar un procedimiento oficioso, en apego al principio de exhaustividad al que estamos obligados observar como autoridad



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

fiscalizadora, vulnera los principios de certeza en perjuicio del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y de su otrora candidato quien disputó en las urnas el pasado 2 de junio el cargo a Presidente Municipal del Ayuntamiento de Cosío, Aguascalientes, Eusebio Enrique Delgado Esparza, toda vez que al rechazarse el inicio del citado procedimiento oficioso e imputársele diversos gastos considerados como no reportados se podrían trastocar los principios anteriormente invocados. Ello porque la fiscalización del municipio de Cosío abalada por mayoría de votos centra a esta elección en la posibilidad de su nulidad.

El procedimiento oficioso rechazado tenía como objetivo valorar la razonabilidad en la determinación de gastos no reportados por concepto de representantes generales y de casilla concerniente a los comicios celebrados para renovar los once Ayuntamientos en el Estado de Aguascalientes, ya que, en nuestra consideración, no había suficiente claridad ni certeza respecto de si esa valoración a la que aludimos, en el caso del PVEM, se apegaba a la realidad. Es decir, si lo determinado por la UTF sobre el reporte o no de esos gastos del día de la jornada electoral quedaba clara.

En nuestra opinión, no hay espacio para la certeza; no sabemos si el PVEM actuó apegado a los lineamientos emitidos por el Consejo General del INE encaminados a regular el debido reporte de gastos en materia de representantes de casilla y generales, o bien, la gratuidad de dichos formatos. La verdad a la que arribó la UTF deja dudas y coloca a la elección del municipio de Cosío en la hipótesis de la nulidad. Por ello, la no adhesión de los consejeros electorales a la propuesta señalada no abona a la certeza ni a la exhaustividad y le resta veracidad y eficacia a la fiscalización de las once elecciones municipales en Aguascalientes en lo que hace a los ingresos y gastos asociados al día de la jornada electoral en las que participó el PVEM, pero particularmente, del municipio de Cosío, como a continuación se razonará:



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

El pasado dos de junio acudieron a votar el **71.29% de los ciudadanos que integran la lista nominal** del municipio de Cosío, Aguascalientes, para renovar a sus autoridades municipales. Los datos manifiestan que votaron **8,340** ciudadanos de **11,698** con posibilidad de hacerlo, promedio de participación, por cierto, muy por encima del mostrado en las pasadas elecciones del 2 de junio (**33%**). La contienda electoral del municipio de Cosío no solo concitó una gran participación ciudadana, fue una elección cerrada, de final de fotografía. El candidato **ganador** fue **Eusebio Enrique Delgado Esparza**, postulado por el **PVEM**, quien obtuvo **2,537 sufragios (30.4%)**, mientras que el **segundo lugar** fue el candidato del **PRI**, **Salvador Torres Aguilar**, quien alcanzó **2,289 votos (27.5%)**, esto es, una **diferencia** entre el primero y el segundo de tan solo **248 votos**; expresada en porcentaje, esta diferencia fue de apenas **2.9 puntos porcentuales**.

Ahora bien, en lo que hace a la fiscalización de la elección analizada, debe decirse que el tope de gastos para esa contienda se definió por el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes en **\$322,400.00**. Los gastos reportados por el candidato ganador ascendieron a **\$325,744.64**, es decir, al momento de presentar a la UTF los gastos ya contenían un rebase al tope de gastos por **\$3,344.64**; traducido a puntos porcentuales el rebase al tope era de **1.03%**. Mientras que el candidato que obtuvo el segundo lugar, **Salvador Torres Aguilar**, también presentó a la UTF gastos que rebasaban el tope, ya que reportó egresos por **\$340,224.57**, mismos que entrañaba un **rebase de 5.5%**.

Hasta aquí, quien presentaba un rebase mayor al tope de gastos era el segundo lugar respecto del primero, ya que excedía el tope por **5.5 puntos porcentuales** y estaba rebasando por encima del candidato ganador en **4%**. Del análisis a la información presentada por los sujetos obligados y **de los hallazgos obtenidos por la UTF en los procedimientos de auditoría se determinaron gastos de campaña no reportados para ambos candidatos**, quedando sus cifras de la siguiente manera:

Partido postulante	Candidato	GASTOS			
		Gastos Reportados	GASTOS DETERMINADOS POR LA UTF	TOTAL DE GASTOS	Rebase al tope de gasto de campaña en \$ y en %
PVEM	Eusebio Enrique Delgado Esparza	325,744.64	24,403.07	350,147.71	27,747.71 8.6%
PRI	Salvador Torres Aguilar	340,224.57	5,783.84	346,008.41	23,608.41 5.9%



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Como se puede apreciar, el trabajo de auditoría produjo imputaciones adicionales de gastos a los presentados inicialmente por ambos candidatos. Al candidato ganador se le sumaron a su tope de gastos la cantidad de **\$24,403.07**, y al segundo lugar **\$5,783.84**, lo que movió las cifras y porcentajes de los rebases de ambos candidatos al alza. El candidato del **PVEM** se ubicó en **8.6%** de **rebase** y el candidato del **PRI** en **5.9%**, situación que sitúa la presente elección municipal en el supuesto de nulidad¹ a resolverse próximamente por la autoridad jurisdiccional.

Veamos, los **\$24,403.07** de gasto determinado por la UTF y acumulados al candidato ganador, Eusebio E. Delgado Esparza, corresponden a los siguientes conceptos:

- Representantes Generales y de Casilla: **\$19,000.00**
- Spots Radio y Televisión: **\$950.59**
- Propaganda Vía Pública: **\$4,452.48**

La racionalidad de la propuesta rechazada por la mayoría de los consejeros electorales encaminada a ordenarle a la UTF una investigación adicional, expedita, por la vía de un Procedimiento Oficioso, obedecía a que a nuestro estudio y parecer no estaba suficientemente firme la imputación de gasto no reportado por concepto de representantes generales y de casilla a cargo del **PVEM** en la elección de las once municipalidades de la entidad, pero específicamente en los comicios del ayuntamiento de Cosío y de su candidato ganador, ya que el importe determinado y acumulado como gasto no reportado por **\$19,000.00** supuso agregarle al rebase inicial del mencionado candidato **al menos cinco puntos porcentuales** que, en rigor, representan el rebase que podría anular esa elección, **ya que sitúan las cifras del ganador en 8.6% por arriba del tope, mientras que el segundo lugar está rebasando el mismo tope en 5.9%. Es decir, la distancia en el rebase del primer lugar frente al rebase del segundo es menor a cinco puntos porcentuales y la diferencia en votos entre ellos es de apenas**

¹ El artículo 41, apartado D, fracción IV, párrafos tercero y cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (**CPEUM**) dice que "la ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

(...)

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento".



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

2.9 puntos porcentuales, hecho que, en principio, se ajusta a los extremos de la nulidad delineada en la CPEUM. Pero, por las particularidades del caso, era viable una revisión adicional en virtud de que había elementos que hacían necesaria una valoración más profunda respecto del gasto imputado y reprochado como no reportado en contra del PVEM en materia de representantes generales y de casilla a cargo del PVEM.

En la sesión de Consejo General del INE llevada a cabo el pasado 8 de julio, el representante del PVEM, **Fernando Garibay Palomino**, comentó lo siguiente:

El día 5 de julio² solicitamos, metimos un escrito para una solicitud de aclaración para que se estudiara la sanción que es impuesta a mi representado por concepto de omitir presentar los recibos de gratuidad correspondientes al gasto de la jornada electoral.

Nos pretenden sancionar por la omisión de 717 recibos de gratuidad. En dicho oficio ofrecimos las pantallas de captura del Sistema de Registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidatos Independientes de donde se desprende claramente que sí subimos los archivos, los archivos están en el sistema. Aparte, anexamos al oficio la lista de los representantes que acudieron, esto es, nos pretenden sancionar por 717 representantes, cuando en realidad solo asistieron 368.

[énfasis añadido]

Ahora bien, el acuerdo INE/CG215/2019 dice que en su artículo 5, de los plazos, numeral 2, para dar atención a los oficios de errores y omisiones el sistema de registro de representantes se aperturará del 12 al 16 de junio de 2019, repito, del 12 al 16. En este periodo se podrán realizar las declaraciones correspondientes respecto a los registros de gratuidad y comprobación de representantes oneroso, en cuyo caso deberán anexar el soporte documental que emitan las diversas instituciones pertenecientes al sistema financiero. En dicho párrafo nunca se establece el requisito con el cual se deban de subir los oficios, nunca se establece. Y mi representado, como bien les mencioné en las

² Oficio del 5 de julio de 2019 mediante el cual el representante suplente del PVEM, Fernando Garibay Palomino, hizo del conocimiento al encargado del despacho de la UTF, Carlos Morales Domínguez, los intentos infructuosos para subir los formatos de gratuidad de representantes generales y de casilla al sistema de representantes, dicho que trató de demostrar con capturas de pantalla tomadas del mencionado sistema.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

pantallas que presentamos en el oficio, todos los subimos el día 12 de junio, o sea, dentro del plazo. O sea, la verdad es que nunca nos dicen, nunca se van al fondo, se van a la forma; nadie me dice: "sabes qué, sí abrimos tus archivos y sí están, pero están mal llenados", no, nunca. Nada más me dicen que como yo lo metí en un formato PDF, que creo que todo mundo lo conoce, no es válido, sin meterse al fondo.

Ahora bien, la UTF presentó al pleno del Consejo General el 8 de julio la siguiente ADENDA:

Análisis

(...)

Se identificó que se intentó subir los formatos de gratuidad en formato distinto al determinado en el acuerdo INE/CG215/2019.

El formato de gratuidad firmado por cada representante cargado en el Subsistema de Registro de Representantes sería el único medio para comprobar ante la autoridad la gratuidad de los servicios prestados por cada representante general y de casilla. El acuerdo INE/CG215/2019, en su artículo quinto, señala que a partir del 24 de mayo y hasta el 5 de junio de 2019, los sujetos obligados podrían digitalizar y cargar al Subsistema de registro de Representantes los formatos firmados en archivo .jpg de los representantes de casilla que declararon haber realizado su función de forma gratuita y desinteresada. Asimismo, Para dar atención a los oficios de errores y omisiones, el Sistema de Registro de Representantes se abriría del 12 al 16 de junio de 2019.

El Artículo séptimo del citado acuerdo señala que sería considerado como un gasto no reportado el incumplimiento a la comprobación de gratuidad mediante el subsistema, obligación descrita en el artículo segundo, numerales 4, 5 y 6 del mismo Lineamiento, a excepción de los casos que se ubicaran en el supuesto del artículo 6, párrafo 4, es decir que se consideraría exento de subir un recibo de gratuidad por cada oneroso reportado.

La cuantificación del gasto no reportado sería realizada por cada formato de representante gratuito que no se hubiera digitalizado y cargado en el Subsistema de Registro de Representantes. Para la determinación del valor del gasto no reportado para cada representante de casilla se tomaría en consideración el valor promedio más alto que hubiera pagado algún sujeto obligado en el Distrito Electoral Federal, diferenciando entre representantes de casilla y representantes generales.

El Subsistema de Registro de Representantes generaba para cada representante reportado como gratuito el Comprobante de Representación General o de Casilla con su nombre completo, clave



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

de elector, el sujeto obligado al que representan, el código QR que permitiera su pronta identificación y la leyenda señalando de forma expresa que realizó sus actividades de forma gratuita y desinteresada. El artículo 4, numeral 8, del acuerdo en comento, señala que los sujetos obligados no podrían adjuntar documentación relacionada con los formatos de gratuidad u onerosos a través de las respuestas que realizaran a los oficios de errores y omisiones, es decir en el SIF, pues como ya se señaló el medio válido para la carga de información es el Subsistema de Representantes y en el formato .jpg indicado.

Derivado de la solicitud de la UTF para contar con los archivos de recibos de gratuidad cargados en el sistema, mediante correo electrónico la Unidad Técnica de Servicios de Informática aclaró que los recibos de gratuidad que no cumplen con el formato .jpg, si bien quedan registrados en el sistema por su intento de carga, el mismo no guarda los documentos adjuntos. Sin embargo, el referido sistema informa al usuario que el contenido no está en un formato válido.

Ante este conjunto de circunstancias, la propuesta de iniciar un procedimiento oficioso expedito cobra relevancia y se sostiene por lo siguiente:

Sin demérito del trabajo que la Unidad Técnica de Fiscalización ha realizado, bien valía ampliar la investigación por la vía de un procedimiento oficioso, ya que la elección del municipio de Cosío registró una diferencia de 2.9 por ciento en la votación entre el primero y el segundo lugar. Hemos visto las cifras finales de la fiscalización que sitúan esta elección dentro de la hipótesis de la nulidad.

Asimismo, la determinación de gastos por parte de la UTF le acumula al candidato ganador erogaciones no reportados por un total de **\$24,403.07**, de los que, justamente, **\$19,000.00** corresponden a gastos provenientes de recibos de gratuidad de los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla que el **PVEM** no entregó a esta autoridad en el formato informático JPG, el Partido dice haberlos entregado en formato PDF y se les requirió en formato JPG. Esta discrepancia en la forma, no en el fondo, está colocando a esta elección en el umbral de la anulación por parte de la autoridad jurisdiccional, cuando llegue el momento procesal. Por ello, era necesario el procedimiento oficioso, para determinar si los formatos que dijo haber entregado el PVEM en formato PDF contenían la información básica para estimar si eran validos o no, pero se rechazaron por no haberlos entregado en formato JPG. Este es el punto central del diferendo en esta cuestión.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Entonces, no hay duda de que hubo un intento del PVEM por subir los recibos de gratuidad, aunque no en formato JPG, sino en PDF; de modo que el Consejo General no tuvo a la vista dichos recibos. **Por eso, el consejero Marco Baños y la consejera Adriana Favela propusimos que esta situación pudiera ser objeto de un procedimiento oficioso para que, de manera expedita, se pudiera revisar la información que el partido pretendió subir al Subsistema de Registro de Representantes Generales y de Casilla (SRRGC) y que estaba en un formato distinto al que está autorizado por parte del INE. Por lo que conviene, en abono a la certeza y a la exhaustividad, que lo concerniente al reporte de representantes generales y de casilla del PVEM fuese objeto de un procedimiento oficioso para que de manera expedita se pudiese llegar a la verdad de los hechos.**

Por las razones expuestas, diferimos de las decisiones e interpretaciones adoptadas por la mayoría de los Consejeros Electorales, debido a que no existe certeza sobre lo aprobado en el punto 2 del orden del día de la sesión del 8 de julio de 2019 relativo a la discusión y aprobación del **Proyecto de Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución que presentó la Comisión de Fiscalización al Consejo General del INE respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos y candidatos independientes al cargo de Presidente Municipal correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019 en el estado de Aguascalientes**, por lo que emitimos el presente VOTO PARTICULAR de conformidad con lo establecido en el artículo 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, adjuntándose el mismo como parte integrante de la resolución que fue motivo de disenso y aprobada por la mayoría.

Ciudad de México, 12 de julio de 2019

Dra. Adriana M. Favela Herrera
Consejera Electoral

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
Consejero Electoral