



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA, RESPECTO DEL PROYECTO DE DICTAMEN CONSOLIDADO 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 MENSUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS QUE PRESENTARON SOLICITUD DE REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL, CORRESPONDIENTE AL PERIODO DE MARZO A AGOSTO DE 2020, ASÍ COMO DE TODAS AQUELLAS ORGANIZACIONES QUE MANIFESTARON SU INTENCIÓN DE CONSTITUIRSE COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL PERO QUE NO SOLICITARON SU REGISTRO, POR EL PERIODO COMPRENDIDO DE ENERO DE 2019 A FEBRERO DE 2020, MARCADO CON EL PUNTO 1 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL PASADO 6 DE NOVIEMBRE DE 2020.

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; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 1 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General del INE) celebrada el pasado 6 de noviembre de 2020, previamente precisado. En este sentido, si bien comparto el Dictamen y Resolución en lo general, estoy en desacuerdo con los siguientes aspectos:

Motivos de disenso.

A. Construcción de la matriz de precios.

Al ser el presente ejercicio de fiscalización una continuidad del primer bloque de Dictámenes y Resolución de lo aprobado por el Consejo General del INE el pasado 21 de agosto de 2020, respecto de los informes mensuales de ingresos y egresos de las Organizaciones Ciudadanas (en adelante OC) que presentaron solicitud formal para obtener su registro como Partido Político Nacional (en adelante PPN) por el periodo comprendido de enero de 2019 a febrero de 2020 (Dictamen INE/CG193/2020 y Resolución INE/CG196/2020), resaltaré de manera puntual los argumentos que me hacen separarme de aspectos particulares, como lo es la construcción de la matriz de precios, puesto que se recopiló sólo la información



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

proporcionada por 8 de las 89 OC que son el universo fiscalizable para este ejercicio. No soy omiso en reconocer que, no todas las OC presentaron ingresos o egresos, pero se tiene certeza que más de 8 OC sí lo hicieron contrastándolo con los resultados de la presente fiscalización.

Es de destacar que la metodología bajo la cual fue construida la referida matriz de precios parte de una evidente depuración excesiva, sobre lo cual, considero que si bien, como cualquier base de datos, debe llevar un proceso de detección y corrección de datos incorrectos, inexactos, incompletos o aquellas subvaluaciones y sobrevaluaciones, para luego modificarlos, sustituirlos o eliminarlos, cualquier otro tipo de depuración de información no tiene razón ni fundamento.

En este sentido, la matriz de precios que se presenta resulta -ante la depuración excesiva, que conllevó a una eliminación injustificada de valores completos- ser una base de datos insuficiente para la valuación de los gastos no reportados, puesto que la exclusión de información afecta el cumplimiento de los criterios de determinación relacionados con la disposición geográfica y las condiciones de uso del tipo de bien o servicio en cuestión, además la eliminación no brinda certeza que se encuentran realmente los valores más altos reportados.

Aparentemente la matriz de precios que nos ocupa contiene los valores más altos de la totalidad de bienes o servicios contratados en todo el país, sin embargo, ello no sólo resulta poco creíble por contener datos exclusivamente de 8 OC, también verificando la información contenida no presenta ciertos datos, por ejemplo, no hay valores del Estado de Zacatecas, cuando en los hechos se tiene registro que sí se realizaron asambleas en ese Estado.

Es importante destacar que el Reglamento de Fiscalización (en adelante RF), conforme lo establecido en el artículo 27, prevé las ausencias de información dentro de la matriz de precios, estableciendo que, en caso de no existir información suficiente en la Entidad Federativa involucrada, se podrá considerar aquella información de Entidades Federativas que cuenten con un ingreso per cápita semejante, es decir, esta previsión constituye una excepción, sin embargo, al descartar información de la matriz, como acontece en este caso, esta excepción se ha convertido en una práctica y opción recurrente de la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante UTF) al momento de su construcción y determinación de costos. Lo anterior, a la postre impacta de manera negativa en la certeza de los resultados de la fiscalización de los sujetos obligados.

Lo verdaderamente apegado al RF es contar con todos los valores reportados por todas las OC, de no hacerlo se pierde información relevante especialmente para la determinación de los egresos no reportados, puesto que la información completa, precisa y la calidad de datos son esenciales para dicha consideración.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

En consecuencia, considero que, bajo esta lógica, la matriz de precios siempre estará incompleta y no constituye un documento que ofrezca los parámetros suficientes y razonables que den certeza en nuestro actuar institucional.

Por lo anterior, no puedo acompañar la metodología bajo la cual fue construida la matriz de precios, porque la depuración a la que fue expuesta rompe con la lógica misma de la referida matriz, como un instrumento con un efecto autorregulador de los propios actores políticos y de ser un mecanismo disuasivo para erradicar el egreso no reportado.

B. Aplicación del criterio de sanción diferenciado a 13 OC con montos involucrados de conclusiones sancionatorias superiores a \$100,000.00 pesos.

La mayoría de las Consejeras y los Consejeros del Consejo General del INE, asumieron el criterio de sancionar a 13 OC respecto de las cuales tuvieron un monto involucrado (individual o acumulado), en sus conclusiones sancionatorias, igual o superior a \$100,000.00 pesos, para lo cual se debe determinar su capacidad económica a efecto que sean sancionadas económicamente, y en su caso, la autoridad hacendaria realice el cobro a través de créditos fiscales.

No puedo acompañar dicho criterio ya que no se advierte una justificación objetiva que sustente el parámetro para sancionar a partir de un monto igual o superior a \$100,000.00 pesos, lo cual genera que se dé un trato desigual a todas las OC sujetas a esta fiscalización.

Para ilustrar la distinción, en la siguiente tabla se puede observar que hay 30 OC¹ con un monto involucrado en sus conclusiones sancionatorias, no obstante, la mayoría de mis colegas estimó conveniente sólo considerar un rango de ellas de manera subjetiva y/o arbitraria (señaladas con sombreado).

¹ No se están considerando las OC que presentaron solicitud formal pero no obtuvieron el registro como PPN, así como aquellas que sí obtuvieron el registro como PPN.

CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

No.	Nombre de la OC	Monto involucrado
1	Pueblo Republicano Colosista	5,376,826.24
2	Frente por la Cuarta Transformación	3,402,488.90
3	Verdadera Alternativa para Mejorar y Organizar a la Sociedad, A. C.	1,724,328.43
4	Asociación Política México Nuevo, A. C.	1,258,859.21
5	Alianza Popular del Campo y la Ciudad, APN	458,537.40
6	Organización Ciudadana Diferente A. C.	434,837.83
7	Comité Organizador del Partido Político Nacional de la Verdad	367,800.00
8	Comité Organizador del Partido Político Nacional Partido Nueva Era	337,800.00
9	Fomento del Sentido Común para el Desarrollo, A. C.	227,597.68
10	Alianza Mexicana Alternativa, APN	167,604.00
11	Agrupación Política Nacional Migrante Mexicana	143,429.48
12	Ciudadanos de los Derechos Humanos, A. C.	122,800.00
13	Fomento del Sentido Común para el Desarrollo, A. C.	111,597.68
14	Foro Demócrata Vía de Cambio	92,635.10
15	Mexicanos Frente a la Historia	86,085.92
16	Fundación Xochi México, A.C.	53,800.00
17	Fuerza Redmx, A. C.	50,000.00
18	Pacto Tabasco, A. C.	28,410.00
19	Expresión Liberal Democrática, APN	26,436.00
20	Nuevo Pacto Social	26,201.22
21	Vanguardia Progresista	20,000.00
22	Ahora 2019, A. C.	17,800.00
23	Mexicanos Libres e Independientes	13,916.00
24	Proyecto Nacional por y para México, A. C.	11,653.24
25	Disciplina y Lealtad Ciudadanos, A.C.	11,136.00
26	Plataforma Independiente Nueva República, A.C.	10,000.00
27	Coalición Amplia de Bases de la Izquierda Organizada, A.C.	7,080.40
28	Frente Nacional Socialista Institucional Mexicano, A.C.	3,441.00
29	Querétaro Independiente A. C.	1,050.06
30	Demócrata	949.72

Fuente: Elaboración propia a partir de los Dictámenes de las OC.

Cabe mencionar que, para la determinación de la capacidad económica, la UTF prescindió de la referencia de los egresos, por lo que advirtió que algunas OC tienen flujos de efectivo suficientes para hacer frente a las sanciones económicas, mientras que, respecto de otras OC por la celebración de asambleas se evidenció la obtención lógica y necesaria de recursos en magnitud suficiente para materializar las mismas, lo que a criterio de la UTF muestra innegablemente la existencia de capacidad económica por parte de las OC.

No obstante ello, la anterior metodología debió aplicarse a la totalidad de las OC, por ejemplo, *Foro Demócrata Vía de Cambio* realizó 8 asambleas estatales, tiene un saldo favorable en su cuenta de bancos (\$158,901.76 pesos) y reportó ingresos superiores a los 4.8 millones de pesos (\$4,887,848.20 pesos), sin embargo, sólo tuvo \$92,635.10 pesos de monto involucrado en sus conclusiones sancionadoras, por lo que, al no caer en el parámetro establecido por la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

mayoría de las Consejeras y los Consejeros del Consejo General del INE, se le impuso una amonestación pública.

Con lo anterior, se evidencia que al hacer una distinción en el sistema sancionatorio electoral no se cumple con el propósito de este: i) impartir justicia al no quedar impunes las conductas transgresoras y ii) desinhibir la repetición de la conducta.

Así, la adopción de dicho criterio genera que, de manera subjetiva, se dejen de sancionar infracciones a la normativa en la materia y no se genera un carácter disuasivo para que no vuelvan a pasar, sólo por considerar que por ser de una cuantía menor a \$100,000.00 pesos, no se sancionen, lo que genera un trato inequitativo y subjetivo para los sujetos obligados.

A mi consideración, debe prevalecer un tratamiento equitativo de los criterios para todas las OC, en donde se sancione económicamente a todas las OC y sólo en los casos en que, determinada la capacidad económica, ésta se considere insuficiente y por tanto se imponga amonestación pública.

C. Acreditación de contratos con copias simples.

- *Alianza Popular del Campo y la Ciudad, ID 6.*
- *Vecinos Unidos de San Mateo Xoloc de Servicios Variables al Servicio de la Comunidad, Tepetzotlán, Estado México, A.C, ID 14.*

A partir de la revisión y validación llevada a cabo por la UTF a la documentación entregada por las dos OC previamente señaladas, se localizaron aportaciones en especie de ambos sujetos obligados, las cuales carecían de la documentación comprobatoria, por lo que a través de las observaciones hechas en sus respectivos oficios de errores y omisiones, se les solicitó la documentación faltante, entre otros, los contratos con la totalidad de los requisitos establecidos en la norma.

En respuesta, ambas OC entregaron copias simples de los contratos solicitados, específicamente de comodato y de donación, respectivamente, sobre lo cual, la UTF a partir de la verificación y valoración de la documentación de referencia, consideró procedente justificar los contratos con copias, por lo que, desde mi punto de vista, el análisis y valoración hecho por la UTF respecto de los contratos materia de análisis, no es suficiente para dar por atendida la observación, ya que dicha valoración es contraria a la regla establecida en el artículo 96 del RF, numeral 1, que a la letra dice:

(...) 1. Todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la **documentación original**, ser



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento (...)

[Énfasis añadido]

Es preciso señalar que estos dos casos sobresalen porque en ambas contestaciones de los sujetos obligados mencionan que realizaron el envío de copia del contrato, a efecto de poder atender la observación realizada por parte de la UTF.

Es importante resaltar que en la fiscalización de los informes mensuales de ingresos y egresos de las OC que presentaron solicitud formal para obtener su registro como PPN por el periodo comprendido de enero de 2019 a febrero de 2020, aprobada el pasado 21 de agosto de 2020 (Dictamen INE/CG193/2020 y Resolución INE/CG196/2020) se sancionó la omisión de presentar contrato en original como una conducta leve de carácter formal, con un criterio de sanción establecido de 10 Unidades de Medida y Actualización (UMA).

En congruencia con lo expuesto, no acompaño la injustificada eliminación del criterio de sanción que nos ocupa, porque la valoración de copias simples, en este caso, no puede tener por efecto la validación de la observación, razón por la cual considero que se debe sancionar como falta formal, siendo congruente con el criterio previamente asumido por este Consejo General del INE.

D. Acreditación de un gasto con una documental privada.

- *Grupo Social Promotor de México, ID 17.*

A partir de la revisión a las conciliaciones bancarias de Grupo Social Promotor de México por parte de la UTF, se detectaron partidas en la conciliación que no presentaban la documentación soporte que acreditara el origen y destino del recurso. Ante la solicitud de la información en el oficio de errores y omisiones, especialmente en relación al cargo por \$6,000.00 pesos, la OC presentó un escrito dirigido y recibido por el banco, en el que señaló que no reconoce el cargo, es decir, una aclaración bancaria.

En consecuencia de lo anterior, la UTF consideró dejar por atendida la observación relacionada con el cargo antes mencionado porque la OC presentó escritos de los días 15 y 20 de noviembre de 2019, respecto de las gestiones realizadas ante el banco, sin embargo, a la fecha de la contestación (22 de septiembre de 2020) no se había recibido respuesta del banco, por lo cual nuevamente se solicitó su aclaración con el escrito presentado el 17 de septiembre del actual.

No se acompaña la conclusión a la que arribó la UTF, porque el documento que presentó la OC sólo refleja una petición que realizó ante un banco, respecto de la cual no se tienen



CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

mayores elementos que permitan correlacionar la mencionada documental privada con algún otro elemento que, permitan a esta autoridad determinar si en efecto dicho cargo no correspondió a la OC, o lo contrario, y en su caso dar por atendida la observación que nos ocupa.

En ese sentido, contrario a lo establecido por la UTF, considero que al sólo tener como prueba una aclaración de cargo no reconocido, que sólo nos refleja la manifestación de la OC, no se puede dar por atendida la observación materia de análisis, porque no existen elementos ni siquiera indiciarios que generen certeza respecto del destino de los recursos.

E. Criterio de sanción ante la no coincidencia de firmas.

- *Plataforma Independiente Nueva República, A.C., ID 10*

Derivado de los procedimientos de auditoría llevados a cabo a Plataforma Independiente Nueva República, A.C., la UTF localizó sendas pólizas por concepto de dos aportaciones en especie, ambas de un mismo aportante por un total de \$94,000.00 pesos, en las cuales la OC remitió diversa documentación soporte.

En este sentido, de la verificación y valoración hecha por la UTF, en relación con los recibos de aportaciones, se identificó que los trazos y rasgos generales de las firmas contenidos en dichos documentos, no coinciden con la firma contenida en la identificación oficial del aportante, por tal razón tiene por no atendida la observación en cuanto a esta documentación, y se le sanciona por una conducta leve de carácter formal, con un criterio de sanción establecido de 10 UMA.

Debe resaltarse que la firma plasmada en el recibo de aportación es el signo gráfico distintivo que la persona expresa en un documento con el ánimo de indicar su consentimiento expreso en el contexto de que se trate.

Si bien la UTF se cercioró que las firmas en los recibos de las aportaciones no coinciden con la credencial de elector del aportante, desde mi punto de vista, la calificación y sanción de la falta no es la correcta, ya que no hay elementos que generen certeza respecto de la veracidad de la realización de las aportaciones que nos ocupan.

Bajo esta lógica, considero que la OC informó a esta autoridad con una evidente falta de veracidad, respecto de 2 pólizas que amparan un ingreso por \$94,000.00 pesos, y por tanto omitió comprobar el origen de estos.

Por lo anterior, se actualiza lo argumentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-125/2008,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

relacionada con el concepto que debe entenderse por "dolo", indicando que todas coinciden en señalar que debe ser considerado como una conducta que lleva implícito el engaño, fraude, simulación o mentira; esto es, se trata de una conducta violatoria del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley. Es decir, de conformidad con dicha sentencia, se entiende por dolo como la finalidad de simular una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad.

Por lo tanto, se estima que la OC actuó con dolo porque intencionalmente no reportó la información verazmente a fin de no incurrir en responsabilidad al momento de llevarse a cabo la revisión del informe, o que ello lo hubiera realizado con el ánimo de obstaculizar la función fiscalizadora de la autoridad.

En congruencia con lo expuesto, no acompaño el criterio de sanción asumido, mediante el cual se califique como conducta de gravedad leve, de carácter formal la no coincidencia de la firma del aportante en su credencial de elector contra los recibos de aportación en especie, por los argumentos antes precisados, por lo que debe calificarse como una conducta grave de carácter sustantivo o de fondo por ser un reporte no veraz, con un criterio de sanción del 200% del monto involucrado.

Finalmente, cabe señalar que este Consejo General del INE ya se ha pronunciado en casos similares al que nos ocupa, y ello se puede corroborar en el diverso INE/CG167/2015, mediante el cual se emitió la resolución derivada del dictamen de los informes de precampaña del Proceso Electoral Local 2014-2015, en específico, la conclusión sancionatoria 6 del Partido de la Revolución Democrática, se le sancionó por la no coincidencia de firmas en recibos de aportaciones, en donde la falta se calificó como grave especial, y se le impuso una sanción del 200% del monto involucrado.

Por las razones expuestas, emito el presente **VOTO PARTICULAR**.

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL

