

**VOTO CONCURRENTENTE  
CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**

**VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN RELACIÓN CON EL DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS QUE PRESENTAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, CON ACREDITACIÓN LOCAL Y CON REGISTRO LOCAL, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2018.**

Con fundamento en el artículo 26, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito el presente **voto concurrente** en relación con el Dictamen Consolidado y la Resolución citadas al rubro, toda vez que, si bien los acompaño en lo general, disiento del criterio sustentado por la mayoría respecto del tratamiento que se da a los casos relacionados al rubro de **cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año**, encontrados en la contabilidad de los partidos políticos.

Lo anterior porque considero que, dada la multiplicidad de conductas de esta naturaleza que se han observado, y a los objetivos que se persigue por parte de los Partidos Políticos en su materialización, esta autoridad debe realizar una revisión sobre el tema, y plantear una regulación más efectiva, con miras a hacer compatible el derecho de los partidos de realizar operaciones financieras que les permitan en mayor medida alcanzar sus fines, en armonía con los bienes jurídicos que esta autoridad tutela cuando verifica que los partidos no se alleguen de financiamiento indebido que distorsione el modelo de fiscalización y cause inequidad en el sistema de partidos.

**I. Marco regulatorio actual de la Prohibición de financiamiento a los partidos por parte de personas morales.**

El Artículo 54, numeral 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos, en concordancia con el 121 del Reglamento de Fiscalización (en adelante RF), contemplan a los entes impedidos para realizar aportaciones a los partidos políticos, las cuales, de suceder, deben en todo momento ser rechazadas por éstos últimos.

**VOTO CONCURRENTE  
CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**

Entre estas operaciones prohibidas se encuentran aquellas realizadas por los poderes públicos, dependencias o entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno, pero también se incluyen las empresas de carácter mercantil, personas morales, o personas no identificadas.

La inclusión de personas morales o empresas mercantiles busca evitar crear una codependencia o beneficio a los partidos políticos, por parte de agentes distintos al financiamiento público y privado permitido, al tiempo que busca impedir la intromisión de poderes fácticos en la vida, agenda o intereses de los partidos políticos, y posteriormente vulnerar o poner en entredicho, en última instancia, la independencia de quienes accedan al poder público a través de ellos.

Es por eso por lo que la relación permitida entre los partidos políticos y las empresas se limita específicamente a aquellas contractuales con el objeto de proveer al partido con los insumos, servicios y bienes necesarios para lograr sus fines lícitos, tanto en período ordinario como en campaña.

**Aportaciones de ente impedido.**

Bajo esta óptica, de conformidad con el artículo 28 del RF, cuando la autoridad fiscalizadora detecta la aportación de un bien o servicio otorgado por una empresa o persona moral, que no se encuentra sustentado en una relación contractual, se presume que se trata de una aportación no reportada y proveniente de un ente prohibido, por lo cual es sancionada económicamente con la reducción de las ministraciones mensuales hasta alcanzar la suma equivalente al 200% del monto involucrado.

**Subvaluación y sobrevaluación.**

De la misma forma, cuando una empresa otorga bienes o servicios que son reportados con valores no razonables<sup>1</sup>, se estará ante una sobrevaluación, o subvaluación. En el caso de la sobrevaluación, donde se observa un precio pactado

---

<sup>1</sup> con un valor de una quinta parte superior o inferior al valor determinado por la autoridad a través de sus criterios de valuación, conforme a la matriz de precios.

**VOTO CONCURRENTE  
CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**

superior al del mercado, se materializa un beneficio hacia el proveedor, al pagársele recurso proveniente del erario en condiciones ventajosas para este último.

Por otra parte, en el caso de la subvaluación, el proveedor otorga un precio menor al razonable a los partidos por bienes y servicios, constituyendo ese beneficio económico una aportación material, o dicho de otra forma, una forma ilegal de financiamiento del partido a costa de una empresa. En ambos casos, esa conducta se sanciona económicamente atendiendo al 200% del valor que se determine para el servicio o bien contratado

**Permisi3n de celebraci3n de cr3ditos bancarios.**

No obstante la prohibici3n anterior, los partidos, por virtud del art3culo 89 del RF, tienen permitido contratar cr3ditos bancarios o con garant3a hipotecaria para su financiamiento, sujetos a diversas reglas, como contratar en moneda nacional, y solo con instituciones financieras integrantes del sistema financiero mexicano con residencia en territorio nacional; finalmente, la sujeci3n a un monto total anual que resulta de la resta al financiamiento p3blico ordinario del a3o en que se solicite el cr3dito, de los diferentes pasivos, multas, cr3ditos bancarios, gastos, sueldos, salarios y honorarios.

Asimismo, deber3n informar oportunamente al CG del INE, cuya Comisi3n de Fiscalizaci3n, con el apoyo de la Unidad T3cnica de Fiscalizaci3n, evaluar3 y emitir3 un dictamen sobre la capacidad de endeudamiento del partido, as3 como si 3ste se ajusta a tasas de mercado, sus condiciones, plazos y garant3as, para validar su razonabilidad.

Finalmente, el art3culo 54, numeral 2, dispone que el financiamiento de los partidos provenientes de instituciones bancarias no podr3 provenir de la banca del desarrollo.

Como se observa, al ser las instituciones de banca, en su esencia, personas morales que tienen eminentemente fines de lucro, la permisi3n de celebraci3n de cr3ditos bancarios constituye, a mi juicio, una excepci3n a la prohibici3n de financiamiento a los partidos por parte de personas jur3dicas.

### **Reestructuración de pasivos contratados con proveedores**

Ahora bien, analizado el marco regulatorio en relación con la prohibición de financiamiento a los partidos por parte de personas morales, así como su excepción, resulta relevante poner en consideración que no existe prohibición expresa en la normatividad en materia de fiscalización, para que un partido, habiendo celebrado un contrato con un proveedor para la prestación de un servicio o entrega de un bien con el cual se persiga un objeto partidista, decida reestructurar su deuda con el partido para el establecimiento de plazos de pago distintos a los originalmente contratados.

Esto es, los partidos políticos pueden convenir con sus proveedores, el pago posterior o previo al originalmente planteado, siempre y cuando dicho pasivo no exceda de la temporalidad de un año, ante lo cual se convierte en una conducta sancionable en términos del artículo 84, numeral 2 del RF, esto es, una cuenta por pagar con antigüedad mayor a un año, que se traduce en una aportación no reportada.

Sobre el particular, el Reglamento de Fiscalización en el artículo 84 numerales 2 y 3, establece el reconocimiento de cuentas por pagar, y la consecuencia de su extensión mayor a un año.

#### **Del reconocimiento de las cuentas por pagar**

(...)

2. Los saldos en cuentas por pagar al cierre del ejercicio, que cuenten con la documentación soporte que acredite a un deudor cierto, un monto cierto y un plazo de vencimiento y que además sean comprobados con facturas, contratos, convenios, reconocimientos de adeudos o documentación legal similar, deberán ser reconocidas en el rubro de pasivo y la Unidad Técnica deberá comprobar a través del procedimiento denominado “hechos posteriores”, que fueron pagados en el ejercicio fiscal inmediato posterior al que se originaron.

**VOTO CONCURRENTE  
CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**

3. Para el caso de contribuciones por pagar cuya antigüedad **sea igual o mayor a un año, serán consideradas como ingresos y por lo tanto, sancionadas como aportaciones no reportadas**”.

La disposición tiene como finalidad evitar el financiamiento indebido de un partido a costa de un proveedor, pues al arrastrar adeudos ejercicio tras ejercicio se trae aparejado un beneficio económico.

Esto tiene como consecuencia que, materialmente, los partidos solo puedan reestructurar sus pasivos o deuda, dentro de una temporalidad específica, lo cual en ocasiones hace nugatorio el fin o interés del partido, al no representarle un beneficio práctico.

El tratamiento que ordinariamente se ha dado a este tipo de falta sustancial, por omitir pagar saldos de una cuenta con antigüedad mayor a un año, es la sanción con el 150% del monto involucrado, lo anterior, al presumirse que al partido le han sido condonados los mismos y que, en su caso, deben reportarse como ingresos, en la inteligencia de que los servicios ya le han sido prestados o los bienes ya han entrado al patrimonio del partido. Esto, por supuesto, no exime a los partidos de la responsabilidad de pagar esos pasivos.

Durante el ejercicio de la fiscalización al gasto ordinario de los Partidos Políticos en 2018, materia de este voto concurrente, el monto global sancionado en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año es de **\$111,184,397.50** (once millones ciento ochenta y cuatro mil trescientos noventa y siete mil 50/100 M.N.). Las sanciones globales por ámbito federal y local fueron:

<b>Ámbito</b>	<b>Monto</b>
Federal	\$107,839,593.40
Local	\$3,344,804.12

**VOTO CONCURRENTE  
CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**

**a) Partidos Políticos Nacionales**

<b>Sujeto</b>	<b>Monto</b>
Encuentro Social	\$4,002
Morena	\$67,659,109.67
Movimiento Ciudadano	\$13,891,130.72
Nueva Alianza	\$317,031.555
Partido Acción Nacional	\$5,736,015.405
Partido de la Revolución Democrática	\$6,683,320.52
Partido del Trabajo	\$3,043,600.685
Partido Revolucionario Institucional	\$8,496,166.505
Partido Verde Ecologista de México	\$2,009,216.33
<b>Total</b>	<b>\$107,839,593.40</b>

**b) Partidos Políticos Locales**

<b>Sujeto</b>	<b>Monto</b>
Partido Alianza Ciudadana	\$1,987.815
Partido Chiapas Unido	\$3,054,967.41
Partido de Baja California	\$129,164.25
Partido de Renovación Sudcaliforniana	\$1,335.21
Partido Duranguense	\$1,472.19
Partido Humanista de Baja California Sur	\$50,661.69
Partido Socialista	\$20,999.985
Podemos Mover a Chiapas	\$84,215.565
<b>Total</b>	<b>\$3,344,804.12</b>

Como puede observar, nos encontramos no solo ante una práctica recurrente, sino también, a mi juicio, ante una problemática, pues el no permitir que los pasivos de los partidos se puedan, en ninguna circunstancia, extender a una temporalidad mayor a un año, ha venido trayendo aparejado un conjunto inusitado de sanciones a los partidos políticos en el marco de la revisión de los informes anuales de gasto.

**VOTO CONCURRENTE  
CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**

Lo anterior resulta relevante si se analiza que, si un partido es demandado por un proveedor por la vía civil, o por la vía laboral, es posible que se celebre un convenio judicial, que en su caso, pudiera extender los pagos a más de un año, lo cual, en términos de los criterios del CG del INE y del RF, constituiría una excepción legal válida que justificaría los pasivos con antigüedad mayor a un año sin que proceda una sanción. Esto es, de conformidad con el diseño normativo actual, basta que el proveedor demande al partido, y se llegue a un acuerdo de voluntades ante un juez, para que se considere una excepción legal válida y no se sancione dicha práctica.

Lo anterior, sin duda, permite apreciar que la única diferencia entre la reestructuración de deuda mayor a un año no permitida por el INE, y aquella que se permite, es la presencia de un juez ante el acuerdo de voluntades entre el Partido y el Proveedor.

**II. Necesidad de regulación especial.**

Ante el contexto descrito, y la existencia de excepciones legales válidas para comprobar cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, así como excepciones a la regla del financiamiento de empresas a partidos, consistente en la permisión de contratación de deuda con instituciones bancarias, se considera que esta autoridad podría buscar una mejora regulatoria a la reglamentación en materia de fiscalización, para el establecimiento de reglas que permitan la reestructuración de pasivos derivados de relaciones contractuales con proveedores, a efecto de que puedan, **en casos específicos y cumpliendo la normativa que para el caso se emita**, exceder el período anual, mediante el establecimiento de condiciones razonables, que permitan a los partidos cumplir con sus fines, sin afectar al modelo de fiscalización ni la equidad en el sistema de partidos.

Por ello, a mi consideración, esta autoridad podría analizar, con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización, la generación de una propuesta de **Lineamientos para la regulación de la Reestructuración de deuda de los Partidos Políticos con sus Proveedores**, en los cuales:

- Se establezcan reglas claras sobre los supuestos específicos en que un partido político tiene permitido cambiar las condiciones de las relaciones

**VOTO CONCURRENTE  
CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**

contractuales celebradas, que trasciendan más allá de un año natural desde su celebración.

- Las limitantes aplicables a los plazos de pago, intereses y cláusulas, bajo un esquema de razonabilidad.
- La sujeción de los partidos al aviso oportuno, análisis de viabilidad, aprobación y vigilancia de la reestructuración de pasivos, a cargo de esta autoridad, de forma análoga a como se hace ya con los créditos bancarios.
- El análisis a gran escala del rubro, para determinar en un tiempo razonable, si la permisión constituye una buena práctica o si genera un beneficio al modelo de fiscalización, a efecto de determinar su permanencia.

En suma, se considera que esta autoridad puede transitar hacia un esquema de apertura, para analizar la posibilidad de una regulación que busque un equilibrio entre la labor de velar por los bienes jurídicos tutelados que originan la prohibición actual de mantener pasivos con antigüedad mayor a un año con proveedores, y las necesidades reales de los partidos políticos para afrontar sus compromisos financieros.

En virtud de lo anterior, si bien acompaño el sentido del Dictamen y Resolución por lo que hace, en términos generales, a esta cuestión, considero que, ante la existencia de esa problemática y la posibilidad para esta autoridad de analizar el rubro de cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año desde una perspectiva más amplia, lo conducente, hasta en tanto se tuviera una respuesta sobre el particular, podía haber ordenado en el Dictamen Consolidado el seguimiento a los pasivos que cayeran en ese supuesto, en el marco de los trabajos de análisis a la regulación en materia de reestructuración de deuda.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente voto concurrente.

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**