

Ciudad de México a 16 de marzo de 2018

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA RESPECTO A LA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, IDENTIFICADO COMO P-UFRPP 64/13.**

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 el sentido de la resolución aprobada por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General, de dejar de sancionar las aportaciones de militantes mediante descuentos vía nómina de legisladores, en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos nacionales, instaurados en contra del Partido de la Revolución Democrática, identificado con el número de expediente P-UFRPP 64/13.

**Antecedentes**

1. En la sesión extraordinaria celebrada el 26 de septiembre de 2013 el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral aprobó la Resolución CG242/2013, respecto de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales correspondientes al ejercicio 2012, en la se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del Partido de la Revolución Democrática, en relación a depósitos no identificados, al omitir el citado partido político presentar la documentación que acredite 11 depósitos, por la cantidad de \$617,459.12.

2. En la primera sesión extraordinaria celebrada el 14 de marzo de 2019, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó por mayoría de votos, la resolución respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, derivados de la revisión del Informe Anual de Ingresos y Gastos del ejercicio 2012 del Partido de la Revolución Democrática, en la que no obstante de tener por acreditado un depósito correspondiente a las aportaciones de los militantes, provienen de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, perteneciente a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, declara infundado el procedimiento oficioso, al ocuparse únicamente del concepto de infracción de

aportación de entes prohibidos y avalar las retenciones de recursos por parte de La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, parte del Poder Legislativo del Estado a servidores públicos, y su posterior entrega a institutos políticos como aportaciones de militantes, considerando la mayoría que el partido político actuó con apego a la normatividad, por tratarse 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 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión les fuesen retenidas para transferirlas al Partido de la Revolución Democrática.

### Razones del disenso

A diferencia del criterio sostenido por la mayoría, es mi convicción que la retención de percepciones de los diputados federales del Partido de la Revolución Democrática utilizando la estructura administrativa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 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.

En efecto, desde mi punto de vista, la ilicitud radica en que en el caso concreto, las aportaciones de los legisladores a los partidos políticos no se efectuaron en forma **individual ni directa**, sino que se empleó la estructura del Poder Legislativo para tal fin, obteniendo aportaciones extraordinarias haciendo uso de la infraestructura del Poder Legislativo.

Considero que el argumento que se ha venido sosteniendo por la mayoría en el sentido que la obligación reglamentaria de realizar las aportaciones en forma individual y directa no estaba vigente al momento en que ocurrieron los hechos, no es una razón válida para declarar infundado el procedimiento oficioso, pues, si bien es cierto el artículo 104 bis se incorporó al Reglamento de Fiscalización hasta diciembre de 2015, eso no quiere decir que con anterioridad a ello no existía tal obligación, más aún cuando se hace un aprovechamiento de la infraestructura del Poder Legislativo. Siendo que la prohibición de realizar descuentos vía nómina, en el caso de legisladores existe un uso indebido y por tanto prohibido constitucionalmente de recursos públicos en beneficio del partido político.

Ante ello, la obligación de llevar a cabo las aportaciones en forma directa e individual siempre ha estado vigente con independencia de que el reglamento lo haga aún más explícito. Asimismo es de señalar que el descuento vía nómina prohibido conforme a la ratio essendi del artículo 123, fracción VIII, así como de los artículos 97, 99 y 110 de la Ley Federal de Trabajo, tiene como propósito evitar abusos o vicios de la voluntad por lo que en el caso que nos ocupa las aportaciones son de

carácter individual y de manera directa sin que sea lícito realizar la aportación de cuotas extraordinarias como es el caso de los servidores públicos en el caso del Partido de la Revolución Democrática no puede ser válido de otra manera.

Ya que si bien es cierto que las dietas de los legisladores no gozan de la misma protección de salario, sí les son aplicables los principios básicos de éste, puesto que no es lícita cualquier tipo de retención, como compensación, descuento o reducción expresamente previstos en la ley y que no conlleven los elementos individual y directo, elementos que asimismo verifican la voluntad libre de cualquier tipo de vicio.

Es por ello, que considero que con independencia de que los legisladores reciban una dieta y no un salario, de que no exista una relación de subordinación o dependencia entre estos legisladores con sus partidos políticos o sus órganos parlamentarios, los descuentos o cualquier merma al salario o a las dietas deben estar expresamente previstas en la ley, además que en el caso de aportaciones voluntarias deben estar revestidas de las características de individualidad y directa a efecto de que se verifique su ilicitud por parte de la autoridad electoral.

Además de lo anterior, es de retomar que el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos vino a reforzar la prohibición del uso parcial de los recursos públicos, estableciendo que los servidores públicos de la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Siendo parte de los recursos públicos, los recursos humanos, materiales y de cualquier otra índole que se otorguen a los entes gubernamentales para la consecución de sus fines, por lo que los descuentos vía nómina a los legisladores por concepto de cuotas extraordinarias de militantes implicó la utilización de la infraestructura y por tanto de recursos públicos del Poder Legislativo Federal.

En consecuencia, los resultados de la investigación por los que se obtuvo que uno de los depósitos o transferencias no identificados a las cuentas del Partido de la Revolución Democrática, provenía de una cuenta de la Cámara de Diputados por concepto de descuento vía nómina de sus Diputados Federales, es decir, por retención de recursos de servidores públicos y su posterior entrega al Partido de la Revolución Democrática, por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la



Unión como órgano del Poder Legislativo, al no encontrarse amparada en el marco constitucional y legal, en la resolución se debió proceder a determinar tal infracción y determinar la individualización de la sanción.

Sin embargo, la resolución aprobada por la mayoría, se limitó a determinar que no se acreditaba la infracción de aportación de ente prohibido, cuando desde mi punto de vista, en los descuentos vía nómina de los legisladores y su posterior entrega al partido político, existe una indebida utilización de la infraestructura de un órgano del Poder Legislativo Federal sin que tales aportaciones de los diputados federales en su calidad de militantes se hayan realizado de manera individual y directa al órgano financiero del partido político.

Desde mi 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 del área de administración y finanzas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, prestándole un servicio al partido político que esta fuera de sus funciones, haciendo un uso de la infraestructura administrativa y financiera del Poder Legislativo. Siendo que la transferencia a cuentas del Partido de la Revolución Democrática, originalmente no identificada, salió de la cuenta bancaria del citado órgano legislativo, que es parte de su patrimonio, y fueron directamente a la cuenta bancaria del partido político, utilizando de manera indebida como intermediario al Poder Legislativo.

Por esta razón, es evidente que se verificó un uso indebido de recursos públicos, humanos y materiales, para efecto de retener, conjuntar y transferir recursos que constituirían aportaciones de militantes a un partido político, hecho que implica violación a los principios constitucionales establecidos en los artículos 123 y 134 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto de lo anterior es de destacar que el criterio que sostengo, de manera previa 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, ante presuntas solicitudes de diversos trabajadores, de 3.5% de su sueldo, para después acumular los recursos en una cuenta a nombre del Ayuntamiento y transferirlos al Partido Revolucionario Institucional 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.



Como ya lo he señalado, si bien en el caso que nos ocupa se trata de legisladores y no se trata de trabajadores de la administración pública como en el precedente citado, en mi 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 por una parte, el uso de recursos públicos y por otra, la violación a principios de legalidad al ser contrario a la Constitución ni en la ley los descuentos vía nómina realizados de manera colectiva y no individual, de manera indirecta y no directa entre el militante aportante de cuota extraordinario y el partido político, usando en una intermediación los recursos del Poder Legislativo, por lo que tal situación no es conforme con lo dispuesto por los principios y bases previstas en los artículos 123 y 134 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En la aprobación de la resolución en análisis, la mayoría argumentó que los hechos ocurridos respecto del informe anual 2012 no estaba vigente el artículo 104 bis, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, de que por tanto no se puede sancionar ante la inexistencia entonces del supuesto normativo, sin embargo, la necesidad de que las aportaciones tienen que ser directas e individuales es la forma prevista en la Constitución en la ley desde antes de la reforma al Reglamento de Fiscalización, por lo que lo único que hizo el Reglamento de manera posterior es explicitar la interpretación jurídica de normas jurídicas previamente establecidas y vigentes durante el ejercicio anual 2012.

El argumento de posterior existencia del supuesto normativo de que las aportaciones tienen que ser directas e individuales, y aplicación retroactiva de la ley, implicaría que tal disposición reglamentaria carecería de sustento legal y que establece una disposición más allá de la ley a la que se debe.

Asimismo es de señalar que el Estatuto del Partido de la Revolución Democrática previene que las aportaciones extraordinarias de los legisladores se hagan mediante descuento vía nómina, siendo éste otro elemento por el que se verifica la falta de licitud de los descuentos vía nómina, contrario a las reglas que rigen las aportaciones de militantes al no reunir los atributos de en forma individual y de manera directa al órgano de finanzas del partido político.

En conclusión, no acompañó a la mayoría del Consejo General al aprobar la citada resolución, porque considero que la utilización de cualquier modalidad de recursos públicos y violación a los principios de protección de ingresos personales, debe ser sancionada por la autoridad administrativa electoral en concordancia con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal.



VOTO PARTICULAR  
CONSEJERO ELECTORAL  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

Por las anteriores consideraciones es que no puedo compartir la resolución aprobada por la mayoría de los integrantes del Consejo General de este Instituto.

**EL CONSEJERO ELECTORAL**



**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**