

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6, DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTAN LOS CONSEJEROS ELECTORALES A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES Y BENITO NACIF HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LOS PROCEDIMIENTOS OFICIOSOS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES, INSTAURADOS EN CONTRA DE LOS PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL Y DEL TRABAJO, IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE EXPEDIENTES INE/P-COF-UTF/05/2017/YUC E INE/P-COF-UTF/23/2017/CDMX, RESPECTIVAMENTE

I. Antecedentes

En sesión extraordinaria celebrada el pasado 08 de diciembre de 2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó por mayoría de votos, las resoluciones respecto de dos procedimientos oficiosos en materia de fiscalización, derivados de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos del ejercicio 2015, de los partidos políticos Acción Nacional y del Trabajo, ambos tuvieron como propósito determinar si las retenciones de recursos por parte de órganos del Estado a servidores públicos, y su posterior entrega a institutos políticos como aportaciones de militantes, se encuentran amparadas en el marco constitucional y legal que rige el actuar de los partidos políticos, en materia de origen y destino de los recursos.

En las resoluciones aprobadas se determinó que los partidos actuaron con apego a la normatividad, esencialmente, porque no se trataba de recurso público proveniente de las arcas de los poderes legislativos respectivos, sino que se trataba de las percepciones de los legisladores que, a fin de cumplir con las disposiciones estatutarias que les establecen la obligación de realizar aportaciones como militantes, solicitaron voluntariamente a los propios congresos locales (Asamblea Legislativa en el caso del entonces Distrito Federal) les fuesen retenidas para que éstos se encargaran de hacer la transferencia a los partidos políticos respectivos.

II. Razones del disenso

A diferencia del criterio sostenido por la mayoría, es nuestra convicción que la retención de percepciones de los diputados utilizando la estructura administrativa de las legislaturas, es una conducta que se aparta del marco jurídico en materia de fiscalización, puesto que vulnera el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En efecto, desde nuestro punto de vista, la ilicitud radica en que en el caso concreto las aportaciones de los legisladores a los partidos políticos no se efectuaron de forma *individual* ni *directa*, sino que, por el contrario, éstos emplearon la estructura estatal para tal fin, es decir, obtuvieron el recurso privado (las percepciones de los diputados) haciendo uso del recurso público (la aludida estructura).

Al respecto, es importante señalar que —a diferencia de lo sostenido en la resolución aprobada—, consideramos que el argumento de que la obligación reglamentaria de realizar las aportaciones de forma individual y directa no estaba vigente al momento en que ocurrieron los hechos, no es una razón válida para declarar infundados los procedimientos oficiosos, pues, si bien es cierto el artículo 104 bis¹ se incorporó al Reglamento de Fiscalización hasta diciembre de 2015, eso no quiere decir que con anterioridad a ello no existía la obligación referida.

Ello es así, en virtud de que ese artículo 104 bis desarrolló la prohibición que ya se encontraba en el artículo 134 de la CPEUM, por lo que la obligación de llevar a cabo las aportaciones en forma directa e individual no tiene su fuente primigenia en el

¹ Artículo 104 Bis.

De las aportaciones de militantes y simpatizantes

1. Las aportaciones que realicen los militantes o simpatizantes deberán ser de forma individual y de manera directa al órgano responsable del partido y en las cuentas aperturadas exclusivamente para estos recursos.
2. En ningún caso se podrán realizar aportaciones de militantes o simpatizantes a través de descuentos vía nómina a trabajadores.

reglamento, sino en un ordenamiento jerárquicamente superior, esto es, en la propia Constitución.

Esto es relevante, porque la instrucción que emitió el Consejo General al ordenar la instauración de los procedimientos en estudio, fue determinar si las conductas denunciadas se encontraban “amparadas en el marco *constitucional* y legal”, por lo que llevar a cabo un mero análisis reglamentario y estatutario, como se hizo en la resolución aprobada, implicaría desatender la instrucción señalada, que exigía el análisis del marco constitucional.

Por nuestra parte, de tal análisis concluimos que, tratándose de las aportaciones de cualquier servidor público a los partidos políticos, no hay forma de cumplir con el artículo 134 de la CPEUM, si no es individual y directamente, en virtud de las siguientes consideraciones:

Desde nuestro punto de vista, es necesario recordar que la reforma constitucional en materia electoral de noviembre de 2007, renovó entre otros esquemas el aparato normativo dirigido a evitar el uso parcial de los recursos públicos. En dicha reforma, el constituyente reformador estableció en el artículo 134 constitucional, como lineamientos rectores del ejercicio de los recursos públicos, los de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En este mismo sentido, se debe precisar que el vocablo "recursos públicos" a que se refiere el artículo 134 de la Constitución Federal, no sólo debe entenderse como aquellas cantidades de dinero que son puestas a disposición de los entes gubernamentales para su administración y ejecución; sino que la misma incluye todos aquellos elementos u objetos que conforman el patrimonio estatal y que provienen de los recursos recabados por la hacienda pública².

² Ése es el sentido de la *ratio decidendi* de la tesis jurisprudencial número 14/2012, de rubro "ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES

En esta tesitura, es dable concluir que el bien jurídico tutelado por el artículo 134 de la Constitución Federal no se limita únicamente al uso de los recursos económicos o pecuniarios que el Estado recaude o aquellos que le sean otorgados a través de algún tipo de transferencia o préstamo. Al contrario, ese concepto debe entenderse en un sentido amplio, por lo que abarca también los recursos humanos, materiales y de cualquier otra índole que se otorguen a los entes gubernamentales para la consecución de sus fines. Alcanzar una conclusión diversa implicaría que los bienes que no constituyan recursos económicos —en un sentido estricto— podrían utilizarse para favorecer a una institución política.

Ahora bien, en los casos en concreto encontramos que, mediante las resoluciones INE/CG806/2016 e INE/CG812/2016, este Consejo General ordenó el inicio de dos procedimientos oficiosos, señalando textualmente, en ambos casos:

Se **ordena** el inicio de un procedimiento oficioso, a efecto de determinar **si las retenciones de recursos** a servidores públicos **y su posterior entrega** al instituto político como aportaciones de militantes, **por parte de órganos del Estado** y/o Personas Morales, **se encuentran amparadas en el marco constitucional y legal** que rige el actuar de los partidos políticos, en materia de origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

Derivado de lo anterior, en los casos en concreto, la investigación debió enfocarse en ***si la retención de recursos de servidores públicos y su posterior entrega a un partido político, por parte de un órgano del Estado, se encontraba amparada en el marco constitucional y legal.***

ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY", la cual equipara la asistencia de un servidor público a un evento proselitista como un posible uso indebido de recursos para favorecer a un partido político o candidatura, cuando este ocurre durante horario laboral; también la Comisión de Venecia hace esa interpretación de *recursos públicos*, visible en la siguiente liga: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e). Administrative resources are human, financial, material, in *natura* and other immaterial resources enjoyed by both incumbents and civil servants in elections, deriving from their control over public sector staff, finances and allocations, access to public facilities as well as resources enjoyed in the form of prestige or public presence that stem from their position as elected or public officers and which may turn into political endorsements or other forms of support. (consultable a página 6 del documento en cita). Dicha definición es compatible con

Las resoluciones que fueron aprobadas, desde nuestra perspectiva, no se enfocaron a determinar dicha situación, sino al contrario, se limitaron a corroborar algo que desde el momento en que se ordenó el inicio de los procedimientos oficiosos ya se sabía por parte de esta autoridad electoral. Esto es, que el origen del recurso retenido y posteriormente remitido a los institutos políticos, provenía de los descuentos realizados a los legisladores, y no del presupuesto asignado al congreso local.

Por esta razón, consideramos que dichos procedimientos no debieron de centrarse en otros aspectos, como si los legisladores reciben una dieta o un salario, o si existe o no una relación de subordinación o dependencia entre estos legisladores y sus órganos parlamentarios, ya que todas estas determinaciones se encuentran fuera de la litis que generó la instauración de estos procedimientos.

Desde nuestro punto de vista, la retención de recursos de los legisladores, su concentración y su posterior entrega por parte de los órganos legislativos, requirió de dos elementos que se encuentran prohibidos en la Constitución y en la ley.

En primer lugar, fue necesaria la utilización de recursos humanos: en el caso de Yucatán, de los funcionarios de la Dirección General de Administración y Finanzas, y en el caso de la Ciudad de México, de funcionarios de la Tesorería General de la Asamblea Legislativa. En segundo lugar, en ambos casos se hizo uso de la infraestructura administrativa y financiera de las legislaturas. Los recursos salieron de cuentas bancarias de los dichos órganos parlamentarios, las cuales son consideradas como parte de su patrimonio, y fueron directamente a las cuentas bancarias de los partidos.

Por esta razón, es visible que —pese a las prohibiciones legales propias del ejercicio de los recursos públicos, encaminadas a regular la forma en que deben realizarse las aportaciones de militantes a los partidos políticos, así como las relacionadas con

el pago de dietas a los legisladores—, existió un uso indebido de recursos públicos, humanos y materiales, para efecto de retener, conjuntar y transferir recursos que constituían aportaciones de militantes a un partido político, hecho que implica una violación a lo señalado en el artículo 134 de la Constitución Federal.

Un criterio similar fue establecido por la Sala Regional Monterrey al resolver los expedientes SM-JE-12/2016 y acumulado SM-JRC-108/2016. En esa sentencia, la Sala concluyó que la retención que hacía el Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, a solicitud de diversos trabajadores, de 3.5% de su sueldo, para después acumular los recursos en una cuenta a nombre del Ayuntamiento y transferirlos al PRI y a la Fundación Colosio como aportaciones de militantes, violaban el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal, por el uso indebido de recursos públicos, tanto humanos como materiales.

Ahora bien, es preciso señalar que en los casos bajo estudio no se está ante trabajadores de la administración pública como en el precedente citado, sino que, como se ha señalado a lo largo del presente voto, se trata de legisladores, respecto a lo cual cabe reconocer que, en efecto, la relación de los trabajadores con la administración pública no resulta exactamente equiparable con la relación de los legisladores con la legislaturas respectivas, pero esa distinción resulta irrelevante respecto a la *litis*. En nuestra opinión, cualquiera que sea la relación de los Legisladores con la legislatura, la retención de una parte de sus dietas y la posterior entrega a sus partidos políticos supone el uso de recursos públicos y, por lo tanto, viola lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución. Administración Pública, hay una retención de emolumentos.

Al aprobar la resolución en análisis, se ha argumentado que las aportaciones tienen por causa el cumplimiento de obligaciones estatutarias de los diputados en carácter de militantes. A tal respecto, precisamos que la razón de nuestro disenso no estriba en la idea de considerar tales obligaciones estatutarias contrarias al marco jurídico. Por el contrario, consideramos que es conforme a derecho que, en los términos de

los estatutos respectivos, cualquier legislador como militante haga aportaciones a los partidos políticos. Así pues, lo ilegal no es el cumplimiento de tal obligación estatutaria, sino la *forma* en la que se pretende cumplir, esto es, de una forma no individual ni directa.

Ello es así, ya que ningún estatuto aprobado por este Consejo General exige que las aportaciones de los legisladores se hagan mediante descuento vía nómina, por lo que, insistimos, tal proceder es contrario al marco jurídico y, además, no está arropado por la disposiciones estatutarias, bajo el entendido de que, evidentemente, ningún deber estatutario puede cumplirse violentando la Constitución.

La obligación superior consignada en el 134 Constitucional —administración eficaz, eficiente, transparente y honrada de los recursos económicos de que dispongan los poderes federales y locales—, queda intacta cuando los militantes de los partidos, que a su vez son funcionarios de esos ámbitos, no utilizan los medios de la administración pública para otros fines, sino emplean los que tienen libres y expeditos dichos funcionarios *en forma individual y directa*, como marca la legislación electoral.

En conclusión, no podemos acompañar a la mayoría del Consejo General al aprobar dichas resoluciones, porque consideramos que cualquier utilización de recursos públicos, así sean financieros, humanos o materiales, debe ser sancionada por la autoridad administrativa electoral en concordancia con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal.

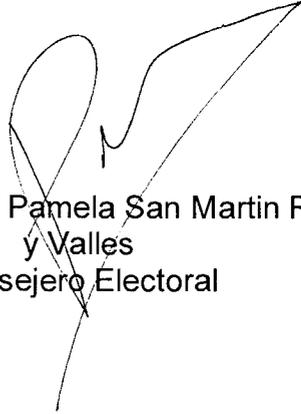
Por las razones expuestas, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentamos voto particular respecto de los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización de los recursos de los partidos nacionales, instaurados en contra de los partidos Acción Nacional y del Trabajo, identificados con los números



VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

de expedientes INE/P-COF-UTF/05/2017/YUC E INE/P-COF-UTF/23/2017/CDMX,
respectivamente.

Ciudad de México, 8 de diciembre de 2017



Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos
y Valles
Consejero Electoral



Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral