

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DE LOS PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEL TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, NUEVA ALIANZA, MORENA Y ENCUENTRO SOCIAL, EN EL ESTADO DE MÉXICO, IDENTIFICADO COMO INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito presentar un **voto particular**, toda vez que no comparto la Resolución aprobada por la mayoría de integrantes del Consejo General, recaída al procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos relacionado con el proceso electoral local 2016-2017, desarrollado en el Estado de México.

Dicha Resolución, tuvo su origen en las diversas **INE/CG310/2017** e **INE/CG311/2017** aprobadas los días 14 y 17 de julio de 2017 por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en las que ordenó el inicio de un procedimiento oficioso expedito en materia de fiscalización, con la finalidad de tener certeza respecto de los gastos erogados por los sujetos obligados el día de la jornada electoral celebrada el 4 de junio de 2017, por concepto de representantes generales y de casilla, en el marco del proceso electoral local en el Estado de México.

Una vez iniciado el procedimiento se concedió a los partidos políticos un plazo de veinticuatro horas para que presentaran la documentación que acreditara la participación gratuita, libre y desinteresada de aquellas personas que hubiesen actuado como sus representantes generales o de casilla el día de la jornada electoral.

Posteriormente, al emplazar a los partidos políticos al procedimiento de mérito, se les otorgó un plazo de 5 días a efecto que manifestaran lo que a su derecho conviniera y presentaran las pruebas que estimaran necesarias respecto de la falta de acreditación o reporte del gasto correspondiente a diversas personas que actuaron como sus representantes generales y de casilla, de los cuales no se encontraba la correspondiente evidencia de gasto o comprobante de servicio gratuito.

La resolución que no se acompaña, sanciona a los partidos políticos por las omisiones de presentar los formatos (CRGC), en atención a que dichas omisiones

tienen como consecuencia que los servicios prestados por los representantes generales y de casilla, son considerados gastos no reportados.

Ahora bien, el primero de los motivos por los cuales no comparto la Resolución de mérito, consiste en que la mayoría de integrantes del Consejo General determinó tener por válidos aquellos formatos presentados que cumplieran únicamente con los requisitos consistentes en: **1)** Fecha (entre el 4 y el 07 de junio); **2)** Nombre del representante; **3)** Clave de elector del representante, y **4)** Firma autógrafa del representante de casilla o general.

No lo comparto, ya que con fecha 20 de mayo de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de coadyuvar al registro de las operaciones de ingresos y gastos, efectuados durante el día de la jornada electoral, emitió el Acuerdo INE/CG299/2015, así como la Guía para el Registro de Operaciones del Día de la Jornada Electoral Elección Ordinaria 2016-2017, que contenían el formato denominado: "FORMATO 'CRGC' - COMPROBANTE DE REPRESENTACIÓN GENERAL O DE CASILLA", vigente en la actualidad, el cual contemplaba 15 requisitos, y no 4.

De igual forma, el 17 de diciembre de 2015, la Comisión de Fiscalización emitió el Acuerdo CF/075/2015 por el que se modifica el Manual General de Contabilidad que incluye la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas, los formatos que servirán de apoyo para el cumplimiento del Reglamento de Fiscalización y de la Guía de aplicación de prorratio del gasto centralizado, el cual incluye el formato CRGC ya mencionado, del que se desprenden los siguientes rubros:

1. Folio consecutivo del comprobante.
2. Indicar el lugar donde se expide el comprobante.
3. La fecha en la cual el comprobante fue expedido o cancelado.
4. Nombre del órgano del partido político o de la Asociación Civil, que acepte la participación del militante o simpatizante.
5. El nombre (apellido paterno, materno y nombre (s) del militante o simpatizante.
6. Domicilio completo, del militante o simpatizante.
7. Señalarse si la persona que participará el día de la jornada electoral es militante o simpatizante del partido.
8. En su caso, el número de registro del militante en el padrón del partido.
9. La clave de elector del militante o simpatizante.
10. Especificar si desempeñará el cargo de representante general o de casilla.
11. Señalar si desempeñará el cargo de forma gratuita u onerosa.
12. Anotarse el monto pagado al militante o simpatizante por los servicios prestados, con número.

13. Anotarse el monto pagado al militante o simpatizante por los servicios prestados, con letra.

14. Firma autógrafa de aportante.

15. Nombre y firma del Responsable de Finanzas.

En razón de lo anterior, estimo que el formato CRGC aprobado por el Consejo General, continúa vigente, por lo que de inicio, en el estudio de fondo del asunto, tenía que exigirse el cumplimiento de los 15 rubros antes mencionados para la validez de cada formato. En consecuencia, la resolución que no se acompaña realiza una valoración que, de conformidad con los propios lineamientos establecidos por el Consejo General, debía llevar a considerar como no válidos muchos más formatos.

No se pierde de vista que, por la naturaleza de cada uno de los requisitos enunciados, es posible determinar que algunos son subsanables a partir del cumplimiento de otros, como es el caso del domicilio completo del militante o simpatizante que puede obtenerse a partir de la clave de elector, la cual remite a la lista nominal que obra en los archivos de esta autoridad, o el señalamiento respecto al tipo de representante, general o de casilla, que consta en las Actas levantadas el día de la Jornada Electoral. Sobre estos requisitos bien se podría formular una excepción a su cumplimiento por esas razones.

Sin embargo, estimo que existen otros, además de los 4 que hoy se toman por obligatorios, que debían considerarse en la resolución como indispensables para tener por válidos los formatos CRGC, no siendo susceptibles de eximirse, como se detalla a continuación:

a) Folio consecutivo del comprobante

Este elemento permite identificar que los formatos CRGC presentados por los partidos políticos forman parte de un número consecutivo y de esta forma, mediante su exigencia, se previene e inhibe la creación deliberada y a posteriori de los mismos, la duplicidad de nombres, y los posibles intentos de subsanar deficiencias en los formatos. También permite su identificación por parte de la autoridad en el universo completo de formatos entregados.

b) Nombre del partido político o candidato independiente

Resulta indispensable que los formatos CRGC contengan la identificación del partido político o candidato independiente al cual se otorgó el servicio gratuito, en razón que dan certeza a la autoridad respecto del sujeto obligado en favor de

quien se realiza la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, y en caso de incumplimiento, el sujeto a sancionar.

c) El número de militante o el carácter de simpatizante del representante

Esta información es indispensable en razón que permite a la autoridad tener conocimiento si las personas que están realizando actividades de representación en favor de algún partido político, lo hacen por tener algún vínculo directo o indirecto con el instituto político o candidatura independiente, o si en su caso, lo hacen únicamente con el objeto de percibir alguna remuneración o contraprestación.

Lo anterior, en la inteligencia que la Ley General de Partidos Políticos, establece en sus artículos 53, numeral 1, incisos a) y b) y 56 numerales 1, incisos a) y c) y 2, incisos a), c) y d), que el financiamiento de los partidos que no provenga del erario público, (en dinero o en especie) podrá obtenerse de simpatizantes y militantes, no existiendo disposición expresa que permita a ciudadanos sin ese carácter, realizar dichas aportaciones.

De igual forma, el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral recoge el espíritu de esa restricción, al establecer de forma específica que sólo los militantes inscritos en el padrón del partido, o sus simpatizantes, podrán prestar servicios el día de la jornada electoral, sin fuesen considerados como aportación en especie a los partidos políticos:

Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral

3. Los siguientes conceptos no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos:

a) ...

b) Servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.

En suma, derivado del precepto anterior, se concluye que los servicios personales que sean presentados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada en favor de un partido el día de la jornada electoral, a efecto que no sean considerados como aportación en especie por la autoridad, debían ser realizados, en principio de cuentas, por militantes o simpatizantes, de lo que deriva la relevancia que, en los

formatos CRCG respectivos, se contenga dicha información como requisito de validez de los formatos.

d) Nombre y firma del responsable de finanzas del partido político o candidatura independiente

Este requisito también resulta indispensable, ya que es la persona legalmente autorizada para validar el carácter gratuito u oneroso del servicio por parte del ciudadano a favor del partido político o candidatura independiente.

En suma, estimo que la reducción del número de campos o requisitos que deben contener los formatos, no debe estimarse como un mero asunto de forma sobre los formatos, en que se determina de manera individual y aislada cada requisito, pues para dar coherencia a la razón de ser de los mismos, los requisitos deben verse también como un conjunto de reglas que atienden a una razón práctica y jurídica, que es la certeza y transparencia en la fiscalización de los recursos de los partidos. De igual forma, es en extremo relevante el estudio para la reducción o adición de requisitos, pues cada formato descartado o valorado, en su conjunto, determina el monto total del gasto no reportado, y en consecuencia, la sanción a imponer, lo cual puede afectar o beneficiar a los partidos políticos contendientes, y la elección misma, en función que los gastos no reportados contribuyen a la estimación sobre los rebases de toques de gastos en las elecciones, lo cual, de acontecer, puede ser motivo de nulidad.

Lo anterior también es relevante si se toma en consideración que cada partido político presentó sus comprobantes CRCG en un formato propio, sin que mostraran uniformidad, y sin cubrir el mismo número de requisitos, a pesar que el Instituto Nacional Electoral había puesto a su disposición un formato general como guía. En ese tenor, descartar o aumentar un requisito, ante la diversidad de formatos de los partidos, con posterioridad a la entrega de los formatos, y durante el procedimiento, sin duda resta certeza al actuar de la autoridad.

La segunda razón de mi disenso, estriba en que no comparto que en la Resolución se haya optado por revisar y valorar todos los formatos que los partidos políticos hubiesen aportado, con independencia del período en que los mismos fueron entregados, es decir, sin distinguir si dicha entrega se realizó previo a la aprobación del Dictamen Consolidado respectivo, durante el plazo de 24 horas otorgado por la Autoridad, o después del emplazamiento realizado dentro del procedimiento oficioso.

Esto es así, ya que no resultaba válido considerar y valorar los formatos que fueron entregados con posterioridad al emplazamiento, pues eso implica subsanar

una omisión (la omisión de entregarlos en el plazo de 24 horas que la Unidad Técnica de Fiscalización otorgó, antes al inicio del procedimiento oficioso). En ese sentido, considero que debieron descartarse de la valoración todos los formatos que fueron entregados con posterioridad a esta etapa procedimental.

Ahora bien, un tercer motivo de disenso consiste en que la autoridad al dejar de hacer exigible la presentación de los formatos CRGC, como fueran aprobados por el Consejo General con 15 rubros, sienta un mal precedente de permisión, que deja abierta la posibilidad a los sujetos obligados para que incumplan con la debida comprobación de gastos, facilitando la acreditación de supuestos servicios gratuitos, lo que implica una baja exigencia y rigor por parte de la autoridad, de cara al Proceso Electoral Federal 2017-2018.

Adicionalmente, considero que, de haber detectado la necesidad de reducir el número de requisitos del formato, de 15 a 4, esta reducción debió realizarse, en su caso, modificando el Acuerdo INE/CG299/2015 con anterioridad al inicio del procedimiento oficioso, y no durante el mismo, mucho menos después del emplazamiento, pues ello resulta en un cambio de las reglas que resta certeza y seguridad jurídica al procedimiento.

De esta forma, si la tendencia del Instituto Nacional Electoral es reducir los requisitos para mantener sólo cuatro de ellos como necesarios en todos los asuntos futuros, debe modificarse el multicitado Acuerdo del Consejo General, previamente a cualquier procedimiento de esa naturaleza, llevando esto también al absurdo de aprobar un formato con tan solo cuatro requisitos generales.

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



JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL