



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES RESPECTO DEL ACUERDO DEL PROPIO CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA ESTABLECER LOS REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS A LOS QUE DEBERÁN APEGARSE LOS SUJETOS OBLIGADOS PARA LA COMPROBACIÓN DE LOS GASTOS O GRATUIDAD DE LOS REPRESENTANTES GENERALES Y REPRESENTANTES ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA EN EL PROCESO ELECTORAL 2017-2018.

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 (en adelante “Constitución”); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”), 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 15 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Instituto” o “INE”) celebrada el pasado 14 de marzo de 2018, relativo a los Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla en el Proceso Electoral 2017-2018.

ANTECEDENTES

1. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la Constitución para señalar, entre otras cosas, que **corresponde al Consejo General** del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Consejo General”), **la fiscalización** de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos en los procesos electorales, federal y locales; que en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

y locales. Asimismo, que la ley ordenará los procedimientos para el control, **fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten**; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

2. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la LGIPE, en la que se dispuso que: **i)** la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización; **ii)** en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante "UTF"), que será el conducto para superar la limitación referida. Asimismo, en su Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos III, IV y V, establece las facultades y atribuciones del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la UTF en la materia, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.

3. En esa misma fecha se publicó el Decreto que expide la Ley General de Partidos Políticos (en adelante "LGPP"). En su Título Octavo, Capítulos I, II y III, regula la fiscalización de los partidos políticos que se realizará durante los procesos electorales, el sistema en línea de contabilidad, así como a los procedimientos de revisión de sus informes de ingresos y gastos.

4. El 23 de diciembre de 2014, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG350/2014 que modificó el diverso INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante "Sala Superior"), recaída al recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

5. El 8 de septiembre de 2017, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG409/2017 mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización. Entre otros, los artículos 199 y 216-bis, relativos a los conceptos de gastos de campaña y jornada electoral, que incluyen las aportaciones y los pagos en dinero y en especie que realicen los partidos políticos y candidatos independientes a sus representantes ante las mesas directivas de casilla. Al respecto, se incluyeron entre los gastos realizados el día de la Jornada Electoral, aquéllos realizados en alimentos y transporte. Respecto al envío de la documentación soporte, se precisó que se podrá efectuar a partir del mismo día en que se lleve a cabo la jornada electoral y hasta los tres días naturales siguientes. Asimismo, se estableció que la comprobación de los gastos del día de la jornada electoral debía llevarse a cabo de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emitiera el Consejo General, mismos que mediante transitorio debían darse a conocer antes del inicio de la campaña del proceso electoral 2017-2018.

6. El 17 de noviembre de 2017, en sesión extraordinaria, la Comisión de Fiscalización aprobó el acuerdo CF/012/2017, mediante el cual se determinaron los alcances de revisión y se establecieron los lineamientos para la realización de las visitas de verificación, monitoreo de anuncios espectaculares y demás propaganda colocada en la vía pública, diarios, revistas, otros medios impresos, internet y redes sociales derivado de la revisión de los informes de precampaña, apoyo ciudadano y campaña del proceso electoral federal y locales ordinarios 2017-2018, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso.

7. El 5 de enero de 2018, en sesión extraordinaria, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG04/2018 relativo a las modificaciones al Reglamento de Fiscalización mediante el cual acató la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados por el cual se modificó el Reglamento de Fiscalización.





**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

8. A propuesta de la Comisión de Fiscalización, el 14 de marzo de 2018, en sesión extraordinaria del Consejo General, por mayoría de votos de las Consejeras y los Consejeros Electorales se aprobaron los Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla en el Proceso Electoral 2017-2018.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Tal como lo expresé en el preámbulo del presente voto particular, estoy en desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros del Consejo General de aprobar, en los términos en que fueron presentados, los Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados, para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla, en el proceso electoral 2017-2018.

Antes de detallar mis diferencias con las disposiciones aprobadas, resulta necesario hacer algunas referencias tanto al modelo de fiscalización vigente —sus orígenes, propósitos, efectos y consecuencias—, como a las razones por las que los gastos de la jornada electoral se contabilizan como gastos de campaña —no obstante ocurren con posterioridad a la conclusión de ésta—, para contrastarlo con la trascendencia de los efectos que derivan de estos Lineamientos, en detrimento de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, que tanto se ha cuidado por parte del propio Consejo General, por medio de la reglamentación que ha establecido para su ejercicio y funcionamiento.

A. Por lo que hace al modelo de fiscalización vigente



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

El marco constitucional de la fiscalización ha subrayado tres finalidades primordiales: La primera, la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos y candidatos ante la ciudadanía, que permite informar y explicar de manera transparente y clara, el origen y destino de los recursos que emplean en sus actividades.

La segunda, preservar la esfera de la política como la esfera de lo público, al margen de la intervención de los intereses privados en las elecciones y sus resultados —a través de mecanismos de investigación que permitan detectar y sancionar ingresos de origen ilícito o prohibido.

La tercera, garantizar la equidad en las contiendas —mediante el análisis y la revisión de los gastos reportados por los partidos y candidatos, y la detección de gastos no reportados por éstos, con el propósito de cuantificar la totalidad de los mismos—, a la luz de los topes de gastos de campaña establecidos para cada elección.

Así, a partir de la reforma constitucional de 2014, estas finalidades han redoblado su importancia, al vincular el respeto a los topes de gastos de campaña y la licitud de origen de los recursos que se emplean en el proceso electoral con la validez plena de las elecciones.

Derivado de lo anterior, es importante hacer mención a los efectos positivos o negativos que se generaron con motivo de la reforma de la Constitución y las Leyes en el 2007-2008, para valorar la extensión de la reforma político-electoral de 2014. En sentido positivo resaltan las atribuciones constitucionales de las que se dotó a la autoridad electoral para trascender los *secretos bancario, fiscal y fiduciario*, que le dieron acceso a hacer consultas e indagaciones para verificar los datos diversos suministrados por los sujetos obligados y hacer los debidos cotejos de información con los sistemas registrales gubernamentales que arrojaran hallazgos y diferencias. Tales atribuciones se consolidaron en la reforma de 2014, puesto que constitucionalmente se determinó que las autoridades federales y locales coadyuvarían con este Instituto en el





**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

cumplimiento de sus funciones; asimismo se establecieron en las Leyes, plazos breves para la atención de solicitudes de información por parte tanto de las instancias gubernamentales, como de los particulares relacionados con una investigación.

Los puntos débiles que se detectaron de aquellas reformas fueron: primero, la existencia de una Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos con autonomía de gestión, que en la práctica restringió el ejercicio de las atribuciones del Consejo General a una revisión posterior de las decisiones adoptadas por aquélla, en el ejercicio de sus funciones de fiscalización. Como consecuencia de los debates interminables en cuanto a la revisión de los informes de gastos de la campaña correspondiente a la elección federal 2011-2012 —propiciados por tal modelo—, con la reforma del 2014, el Consejo General reasumió las facultades de fiscalización, con la intervención de la UTF, que está sujeta al Consejo, como encargada de hacer las revisiones y determinar los procedimientos para la aplicación de sanciones, en su caso.

Como segunda flaqueza, resultó evidente que la fiscalización *ex post facto* generaba un incentivo no deseado, pues las irregularidades cometidas respecto del uso de los recursos durante una contienda, incluso un posible rebase de topes de gastos de campaña, únicamente acarrearaban como consecuencia una sanción, mas no repercutían en la validez de la elección, dado que la revisión de los ingresos y gastos correspondientes se realizaba cerca de un año después de concluida la misma y asumido el cargo por el candidato vencedor. Para neutralizar este efecto, en la reforma de 2014 se determinó la realización de una fiscalización paralela o simultánea a las campañas, cuyos resultados se conocieran antes de la declaración de validez de la elección —mediante la generación de un sistema de contabilidad en línea—, y se previeron como causales de nulidad de las elecciones federales y locales, entre otras, las violaciones graves, dolosas y determinantes, cuando: a) Se excediera el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado; y b) Se recibieran o utilizaran recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Como última debilidad, la fiscalización de las campañas federales de 2012 hizo evidente la necesidad de consolidar los ingresos y egresos de las distintas campañas que se celebran concomitantemente. Ello, al detectarse que los partidos políticos nacionales transferían tanto recursos entre las distintas elecciones, como gastos que beneficiaban a varios candidatos, con independencia de los ámbitos de contienda. Ante esto se optó por un modelo de fiscalización nacional, a cargo de este Instituto, que permitiera examinar todos los ingresos y egresos simultáneamente. Incluso, se establecieron legalmente los *criterios de prorrateo* de los gastos que beneficiaran a más de una campaña (que anteriormente, quedaban a la decisión de los propios partidos políticos por virtud de una norma reglamentaria), previendo asimismo la distribución entre el ámbito federal y local.

Esta es, en parte, la genealogía de un nuevo modelo de fiscalización, aplicable tanto a las elecciones federales como a las locales, y que en mucho basa su funcionamiento en el aprovechamiento de las nuevas herramientas tecnológicas —el sistema de contabilidad en línea, en el que se registran los ingresos y gastos de partidos políticos y candidatos en tiempo real—, a fin de que las funciones de fiscalización que anteriormente llevaba a cabo el Instituto Federal Electoral en el año posterior a cada elección, ahora se realicen de forma sincrónica a las campañas electorales, y sobre la integralidad de recursos empleados en las distintas contiendas con jornada comicial coincidente.

Todo lo reseñado crea en mí la firme convicción de que dadas las finalidades de la fiscalización atribuida a este Instituto, no debemos cejar respecto a la minuciosidad y continuidad de las revisiones respecto al origen y destino de los recursos que deben reportar los sujetos obligados, a quienes se ha dotado ya de todas las innovaciones y facilidades tecnológicas a través de un sistema informático hecho *ex profeso* para este modelo fiscalizador, por una parte; y del diseño de un sistema de consolidación nacional de informes y resultados, que garanticen el reporte y distribución de recursos



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

ejercidos durante las campañas electorales, por otra parte, dadas las atribuciones nacionales del INE que para ello le ha otorgado la Constitución.

Pese a la premura con la que se ha ido construyendo todo este diseño en materia de fiscalización —prácticamente sobre la marcha—, sostengo que aún deben fortalecerse mecanismos e instrumentos concretos, para efectos de la comprobación de recursos de partidos y candidatos que enfrentamos para el período 2017-2018, y que es posible llevar a cabo tal consolidación aún ahora. Disminuir en este momento la reflexión crítica y los estándares de exigencia que debemos tener de cara a los retos de este año y proceso electoral, no favorece al Instituto, ni a los sujetos regulados, ni a la ciudadanía, ni mucho menos a los resultados que por imperativo constitucional debemos alcanzar.

B. En cuanto a los gastos de la jornada electoral

Para comprender las razones por las que los gastos de la jornada electoral se contabilizan como gastos de campaña —no obstante ocurren con posterioridad a la conclusión de ésta—, resulta indispensable traer a cuenta lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante "SCJN"), en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, respecto a la inconstitucionalidad del artículo 76 de la LGPP, que consideraba como gasto ordinario el correspondiente a las estructuras electorales utilizadas el día de la jornada electoral. En dicha sentencia, la SCJN señaló lo siguiente:

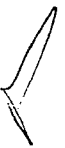
"[...] En efecto, por disposición constitucional, las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un proceso electoral en curso, pues se trata de erogaciones que no tienen por misión conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica de la persona moral que no puede ser en ningún momento suspendido.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

A diferencia de lo anterior, las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, constituyen recursos que deben aplicarse también única y exclusivamente en forma intermitente de acuerdo al pulso de los procesos electorales, ya sea en forma directa mediante la adquisición de propaganda, o bien en forma indirecta, aplicando los fondos a reforzar la estructura orgánica partidista, por la obvia necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para las tareas de organización del partido y de la gestión administrativa que esos procesos implican.

Ahora bien, tomando en cuenta que la Constitución Federal no autorizó que los fondos de unas y otras ministraciones se ajusten o se combinen, y mucho menos que se sumen sus montos, este Tribunal Pleno determina que las normas reclamadas rebasan lo autorizado por aquélla, toda vez que instituyeron dos nuevos conceptos de ministraciones económicas al margen de lo que la Norma Fundamental prevé, como son los de “estructura partidista” y de “estructuras electorales”, los cuales a pesar de que se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, incongruentemente con este destino, el legislador secundario los etiquetó presupuestalmente dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, lo cual no resulta constitucionalmente admisible porque significa incrementar el gasto ordinario con erogaciones que no son continuas o permanentes, y restar a cambio, en una cantidad equivalente, los fondos intermitentes para la obtención del voto, suma de dinero que además ya no será fiscalizada para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.¹ [...]”



Al respecto, la SCJN fue clara al establecer que dado que la Constitución no prevé en modo alguno autorización para que los gastos del periodo ordinario y de campaña puedan combinarse y mucho menos sumarse, carecía de constitucionalidad la disposición que preveía que los conceptos de “estructura partidista” y “estructuras electorales” fueran etiquetados presupuestalmente dentro de las actividades ordinarias

¹ Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, página 150.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

de los partidos políticos, no obstante que no están concebidos para erogarse dentro del periodo de campañas.

A la luz de lo resuelto por la máxima autoridad constitucional, los partidos políticos y candidatos están obligados a reportar como gastos de campaña, los relativos al servicio prestado por los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral.

A partir de esta decisión, el Consejo General ha emitido diversas normas reglamentarias para establecer los mecanismos de reporte y comprobación de los referidos gastos². No obstante, la experiencia en su aplicación ha permitido identificar que la mayoría de los partidos políticos y candidatos no registraron pago por dicho concepto, generando diversas problemáticas para la comprobación y revisión de la “gratuidad” en la prestación de los servicios por parte de sus representantes.

Al respecto, vale la pena señalar que el reporte y la comprobación de los gastos erogados con motivo de la representación ante las casillas no se trata de una cuestión

² En un primer momento —con motivo del proceso electoral de 2014-2015—, a través de la aprobación de Lineamientos en los que se previó la regulación de gastos asociados a los servicios prestados por representantes generales y de casilla como único concepto válido para erogar recursos con motivo de la jornada electoral tanto por parte de los partidos políticos como de los candidatos independientes. En los mismos también se estableció que para efecto de que la prestación de dichos servicios fuera considerada gratuita, voluntaria y desinteresada, sin considerarle aportación en especie, se debían presentar los Comprobantes de Representación General o de Casilla correspondientes.

Ahora bien, para efecto de contar con elementos adicionales que permitieran corroborar la información registrada por los partidos políticos y candidatos independientes en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) respecto de los gastos que realizaron el día de la jornada electoral, o bien la no erogación de recursos por dicho concepto, se previó que el personal de la UTF acudiera a las casillas electorales para verificar el gasto realizado por los sujetos regulados el día de la jornada electoral, es decir, por concepto de pago a representantes generales y representantes de casilla, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a las actividades del día de la jornada, con el objeto de sumarlo al gasto de campaña y contabilizarlo para los topes respectivos. Lo anterior, utilizando como mecanismo de verificación la aplicación de entrevistas a los representantes generales y de casilla.

Dichas disposiciones posteriormente fueron incorporadas al Reglamento de Fiscalización y, con motivo de la reforma al mismo del 8 de septiembre de 2017, se ordenó la emisión de Lineamientos específicos para la comprobación de los gastos del día de la jornada electoral, mismos que son la materia del presente voto particular.

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

menor, tanto por los montos que pudieran estar involucrados³ —a la luz de su cuantificación para efectos del cumplimiento de los topes de gastos de campaña—, como por el desconocimiento del origen de los recursos empleados para este fin. Ello adquiere una relevancia particular, si tomamos en consideración que en la práctica, se trata de recursos que se distribuyen en efectivo, por lo que no es posible conocer y rastrear su monto, origen y destino.

Por ello, dada la relevancia que la fiscalización tiene para la tutela efectiva del principio de equidad, los Lineamientos materia del presente voto particular resultan de la mayor trascendencia, para el cumplimiento de los principios de certeza y legalidad que deben regir las determinaciones de esta autoridad.

SEGUNDO. Previo a expresar mis diferencias, quiero aclarar mis coincidencias, tanto con los Lineamientos analizados en este documento, como con los argumentos expresados en el marco de la sesión del Consejo General en la que se aprobaron. Coincido, en primer lugar, en la necesidad de que el Consejo General aprobara, a la brevedad, los lineamientos correspondientes, para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y de casilla, aplicables al proceso electoral 2017-2018.

También coincido en lo expresado por el Consejero Electoral Ciro Murayama durante la sesión del Consejo en la que se aprobaron estos Lineamientos, en cuanto a que lo usual es que los partidos no reporten gastos, que lo más común es que nos informen que todos sus representantes fueron voluntarios y desinteresados y que, por tanto, no

³ Solo como punto de referencia, vale la pena señalar que —incluso con independencia del *sub reporte* que pudo haberse presentado— con motivo de la fiscalización de las contiendas electorales del 2015, al menos uno de los partidos políticos —el Partido de la Revolución Democrática— reportó haber erogado más de 56 millones por este concepto —que en conjunto y en sí mismo, equivalían a los topes de gastos de campaña de más de 40 candidatos a Diputado Federal—, lo que evidencia la trascendencia de la adecuada fiscalización de los recursos empleados con este propósito.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

hay gastos asociados a tal representación. Es cierto, los partidos usualmente nos dicen que sus representantes no cobran nada.

No obstante, este Instituto ha tenido evidencia en contrario —tanto en el ejercicio de sus funciones de fiscalización⁴, como en su trabajo en campo—. Tan es así, que al ir a buscar y capacitar a las personas insaculadas para integrar las mesas directivas de casilla, personal de este Instituto advirtió una incidencia recurrente de funcionarias y funcionarios que el INE ya había capacitado, que renunciaban a este cargo para fungir como representantes de partido, bajo el argumento de que “el partido político les pagaba más”. Derivado de ello, a partir del 2016 se modificaron las reglas para la acreditación de los representantes de partidos políticos y candidatos, y se estableció una restricción para ser representante, si ya se había sido designado Funcionario de Mesa Directiva de Casilla.

Con esa experiencia a cuenta⁵, me resulta difícil dar por cierto —tal como lo señalan los partidos políticos al momento de reportar los gastos por este rubro— que tales actividades no son remuneradas, y que como generalidad, dichas representaciones se prestan en forma gratuita, voluntaria y desinteresada. No niego la eventualidad de tal supuesto, pero debemos generar Lineamientos que cubran todas las posibilidades, que establezcan la ocurrencia de dichos gastos y que se genere certeza del reporte por parte de los sujetos obligados, de cualquiera de los supuestos que se presenten.

TERCERO. Por lo que toca a mis diferencias, fundamentalmente encuentro que —en los términos en que se han presentado, y pese a los engroses que se han debatido en el Consejo General al respecto—, la forma de manifestación y registro por los sujetos

⁴ Vale la pena recordar el caso “Monex”, derivado del cual se conocieron de gastos por más de 66 millones de pesos erogados por el Partido Revolucionario Institucional con motivo del pago a su estructura electoral con motivo del proceso electoral de 2011-2012.

⁵ Aunado al hecho que incluso en la Ley se reconocieron los gastos erogados por este concepto, más allá de que se hayan catalogado como “gastos ordinarios”, previo a la determinación de la SCJN.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

obligados respecto a si los representantes que acreditan, serán remunerados o actuarán en forma honoraria, a través de un incentivo para reportar; y en consecuencia, el sistema aprobado para hacer el registro y pago de dichos montos, **altera esencialmente el ejercicio de fiscalización** para el último tramo del proceso electoral.

Es mi convicción que el sistema de *beneficios* que se innova, corromperá los procedimientos y no logrará la consecuencia esperada de hacer transparente el flujo de los recursos erogados por los sujetos obligados por este concepto, y garantizar la equidad en la contienda, a partir de la revisión del cumplimiento de los topes de gastos de campaña.

En este sentido, estoy convencida que el resultado de la fiscalización que llevemos a cabo **no será efectivo**, al omitir tomar en cuenta toda la información requerida, y permitir la ocultación y aún la selección de la información a reportar por los propios actores políticos. Ello dejará trunca y por tanto, hará nugatoria la consolidación de una fiscalización nacional, integral, completa, oportuna y eficaz. Además, dará pié a la **evasión**, no sólo de la información respecto del origen y destino de recursos utilizados durante las campañas electorales, sino que generará una fuga de una buena parte de los propios recursos empleados por partidos y candidatos el día de la jornada comicial, sin que pueda detectarse y sin la menor posibilidad del establecimiento de sanciones al respecto. Ello, derivado de que la ausencia de información sobre los recursos erogados derivará precisamente de una decisión de la propia autoridad encargada de llevar a cabo la fiscalización.

Por lo antes expresado, en este documento expondré, primeramente, las diferencias de fondo que mantengo respecto de los Lineamientos en análisis, en orden de importancia sobre las consecuencias que generan sobre la fiscalización; en segundo término, me referiré a diferencias concretas, que si bien no tienen un efecto demolitorio en el ejercicio de la función fiscalizadora, sí generan efectos sesgados sobre la misma.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Mi **primer motivo de disenso** respecto de la resolución adoptada se centra en los “**estímulos**” o “**incentivos**” para el reporte, contenidos en los Lineamientos materia del presente voto particular.

En primer lugar resulta relevante señalar que no obstante que Acuerdo aprobado únicamente reconoce una medida para “favorecer la declaración y comprobación de los gastos de los representantes de casilla”, los Lineamientos incorporan dos medidas distintas para “estimular” el reporte por parte de los sujetos obligados, sin que la segunda contenga alguna justificación en cuanto a su adopción.

En este sentido, a partir de una aplicación análoga a los estímulos tributarios o fiscales, y con el propósito de “facilitar e incentivar la participación desinteresada” de la ciudadanía, en el párrafo 4 del artículo sexto de los Lineamientos, denominado “De las facilidades administrativas”, se establece lo siguiente:

“4. Para favorecer la declaración y comprobación de los gastos de los representantes de casilla, por cada representante general o de casilla que sea reportado en el Distrito Electoral federal correspondiente como oneroso por el sujeto obligado en el Subsistema de Registro de Representantes, podrá eximir de cargar el recibo de gratuidad, a un representante general o de casilla en el apartado específico del Subsistema de Registro de Representantes.”

Por otra parte, sin alguna motivación relacionada con esta medida, en el párrafo 12 del artículo primero de los Lineamientos, denominado “Disposiciones Generales”, se prevé que:

“12. [...] En cada casilla se contabilizará y sumará al tope de gasto el monto pagado de hasta 2 representantes registrados por el sujeto obligado, siempre y cuando exista evidencia de su asistencia en el SIJE. [...]”



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

En este sentido, en los Lineamientos se señala que el *estímulo* correspondiente —el primero, el que sí se reconoce como estímulo— tiene como propósito favorecer que los partidos políticos hagan el reporte de los gastos erogados con motivo de la acreditación de los representantes. Así, en una suerte de *intercambio*, por cada representante que se reporte, se perdona el reporte de una gratuidad. De esta forma, en el supuesto de que se reporte el gasto por el pago de algún representante, no se tendrá que reportar la gratuidad de otro de los representantes, y para todos los efectos, se considerará como gratuidad. Así, el corolario es que, por cada representante que se reporte como remunerado, se obtendrá *uno gratis*: tal es el principio.

Más allá de mis diferencias con una decisión como la referida, debo reiterar que los Lineamientos contemplan un segundo estímulo del que no se habla y que no se menciona como *estímulo*, pero que funciona como tal, pues consiste en que, de cada 4 representantes a los que como máximo tienen derecho los partidos políticos —en las casillas únicas, que representan el 96% de las casillas que se instalarán en este proceso electoral— sólo tienen que reportar los gastos o la gratuidad relacionada con 2 de ellos. Dicho de otro modo, los partidos sólo tendrán que reportar los gastos asociados a la mitad de las erogaciones que eventualmente pudieran realizar el día de la jornada electoral.

Ante esto, cabe la pregunta de, cuál es el objetivo de la fiscalización: *¿Encontrar los gastos o **perdonar** los gastos? ¿Que se reporten los gastos o que no se reporten los gastos?* Porque la oferta no puede ser que: *"concedo la oportunidad de reportar únicamente la mitad de lo que se está obligado a informar"*. La fiscalización no funciona así, o no debiera funcionar así. En caso de acreditar ante el INE a 4 representantes, los institutos políticos nacionales están obligados a comprobar si esos 4 representantes fueron honorarios o remunerados.

Lo aprobado en los Lineamientos resulta tan absurdo como si se planteara que para motivar que los sujetos obligados reporten los gastos erogados en los eventos de



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

campaña —respecto de los cuales, la experiencia nos ha mostrado también que los sujetos regulados reportan montos menores a los que efectivamente erogan, y que igualmente son difíciles de acreditar—, ofreciéramos que se reporten únicamente la mitad, y darnos por satisfechos con ello. Esta premisa no sería aceptada por nadie, ¿por qué aceptar entonces la misma premisa respecto de otros gastos? ¿sólo porque el concepto es diverso?

Si los partidos acreditan a 4 representantes y los 4 ejercen sus funciones, deben informar respecto de esos 4, sean propietarios o suplentes, remunerados y honorarios, sin distinción. En caso de que alguno o algunos de ellos no hayan recibido un pago con motivo de sus servicios —por tratarse de voluntarios gratuitos y desinteresados—, deben acreditar tal situación honoraria.

Bajo esta premisa, por supuesto que comparto la necesidad de establecer un sistema sencillo para acreditar los gastos erogados o la gratuidad de los servicios prestados con motivo de la representación de los sujetos obligados; sin embargo, el procedimiento que se propone —y que se aprobó—, si bien simplifica la comprobación, imposibilita a esta autoridad a evitar o restringir cualquier intento de simulación. Ello, porque el procedimiento aprobado implica que, una vez que los sujetos obligados capturan a sus representantes como honorarios, sólo quedan obligados a la impresión de un formato, que una vez firmado, vuelve a cargarse al sistema sin siquiera ser acompañado por una copia de la credencial de elector o algún otro elemento de cotejo para asegurar la identidad del firmante y su coincidencia con quien fungió como representante.

Sobre este punto, si bien podría argumentarse que el apretado tiempo en que se debe llevar a cabo la fiscalización no permite materialmente la revisión de la veracidad del formato aludido, ello implicaría desconocer la existencia de mecanismos tecnológicos que este Instituto ya ha desarrollado, a través de los cuales es posible capturar la imagen del original de una credencial para votar, para garantizar la veracidad de la



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

información proporcionada en relación con los servicios prestados por una persona específica. Ello, tal como ocurrió con la aplicación desarrollada para capturar la firma de apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidaturas independientes, en que se empleó un mecanismo que genera certeza de que una credencial de elector pertenece específicamente a su titular, y cuya información se almacena en una base de datos que bien podría ser cotejada con la base de datos generada por el Sistema de Registro de Representantes. Con un mecanismo de esta naturaleza —cuya adaptación a este propósito únicamente implicaría modificar el texto que aparece en la aplicación que ya fue desarrollada—, al menos podríamos tener la certidumbre de que el representante señalado como honorario, coincide con la identidad indicada en el formato firmado que expresa tal circunstancia, pues se corroboraría su identidad con su credencial, cotejada por ese medio.

En términos de lo expuesto pareciera que, lejos de promover el reporte de los gastos erogados por los sujetos regulados, lo que el mecanismo aprobado incentiva es la creación de estructuras para tareas como imprimir y escanear formatos para acreditar formalmente gratuidades, evadiendo el reporte de gastos que debieran ser sumados a los topes de gastos de campaña, con lo que se abre la posibilidad de convertir en letra muerta no sólo lo previsto en los artículos 199 y 216-bis del Reglamento de Fiscalización, sino incluso el mandato que deriva de la la sentencia de la SCJN recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados, que estableció que los gastos de la Jornada Electoral son gastos de campaña y no ordinarios como se señalaba en el artículo 76 de la LGPP.

Si contamos con evidencia empírica de que los partidos políticos en general, hacen erogaciones por causa de la representación general o de casillas —lo cual sin duda es en sí mismo válido y lícito—, no debe perderse de vista que lo único inválido e ilícito es no reportar ese gasto; y ante el establecimiento de un mecanismo de fiscalización para el reporte y verificación de tales gastos, resultaba exigible a esta autoridad que dicho mecanismo garantizara que se cumpliera ese objetivo.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Al respecto, estoy convencida de que la fiscalización de los recursos erogados en la jornada electoral se puede mejorar, y que contamos con vías para lograrlo. Pero el procedimiento aprobado no es el camino para hacerlo, sobre todo a partir del establecimiento de “estímulos” o “beneficios” que en realidad son una incitación a reportar —en el mejor de los casos y suponiendo que no se llevaran a cabo conductas de simulación— solo 1 de cada 4 representantes. Si lo que el Consejo General buscaba era establecer un mecanismo para conocer el origen y destino de los recursos empleados con motivo de la representación el día de la jornada electoral, no se entiende por qué se aprobó un mecanismo que nos permite conocer sólo una cuarta parte de éstos.

Lo anterior, aunado a una problemática adicional que se deriva del mecanismo aprobado, que consiste en que quien decide cuál es el representante honorario, es el propio partido político, lo que —por efectos del prorrateo del gasto entre los distintos contendientes a los que se representa en una casilla única— les permite también cargar gastos a los candidatos que elijan, sin aplicar norma alguna prevista en Ley; es decir, les posibilita definir arbitrariamente la asignación de los gastos, para no cuantificar tales montos a determinados candidatos, y así evadir un rebase de topes de gastos de campaña, en riesgo de sanción.

Mi **segundo motivo de disenso** respecto de la resolución adoptada se refiere al **trato inequitativo o desigual que generan** entre los contendientes a los que les aplicarán los Lineamientos.

A fin de contextualizar las razones de mi diferencia, vale la pena transcribir algunos de los Considerandos del Acuerdo, que señalan que lo que se busca con estos Lineamientos, es generar una auténtica equidad entre los contendientes:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

"[...] 24. [...] es necesario establecer los lineamientos que establezcan los requisitos y procedimiento que los partidos políticos y candidatos independientes deberán seguir para reportar a la autoridad fiscalizadora los gastos o gratuidad de los mismos, a efecto de que ésta cuente con los elementos necesarios para llevar a cabo una adecuada fiscalización de los recursos asignados.

25. Los presentes lineamientos tienen como finalidad primordial agilizar y hacer expedita la comprobación de los gastos que realicen los partidos políticos, sus candidatos y candidatos independientes respecto de sus representantes generales y de casilla. Con tal propósito se especifica el procedimiento para la generación del Comprobante de Representación General o de Casilla CRGC, a que hace referencia el Reglamento de Fiscalización.

*[...] 29. En el cúmulo de experiencias en la fiscalización, el Instituto Nacional Electoral se ha percatado que esta actividad representa un gasto importante para los sujetos obligados y que el no cumplir con tal obligación **acarrea consecuencias graves, como el rebase al tope de gastos.***

En ese sentido, esta autoridad está consciente de que los actores políticos que participarán en los procesos electorales federal y locales en curso, presentan diferencias entre sí, esto es, el financiamiento público que recibirán los candidatos independientes distará de aquél que reciban los que son postulados por un partido político, por tanto, el INE como máxima autoridad electoral debe emitir actuaciones que propicien y fomenten la equidad en la contienda.

Al respecto, contrario a lo señalado, un análisis detenido de los Lineamientos permite afirmar que lejos de asegurar una situación equitativa entre los partidos y candidatos, los mismos generan o propician un trato desigual entre quienes contienden para un mismo cargo de elección popular. Para evidenciar lo anterior, vale la pena analizar dos supuestos específicos.

Un primer ejemplo de inequidad que se genera con los Lineamientos aprobados se relaciona con los candidatos independientes. Me explico. En términos de lo dispuesto en el artículo 255 del Reglamento de Elecciones, dependiendo del tipo de elección de que se trate, los partidos políticos pueden registrar como máximo hasta 4 representantes (2 propietarios y 2 suplentes), mientras que los candidatos independientes pueden acreditar hasta 2 representantes (un propietario y un suplente). En este contexto, el "beneficio" contenido en los Lineamientos —según el cual los sujetos obligados únicamente están obligados a reportar, para efectos de la fiscalización, el gasto o la gratuidad de 2 de los representantes acreditados ante una



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

casilla— únicamente aplica a los partidos políticos, pues los 2 representantes sobre los que debe existir un reporte contable son la totalidad de los representantes a los que tienen derecho los candidatos independientes, pero la mitad de los que podrían acreditar los partidos políticos.

En este sentido, si los 2 representantes (titular y suplente) que un candidato independiente puede acreditar trabajan honorariamente, ellos tendrían que demostrar y comprobar la gratuidad en ambos casos, mientras que los partidos podrían omitir la evidencia de gratuidad o gasto de 2 de los representantes que tienen derecho a acreditar en cada casilla por virtud del *beneficio* contenido en los Lineamientos. Es decir, mientras los candidatos independientes deben demostrar la gratuidad u onerosidad respecto del número máximo de representantes que pueden tener, los partidos políticos sólo deben hacer la demostración de la mitad de ellos.

Un segundo ejemplo de inequidad lo encontramos entre los propios partidos políticos, pues los realmente beneficiados por esta medida serán los partidos que más gastan o que tienen una estructura mayor, que les permita acreditar más fácilmente los 4 representantes a los que tienen derecho durante la jornada electoral. En este sentido, mientras mayor sea el número de representantes que un partido acredite —y por tanto, mayor la presunción de gasto—, mayor será el beneficio que les derive de la aplicación de los Lineamientos, pues serán más los representantes respecto de los cuales no tendrán siquiera que señalar —ya no se diga reportar o comprobar— la naturaleza de su representación —es decir, si ésta fue gratuita o remunerada.

Así, de cara al comportamiento histórico de la representación, no todos los partidos acreditan el mismo número de representantes el día de la jornada electoral, por lo que este trato inequitativo sería una constante.

En relación con esto último, no se puede obviar que en el Acuerdo aprobado se afirma que ofrecer incentivos como los contenidos en los Lineamientos, abona la libre

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

participación de la ciudadanía⁶. Sobre este particular, resulta de la mayor relevancia distinguir claramente, que el que se reporten o no gastos, no afecta de ninguna manera la libre participación de la ciudadanía. La rendición abierta de cuentas, no es un obstáculo para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan participar gratuitamente en representación de un partido político o candidato. En cambio, lo que medidas como la aprobada indudablemente afectan es la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados, en detrimento de la equidad de la contienda y del derecho a la información de la propia ciudadanía.

Estoy convencida que contrario a lo que se afirma, lo que los Lineamientos aprobados desestimulan —en los casos genuinos en que sí se presente—, es que la libre participación de los ciudadanos se preste auténticamente sin remuneración. Pues generan un efecto perverso de participación remunerada, amparada en una falsa gratuidad —derivada de una ficción generada por la autoridad—. Al respecto, estoy cierta que la simulación de servicios prestados gratuitamente no es un efecto novedoso que vaya a surgir por primera vez a partir el mecanismo aprobado en el Acuerdo

⁶ Al respecto en el considerando 36 de los Lineamientos se señala que: “**36.** Para lograr tales objetivos (reporte de gasto y participación cívica) se propone implementar este mecanismo de reporte que permite, por un lado, el no considerar la gratuidad de un servicio brindado como aportación en especie (gasto), y que además otorgue la facilidad de exentar de comprobación, a tantos representantes que presten sus servicios de forma gratuita y desinteresada, como representantes onerosos hubiere reportado.

No hacerlo, atentaría contra ambos objetivos, es decir, buscar la mayor participación de los ciudadanos en todos los ámbitos y desde todas las trincheras, no solamente acudiendo a las urnas a votar, sino también dándole legitimidad a un proceso que, para ser transparente, necesita, entre otras cosas, la participación de los actores políticos durante la Jornada Electoral, a través de sus representantes y reportando el gasto de aquellos por los que se hubieren erogado recursos.

Lo anterior no podría lograrse si en lugar de facilitar e incentivar la participación desinteresada, la autoridad impone obstáculos y formalidades al objetivo mayúsculo de un Proceso Electoral tan complejo y grande como lo es el que transcurre, entorpeciendo y desalentando con ello la participación del ciudadano que ávido de cumplir con sus valores y deberes cívicos, perdería la oportunidad de tomar parte en la jornada cívica y comicial, ya sea porque, ante la complejidad de su registro y/o costo los partidos y candidatos, decidan no invitarlo, o bien porque preferimos convertirnos a costa suya en auditores inflexibles de su función por más cívica que haya sido, pretendiendo aplicar con rigidez las mismas normas que en materia fiscal se aplican, aun cuando en ellas se encuentra, como ya se mencionó alguna o mucha flexibilidad.

Por ello, la autoridad fiscalizadora electoral pretende, a partir de experiencias anteriores, sensibilizarse ante la obligación del reporte y el monto en la erogación de los recursos, de quienes se desempeñarán como representantes generales y de casilla de los actores políticos participantes en el Proceso Electoral en curso.”



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

materia del presente voto particular, sin duda es una conducta que ya existía; la diferencia es que ahora es la propia autoridad la que lo convierte en un procedimiento oficial, y de esta forma, legal.

Mi **tercer punto de disenso** estriba en que los Lineamientos aprobados **privilegian facilidades a los partidos políticos y candidatos sobre la veracidad y certidumbre de la fiscalización integral del proceso electoral.**

Tal como se ha expuesto, en términos de lo señalado en los considerandos 29 y 30 del Acuerdo, los beneficios contenidos en los Lineamientos tienen como propósito lograr *recibir un reporte de onerosidad*. Si bien el propósito se comparte, el problema radica en que en la búsqueda de este *reporte de onerosidad*, se establecen mecanismos que validan que no se rindan cuentas con veracidad, completitud, transparencia, seguridad y oportunidad ante sus obligaciones de registro de ingresos y egresos, y por tanto el *estímulo* no tiene como fin el cumplimiento integral de la fiscalización.

En una situación comparable a un canje de información, si el sujeto obligado informa la remuneración de sus representantes, obtiene a cambio, la dispensa de reportar sobre el o los restantes representantes que designe y una presunción legal de que su situación es honoraria.

Este tipo de canjes o descuentos, no es compatible con la función de fiscalización, cuyo propósito consiste, justamente, en detectar y exhibir todas las operaciones a cargo de los sujetos obligados, investigar y comprobar las que efectivamente declara e informa y rastrear la posibilidad de ingresos y egresos no reportados, en aras de la certidumbre, transparencia, objetividad, seguridad y equidad del proceso electoral.

Por efecto de la exención otorgada por la autoridad, se eximen las obligaciones primarias y previamente conocidas y acordadas por los institutos políticos y candidatos, por lo que se vuelve parcialmente nugatoria la finalidad de fiscalización. No hay



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

congruencia alguna entre la *ratio* de la norma constitucional y el resultado de una norma reglamentaria, que impide el conocimiento pleno de esta información.

Al respecto, tal como se prevé en los Lineamientos, para determinar *beneficio por el gasto realizado en representantes de casilla*, la forma de determinar el número de representantes que acudieron el día de la jornada electoral se obtiene por el cotejo que la UTF hace entre el Sistema de Registro de Representantes y el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE), “comprobando que hubo asistencia” de alguno de los representantes registrados por el sujeto obligado. Este mecanismo permite identificar si todos los representantes acreditados efectivamente ejercieron la representación, y da certeza sobre cuáles de ellos tendría que reportar gasto o gratuidad el sujeto regulado, evitando imputar un gasto a los sujetos obligados de forma indebida.

No obstante, derivado de los “beneficios” contenidos en los Lineamientos, de haber consistencia entre los registros, únicamente se sumarán y contabilizarán al tope de gastos los montos que deriven de la representación de hasta 2 de los representantes registrados. Con ello **puede darse lugar a varias situaciones:**

1. Un partido político sólo tendría que reportar a un representante pagado para no reportar a los otros tres.
2. Un candidato independiente, sólo podría reportar a un representante pagado, para no reportar al restante a que tiene derecho, en una situación claramente inequitativa.
3. El partido puede elegir a quién y por qué monto reportar, sin necesidad de justificación o explicación; de esta forma, al tratarse de una decisión discrecional del partido, se permite que pueda incluso definir las casillas en las que acumulará gasto a su tope de campaña, y a *cuáles no*, en orden a su conveniencia o riesgo



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

de rebase de topes —puesto que los gastos asociados a una casilla se prorratean entre el número de candidatos que participan en la misma, dependiendo de los cargos en disputa por cada sección—. Así, a partir de una decisión de la autoridad, los partidos podrán manipular los montos que se suman al tope de campaña, pervirtiendo con ello los efectos de la fiscalización efectuada.

4. Los otros 2 representantes designados por los partidos —los exentos—, podrían estar siendo remunerados, pero la excepción o beneficio otorgado permite ocultarlo, pues no se exige el registro o reporte de todos los representantes generales o de casilla, sino solo de 2, con la presunción de que los restantes obrarían gratuitamente.

5. La forma de registro propuesta por los Lineamientos, permite que ya no se adjunte la credencial al CRGC, o algún mecanismo para identificar que la persona que firmó el formato efectivamente es aquella cuyo nombre aparece en el mismo. A este punto iba dirigida mi propuesta de automatización del mecanismo de acreditación de la gratuidad por medio de la APP que se utilizó para los aspirantes a candidaturas independientes, por tratarse de un mecanismo probado que permite identificar y cotejar la veracidad de la información proporcionada, respecto de la persona que está dando su firma.

En esta tesitura, podemos identificar que los Lineamientos sirven a los fines de los partidos políticos y los candidatos, puesto que en realidad, no se está beneficiando el proceso de fiscalización realizado por el INE, que queda inconcluso y falto de certidumbre, ya que el sujeto obligado queda eximido de comprobar los gastos o la gratuidad de todas las personas que ejercen sus funciones el día de la jornada electoral. Lo más grave de esta decisión es que la *propia autoridad fiscalizadora es quien le autoriza a no rendir a completitud la información.*



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Como **cuarto motivo de diferencia**, encuentro que **no hay licitud en la creación de los “beneficios” contenidos en los Lineamientos.**

A fin de explicar este motivo de disenso, considero conveniente hacer una revisión del marco constitucional y legal que atribuye al Instituto sus facultades de fiscalización, en orden a clarificar cuál es su extensión y límites.

El artículo 41 de la Constitución, determina que las facultades relativas a la fiscalización que ejerce el INE son prevalentes a otras:

*“41. V... **Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral **en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:** a) Para los procesos electorales federales y locales: ...6.- **La fiscalización** de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.*

[...]

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales [...]

El artículo citado debe leerse sistemáticamente en relación a lo establecido en los párrafos séptimo y noveno del artículo 134 constitucional, que estipula:

*“[...] 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***



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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."

[...]

*Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, **garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores [séptimo y octavo], incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."***

Es decir, este Instituto, de ámbito nacional, al tener las atribuciones de fiscalización de los procesos electorales, está obligado a desarrollar sus funciones con toda imparcialidad sobre los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, siendo encargados constitucionalmente de su estricto cumplimiento.

En consecuencia, la obligación de fiscalización debe entenderse *estricta*, por atribución directa de la Constitución, y como tal, no admite excepciones que no sean expresadas en la propia Constitución y las Leyes. Esto es derivación de lo que se conoce como *régimen de las normas imperativas*, y que atribuye competencia a los órganos constituidos por la Constitución, como lo es este Instituto. La existencia de las normas imperativas presupone la de las normas supletorias, que son las que complementan a aquéllas, pero no pueden violentarlas ni contrariarlas pues las normas imperativas tienen eficacia aún en contra de la voluntad de su destinatario.⁷

La Constitución le atribuye tal relevancia a las funciones fiscalizadoras del INE, que le permite superar el límite que otras leyes establecen al secreto bancario, fiduciario y fiscal, en orden a ejercer una correcta y extensa revisión de los recursos de los partidos y candidatos en el proceso electoral. Es de advertirse que tal límite es una *excepción*

⁷ "Existen dos clases de normas, a saber: las absolutas o imperativas y las supletorias, en donde las primeras contienen mandatos que no dejan lugar a dudas sobre la aplicación de sus principios generales, mientras que las de índole supletoria permiten la aplicación de tales principios a otras u otras normas." Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIV, junio de 2006, pág. 1038, Amparo Directo 622/2004, Quejoso: Silvia Gómez Díaz.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

expresa en favor del INE respecto a la naturaleza particular que la Ley atribuye a las obligaciones de Instituciones Financieras, Fiduciarias y al sistema Tributario para resguardar los datos e información de operaciones de que tienen conocimiento.

Ello refuerza lo que aquí se sostiene en el sentido de que **toda excepción que pudiera establecer el INE respecto a la extensión, amplitud y minuciosidad del proceso de fiscalización, debería estar establecida en el propio texto constitucional y desarrollarse por ese motivo en las Leyes.** No obstante, la obligación de fiscalización es irrestricta, y aunque el Instituto puede *en el ámbito de sus atribuciones, disponer lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas en materia electoral*⁸, ello no conlleva la facultad de estrechar o menguar la fiscalización en aras de hacerla expedita o ágil, puesto que no hay norma alguna que permita incumplir la función fiscalizadora de principio a fin, ni abreviar pasos que impliquen dejar de revisar algún concepto para ello.

En el caso de los Lineamientos, al permitirse la reducción arbitraria del margen de lo fiscalizable, mediante la permisión de que sólo se reporten algunos de los gastos y no se reporten otros, y a resultas de ello, incorporar el *beneficio* de considerar gratuito y sin comprobación a un representante por cada uno manifestado como remunerado, se está permitiendo que la función fiscalizadora se abrevie y pueda reducir sus ámbitos de verificación.

Con ello, indudablemente se trunca la actividad fiscalizadora a que está obligado el INE y sus propios órganos estructurales, por imperativo constitucional.

Si bien, los Lineamientos aprobados son emitidos en uso de las facultades que para ello tiene conferidas el Consejo General, la calidad de norma secundaria que guardan los Lineamientos respecto a la Norma Constitucional, entrañaría otro punto de ilicitud,

⁸ Arts. 5 y 6, numeral 2 de la LGIPE; coincidente con el art. 5 de la LGPP.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

puesto que si la Constitución, que es la norma superior y fundante, no permite expresamente relativizar la fiscalización de forma alguna al INE; no se entiende ni hay fundamento para que una norma terciaria, perteneciente a un lineamiento pueda hacerlo. Así, el sentido tanto constitucional como de la legislación secundaria en torno a que el Instituto puede disponer lo necesario en el ámbito de sus atribuciones, está circunscrito precisamente por la **necesidad de asegurar el cumplimiento de las normas en materia electoral, entre ellas las que prescriben los fines, límites y alcances de la fiscalización.** Esto es, una norma inferior, no puede restringir el objeto jurídicamente tutelado por la norma superior, que en este caso es además, la norma constitucional.

En tal orden de ideas, pese a la autonomía de que goza este Instituto por expresión constitucional para emitir lineamientos como los que se analizan, ni su Consejo General, ni otro órgano de su estructura, pueden mermar o disminuir a través de ellos, el alcance de una función específica atribuida por la Constitución al INE, como lo es la función fiscalizadora; al contrario, por medio de la emisión de lineamientos se debe lograr que se aporte certeza, transparencia y sí, facilidad y expedición a los procedimientos, pero sin que se genere o dé lugar el incumplimiento de la fiscalización integral del proceso electoral.

En consecuencia de lo analizado, considero que una norma de la naturaleza que tienen los Lineamientos, no puede exceder, disminuir o evadir el cumplimiento de la Constitución y sus Leyes, y por tanto, no puede hacer reducciones respecto del ámbito sobre el cual se ejerce integralmente la fiscalización, como sí lo hacen los Lineamientos, según se ha desarrollado a lo largo del presente voto particular.

Expuesto lo anterior, que dá base a la naturaleza plenamente constitucional de la facultad fiscalizadora del Instituto con relación a las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, toca revisar la legislación electoral, que no limita la



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

extensión y alcance de la fiscalización en forma alguna y cumple su función de detallar y generar los procedimientos de aplicación de la norma constitucional.

Al respecto, ni el artículo 199, en su párrafo 7⁹, ni el 216 bis¹⁰ del propio Reglamento de Fiscalización refieren la posibilidad de no considerar dentro de los conceptos fiscalizables por gastos de campaña, los citados pagos a representantes generales y de casilla del día de la jornada electoral; y no podrían hacerlo, pues el sentido de haber introducido estas dos normas en el Reglamento de Fiscalización fue

⁹ Artículo 199. De los conceptos de campaña y acto de campaña:

[...] 7. También serán considerados como gastos de campaña, los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, los pagos realizados durante el proceso electoral, a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial, así como los gastos que el Consejo General, a propuesta de la Comisión, y previo inicio de la campaña electoral, determine.”

¹⁰ Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral

1. El pago por concepto de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, invariablemente será considerado como un gasto de campaña, el cual será contabilizado y fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.
2. El gasto que podrán realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la Jornada Electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la Jornada Electoral; adicionalmente, el referido gasto deberá ser prorrateado conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.
3. Los siguientes conceptos no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos: a) Servicios prestados por los órganos directivos, y b) Servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.
4. El registro de los gastos realizados el día de la Jornada Electoral, así como el envío de la documentación soporte se podrá efectuar a partir del mismo día en que se lleve a cabo la jornada electoral y hasta los tres días naturales siguientes a través del Sistema de Contabilidad en Línea, mediante el Reporte de Comprobantes de Representación General o de Casilla (CRGC) emitidos y en su caso los comprobantes que amparen los gastos realizados en alimentos y transporte. [...]
6. **La comprobación de los gastos del día de la jornada electoral deberá llevarse a cabo de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo General.** Los sujetos obligados deberán conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de ser necesario.
7. En caso de que el partido político sea omiso en la presentación del Formato "CRGC" - Comprobante de Representación General o de Casilla, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla **será considerada como un egreso** no reportado y será valuado de conformidad con el artículo 27 del presente Reglamento y acumulado al respectivo tope de campaña. Reglamento de Fiscalización.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

justamente, evitar que dichos conceptos quedaran *fuera de la fiscalización de campaña*.

Al clasificarlos como gasto de campaña, lo que estaba reconociéndose es que este tipo de egresos es, en la práctica, **de alta irregularidad**, dado que, como se expresó en el debate del punto respectivo en el seno del Consejo General, es incierto su origen, su monto y su destino, pues los partidos y candidatos no necesariamente reportan la remuneración de este tipo de representación, y si lo hacen, informan que la actividad se prestó gratuita y voluntariamente. Dada la importancia de la presencia *en casilla*, de estas personas en la jornada electoral, y precisamente por el esfuerzo que reporta permanecer y actuar durante toda la duración de la jornada, no hay certeza de si los servicios son o no remunerados por candidatos y/o partidos, lo que genera un alto riesgo respecto al origen desconocido o ilícito de los recursos y desde luego, desvío de egresos sin conocimiento cierto de los montos que importaron. Es decir, se dá la reunión de los elementos propicios para la tarea fiscalizadora, que asegure la congruencia y detección del origen, destino y cuantía de los recursos.

Ante tal panorama, lo esperable sería detectar en estos supuestos un foco rojo de alerta frente a la posibilidad de flujos no reportados que afectarían la veracidad de los informes reportados por gastos y egresos de campaña, como del posible rebase de topes de campaña, por lo que generar lineamientos que aseguraran el control y verificación de tales fugas y sobre todo, de las posibles violaciones a las obligaciones a cargo de los sujetos, sería imprescindible. No obstante, en forma insólita, el esquema propuesto por los Lineamientos determina que por el canje de información, se exonera a los actores políticos de su obligación de reportar esa onerosidad que tenemos irregular, que pueden generar los representantes generales y de casilla.

No hay licitud, además, porque el INE no tiene facultad para hacer exenciones, excepciones, condonaciones o descuentos que relativicen la fiscalización. El mandato imperativo constitucional hace que no pueda pulverizarse la facultad-obligación que el



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Instituto tiene respecto a la actividad fiscalizadora. El Instituto no es y no tiene competencias de autoridad exactora, no es un cobrador o recaudador de impuestos o pagos, como sí lo es, por ejemplo el SAT, que además lo es por facultades expresas, conferidas por el Legislador en aplicación de las facultades constitucionales depositadas en el poder ejecutivo. Pero no lo es el INE. El SAT tiene la posibilidad de facultad expresa, descrita en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹¹ y tiene dichas atribuciones por una razón evidente: en un sistema tributario que tiene elementos centrífugos y centrípetos como la corrupción y otras situaciones graves, el propósito es la recaudación de la mayor cantidad de contribuciones, especialmente provenientes de los causantes que evaden la obligación fiscal. Así que es entendible que la autoridad fiscal deba ofrecer pactos, beneficios y descuentos, a cambio de recaudar al menos una porción de lo que en otro sentido estaría perdido o sería irrecuperable.

En el caso del INE, no tiene estas capacidades de transigir con los sujetos obligados, pues rompería el principio de la imparcialidad y de la no intervención del tipo que sea, para sesgar la equidad en los procesos. Al INE no le interesa recuperar los montos no reportados como ingresos o gastos, sino lograr las condiciones justas, equilibradas y equitativas que garanticen procesos comiciales que ofrezcan el mismo tipo de oportunidades y condiciones para todos los contendientes. La detección de irregularidades en las diversas etapas del proceso electoral, son sancionadas objetivamente, como forma de desestimular la comisión de acciones que pudieran restarle objetividad, certidumbre, seguridad jurídica y transparencia al procedimiento.

Este tipo de pactos, como los que derivan de los *beneficios* ofrecidos por los Lineamientos en comento, no afianzan el escenario político que se está viviendo y resultan incongruentes con la lógica misma del nuevo sistema de fiscalización.

¹¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo competa a otra Secretaría;



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

Como **último motivo de disenso**, apunto el que **se genera flexibilidad en torno a la comprobación del destino de los recursos**.

En los Lineamientos se hace maleable la comprobación de destino de los recursos que se emplean el día de la jornada comicial, al permitirse que sólo se tenga que **acreditar la dispersión de los recursos**¹² por medio de los intermediarios financieros, pero queda trunca la comprobación sobre si las personas que debían recibir dichos recursos efectivamente lo hicieron.

Lo anterior pues, para el caso de los representantes de casilla o generales que sí se reportaran como remunerados, se está estableciendo una comprobación vía Excel, en la que no hay vinculación con algún documento que acredite que tal persona efectivamente recibió dicha remuneración. Me genera la duda inmediata de, cómo va a funcionar lo anterior en la práctica: para la UTF, enfrentar la fiscalización de una sábana de Excel que reporta las decisiones de los partidos políticos respecto al número de representantes que serán pagados, aunada a la diferencia de montos pagados no será cosa fácil. Los partidos decidirán, a partir de la presentación de la sábana, cuáles representantes fueron pagados y a continuación decidirán a cuáles otros se les considerará gratuitos. Pero eso implica que los procedimientos, por lo menos para el cruce de datos, serán manuales, que es lo que se quería evitar. Se tendrá que hacer manualmente el cruce de datos respecto a las personas concretas que cada partido, en respuesta al oficio de errores y omisiones, señale como gratuitas, a fin de determinar los cruces para el prorrateo de gastos de cada casilla, en la posibilidad de que se haya determinado que un representante sea oneroso y otro gratuito, por ejemplo.

¹² En términos del artículo tercero, numeral 4, y artículo cuarto, numeral 4 de los Lineamientos.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Del mismo modo, los Lineamientos no prevén la obligación a cargo de la UTF de hacer verificación alguna sobre la coincidencia entre los montos dispersados ni sobre el ámbito territorial en el que tuvieron efecto los gastos reportados por cada partido.

Con tal flexibilización a las obligaciones de los sujetos obligados y aún, de la UTF, se sienta un precedente grave de no comprobación de destino, que vuelve a relativizar la fiscalización por ser incompleta.

Por las razones expuestas voté en contra de los Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla en el proceso electoral 2017-2018, pues es mi convicción que el objetivo primordial a cumplir es el ejercicio pleno de la fiscalización de los recursos de los sujetos obligados —incluidos los erogados el día de la jornada electoral— y los citados Lineamientos no están promoviendo una fiscalización integral de los gastos de campaña.

En mi opinión la situación más grave devenida de los puntos respecto a los que estoy en contra, es que se trastoca con ellos el propósito de la fiscalización. Los efectos se verán al momento de rendir los dictámenes de fiscalización, cuando se tomen por gratuitos todos los casos que cumplan con subir un formato al sistema y se dejen de reconocer los gastos en que incurrieron los partidos con motivo de la representación el día de la jornada electoral, con su consecuente impacto a los topes de gastos de campaña.

Considero desafortunado que, en su último tramo, se descuide, involuntaria o conscientemente el modelo de fiscalización, que tanto ha costado construir y aplicar. Es mi convicción que medidas como las aprobadas no sólo debilitan el ejercicio de las funciones que este Instituto tiene encomendadas, sino que afectan la confianza de la



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

ciudadanía en una de las instituciones del Estado mexicano creadas para garantizar de forma autónoma e imparcial, el ejercicio de sus derechos.

Por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LGIPE, 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del INE y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General, presento VOTO PARTICULAR, respecto del punto quince del orden del día de la sesión extraordinaria correspondiente al 14 de marzo de 2018, respecto del Acuerdo del Consejo General por el que se aprueban los Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla en el proceso Electoral 2017-2018.

Ciudad de México, 18 de marzo de 2018

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles
Consejera Electoral