

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL CIRO MURAYAMA RENDÓN CON RELACIÓN AL ACUERDO EMITIDO POR LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ESTABLECIERON LOS LINEAMIENTOS PARA OTORGAR FACILIDADES ADMINISTRATIVAS A PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS QUE CONTIENDAN AL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL EN MUNICIPIOS QUE NO CUENTEN CON EL SERVICIO DE BANCA O SE LOCALICE A UNA DISTANCIA DE HASTA VEINTE KILÓMETROS DEL LUGAR MÁS PRÓXIMO, APLICABLE DURANTE EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), 13, párrafo 1, fracción b), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 23, párrafo 11 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito presentar **VOTO PARTICULAR** respecto del acuerdo aprobado por la Comisión de Fiscalización, por el que se establecieron los *Lineamientos para otorgar facilidades administrativas a precandidatos y candidatos que contiendan al cargo de presidente municipal en municipios que no cuenten con el servicio de banca o se localice a una distancia de hasta veinte kilómetros del lugar más próximo, aplicable durante el proceso electoral ordinario 2014-2015.*

Es preciso señalar que mi disenso respecto del acuerdo referido —cuyo objeto es no exigir a ciertos precandidatos y candidatos a munícipes la apertura de cuentas bancarias—, se circunscribe a la determinación adoptada por la mayoría de los consejeros electorales que integran la Comisión de Fiscalización por lo siguiente:

A. La Comisión de Fiscalización se excedió en las facultades que tiene conferidas, pues desconoció las disposiciones reglamentarias de la materia, propuestas por ésta y aprobadas por el Consejo General del Instituto.

La Comisión de Fiscalización, según el artículo 192, párrafo 1, incisos a) e i), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, está facultada, entre otras cuestiones, para revisar los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos, así como también para elaborar a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, los

lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local.

Sin embargo, la **facultad de emitir los lineamientos específicos** en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos **es exclusiva** del Consejo General del Instituto, de conformidad con lo dispuesto textualmente en el Artículo 191, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es decir, la Comisión puede elaborar lineamientos específicos, pero la aprobación de los mismos no puede ser arrogada al Consejo General.

En ese sentido y contrario a lo dispuesto por la norma sustantiva, la Comisión de Fiscalización emitió lineamientos para otorgar facilidades administrativas a precandidatos y candidatos que contiendan al cargo de presidente municipal en municipios que no cuenten con el servicio de banca o se localice a una distancia de hasta veinte kilómetros del lugar más próximo, aplicable durante el proceso electoral ordinario 2014-2015, cuando la atribución de emitir lineamientos en materia de fiscalización es exclusiva del Consejo General, por lo que a mi juicio se excedió en las facultades que tiene conferidas.

Adicionalmente y como trataré de demostrar líneas adelante, el acuerdo aprobado por la Comisión dejó de atender las disposiciones reglamentarias en materia de fiscalización, contraviniendo de manera evidente y flagrante los principios referidos y obligatorios para esta autoridad electoral.

Lo anterior, toda vez que al dejar de observar una disposición reglamentaria, es decir, ignorarla, además de que dicha actitud de suyo es ilegal, genera una falta de certeza en los sujetos obligados respecto de la actuación a la que debe ceñirse la autoridad; en el caso particular, establecer reglas contrarias a las previamente establecidas en el Reglamento de Fiscalización.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado¹ que los actos y determinaciones que emitan los órganos del Estado deben apegarse a lo previsto en la ley y en los reglamentos emitidos en ejercicio de

¹ Ver sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-151/2015.

la potestad reglamentaria, lo que supone que exista convicción y certidumbre de que aquello que se determina o en lo que se actúa encuentra sustento en normas legales y reglamentarias emitidas por las autoridades competentes.

Por tanto, el principio de certeza con relación al de legalidad exige la congruencia que debe existir entre los actos de los órganos del Estado y lo establecido en un ordenamiento legal, así como entre las normas superiores y las normas inferiores. Un órgano del Estado jamás podrá exceder los actos establecidos en la ley, no podrá dejar de aplicar lo que en la ley se prevé, ni podrá ir más allá de la regulación que la norma le establece.

Además, dichos principios también entrañan la obligación de los órganos del Estado de emitir sus actos y determinaciones con estricto apego a las normas previamente expedidas por las instancias competentes.

En tal sentido, es a través del principio de legalidad como se garantiza la certeza en los actos y determinaciones de los órganos del Estado, de otra forma los ciudadanos no contarían con los elementos para conocer las razones de la determinación adoptada, así como los fundamentos que la sustentan.

Por tanto, la Comisión de Fiscalización, como autoridad en la materia, se encuentra obligada a acatar dichos principios en cada una de sus determinaciones, de no hacerlo, éstas serían nulas.

B. Otro motivo de disenso con el acuerdo de la Comisión de Fiscalización tiene que ver con la temporalidad, es decir, con el momento en que dicha determinación fue adoptada.

La fiscalización de los ingresos y egresos de las campañas se realiza con base en el Reglamento de Fiscalización que aprobó el Consejo General del Instituto el 19 de noviembre de 2014, el cual fue impugnado y quedó firme, finalmente, el 23 de diciembre del mismo año. Sin embargo, el acuerdo de la Comisión que inaplica parte del Reglamento referido se adoptó el 21 de mayo de 2015.

En el mismo tenor, no deja de llamar la atención que el acuerdo incluso, desde su título, aluda a “precandidatos” cuando, a la fecha del acuerdo, el grueso de las

precampañas de los procesos electorales 2014-2015 ya habían concluido –salvo en Chiapas-.

Lo más grave, respecto a la falta de certeza, es que el acuerdo se adoptó a tan solo 13 días de la conclusión de las campañas electorales en los procesos cuya jornada electoral tendrá verificativo el 7 de junio. Es decir, las campañas iniciaron y transcurrieron con las obligaciones fijadas en el Reglamento de Fiscalización y, a unos días de la conclusión de la etapa de proselitismo, dichas obligaciones se alteran. Más aún, el acuerdo fue votado aun cuando no se disponía, siquiera, de un catálogo o listado preciso de los municipios con campañas electorales en curso y sin sucursales bancarias en 20 kilómetros a la redonda. Es decir, se aprobó una excepción al Reglamento de Fiscalización sin tener la información mínima sobre los potenciales beneficiarios de tal cambio normativo.

C. En franca contravención a las disposiciones reglamentarias en materia de fiscalización, la Comisión otorgó facilidades administrativas a los precandidatos y candidatos para comprobar gastos en aquellas localidades que no cuenten con el servicio de banca.

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se encuentran establecidas las disposiciones relativas a la obligación que tienen los sujetos obligados de abrir y tener cuentas bancarias, a saber:

Artículo 56.

1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

...

2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

...

3. Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo que establezca el Reglamento.

En el reglamento de fiscalización se encuentran establecidas las disposiciones relativas a la obligación que tienen los sujetos obligados de aperturar y tener cuentas bancarias, a saber:

Artículo 54.

Requisitos para abrir cuentas bancarias

...

2. Se deberá abrir una cuenta bancaria para el manejo exclusivo de recursos, conforme a lo siguiente:

...

g) CBAS: Recepción y administración de las aportaciones de simpatizantes.

...

8. Las cuentas bancarias para precampaña y campaña, podrán abrirse a partir del mes inmediato anterior al inicio del Proceso Electoral y se deberán cancelar a más tardar durante el mes posterior a la conclusión del mismo.

Artículo 59.

Cuentas bancarias para candidatos

1. Para la administración de los recursos en efectivo que los precandidatos y candidatos reciban o utilicen para su contienda, el partido o coalición deberá abrir una cuenta bancaria para cada uno.

De la transcripción de los artículos anteriores, es válido afirmar que todos aquellos participantes de una contienda electoral, ya sea precandidatos, o bien, candidatos, están sujetos a observar y respetar las reglas establecidas en el reglamento en cuestión, es decir, para poder participar en la contienda, deben tener una cuenta bancaria para la administración de los recursos que en efectivo utilicen o reciban.

En el caso que nos ocupa, el acuerdo que fue aprobado por la mayoría de los integrantes de la Comisión de Fiscalización, desconoce tales disposiciones y exime a los contendientes de tal obligación, la cual a juicio del suscrito se considera en extremo importante para llevar a cabo la fiscalización de los recursos de las campañas de los candidatos a presidentes municipales.

El propio reglamento de la materia en su artículo 96, señala que todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos

obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las leyes en la materia y de dicho reglamento.

Aunado a lo anterior, dicho artículo en su numeral b), fracciones V y VI, señalan que los ingresos de origen público y privado, se deben depositar en cuentas bancarias abiertas de manera exclusiva para esos fines.

De ahí la evidente contravención del acuerdo aprobado por la Comisión de Fiscalización a la disposición reglamentaria, pues en tal documento se aprobó otorgar facilidades administrativas a los precandidatos y candidatos que contiendan para el cargo de presidente municipal, en municipios en donde no haya sucursales bancarias y la más próxima se ubique en un radio de hasta 20 kilómetros, consistentes en la opción de abrir o no cuentas bancarias para el manejo de los recursos destinados a la campaña.

Es decir, la Comisión determinó hacer “optativa” la imposición o exigencia prevista en la norma, pues en el acuerdo se dice que aquellos que opten por no abrir cuentas bancarias, sólo podrán hacer pagos por montos inferiores al equivalente a 90 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a favor de una misma persona física o moral en una o múltiples operaciones, situación que contraviene a todas luces las reglas de la fiscalización.

No obstante lo anterior, el acuerdo aprobado por la Comisión, también es contrario con el modelo de fiscalización, pues si los candidatos a munícipes no aperturan las cuentas bancarias atinentes, se deja de tener control de los ingresos y egresos en efectivo que éstos tengan a sus campañas, haciendo difícil e incluso, imposible la fiscalización de tales campañas, pues no existirá constancia de tales operaciones, contraviniendo de nueva cuenta con las reglas de la materia.

Artículo 102.

Control de los ingresos en efectivo

1. Todos los ingresos en efectivo que reciban los sujetos obligados que pueden recibir este tipo de ingreso, por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán depositarse exclusivamente en cuentas bancarias a nombre de los mismos.

2. Todas las cuentas bancarias de los sujetos obligados, deberán ser manejadas mancomunadamente por quienes autorice el responsable de finanzas del CEN u órgano equivalente del partido. Lo anterior no aplica en caso de las Organizaciones de observadores.

3. Los estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente, por lo que junto con las mismas conciliaciones se remitirán a la Unidad Técnica cuando ésta lo solicite o lo establezca el Reglamento. La Unidad Técnica podrá requerir que presenten los documentos que respalden los movimientos bancarios que se deriven de sus estados de cuenta.

4. Se deberá integrar un expediente que contenga la documentación que acredite el origen de las partidas en conciliación aclaradas y registradas en meses posteriores, así como las gestiones realizadas para su regularización.

5. Deberán conservarse anexas a las pólizas de ingresos correspondientes y adjuntarse al Sistema de Contabilidad en Línea, los comprobantes idóneos de acuerdo con el tipo de operación y la localidad en que se efectuó, entre las que se cuentan las fichas de depósito con sello del banco en original o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas con el número de autorización o referencia emitido por el banco y los recibos expedidos.

Artículo 103.

Documentación de los ingresos.

1. Los ingresos en efectivo se deberán documentar con lo siguiente:

- a) Original de la ficha de depósito o copia del estado de cuenta bancario en donde se observe e identifique la cuenta bancaria de origen y destino.
- b) El recibo de aportaciones de simpatizantes o militantes en efectivo, acompañado de la copia legible de la credencial de elector, según corresponda.
- c) Los ingresos derivados de actividades de autofinanciamiento, además de la ficha de depósito, deberán ser documentados con una descripción detallada de las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto del evento o actividad en la que se recaudó u obtuvo el ingreso.

Artículo 104.

Control de las aportaciones de aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y candidatos

1. Las aportaciones de precandidatos, aspirantes, candidatos y candidatos independientes, deberán depositarse en la cuenta bancaria exclusiva para la

administración de los gastos tendentes a obtener el apoyo ciudadano de la precampaña o campaña, según corresponda.

Ahora bien, por cuanto a los sujetos obligados descritos, el acuerdo en el que se presenta el voto particular, dice que podrán comprobar gastos menores realizados en los municipios en donde contienden, en los términos siguientes:

1. Los precandidatos y candidatos, podrán comprobar gastos mediante bitácoras de gastos menores durante el proceso electoral 2014-2015, en los rubros siguientes:
 - a. Gastos de propaganda;
 - b. Gastos operativos de la campaña;
 - c. Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos;
 - d. Gastos en servicios generales; y
 - e. Viáticos y pasajes.
2. Se considerarán gastos menores en los rubros previamente descritos, cuando los pagos en efectivo realizados en una o múltiples operaciones a favor de un proveedor, sean equivalentes hasta por noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
3. Los bienes o servicios adquiridos o contratados deberán realizarse con proveedores o prestadores de servicios que radiquen en localidades del municipio para el cual contendrán y podrán comprobar hasta el 100 por ciento del gasto total reportado en los rubros referidos.

Lo anterior, contraviene lo dispuesto por el reglamento de la materia en la que las bitácoras de gastos menores solo podrán ser utilizadas para gastos en servicios generales, viáticos y pasajes hasta en un 10 por ciento del rubro referido. Adicionalmente, el uso de estas bitácoras implica no entregar comprobantes con requisitos fiscales, con lo cual se estaría exentando de estos métodos de control a quien opte por este mecanismo que aprobó la Comisión:

Artículo 48.

De las Bitácoras de gastos menores

1. Constituyen el instrumento por el cual los sujetos obligados pueden comprobar gastos que, por circunstancias especiales, no es posible comprobar con documentación que cumpla con requisitos fiscales.

2. Las bitácoras podrán ser utilizadas por todos los sujetos obligados, en gastos de operación ordinaria y Proceso Electoral, exclusivamente en los rubros siguientes:

a) Gastos en servicios generales.

b) Viáticos y pasajes.

3. Todo gasto que cuente con comprobante pero que no reúna los requisitos establecidos en el artículo 46 del Reglamento, no podrá reclasificarse a las bitácoras de gastos menores.

4. Para la comprobación de las operaciones a las que se refieren los artículos 49 al 52 del Reglamento, la Unidad Técnica emitirá el formato de Bitácora de Gastos Menores y será incorporado en el Sistema de Contabilidad en Línea en la sección de formatos.

Artículo 49.

Límites para el uso de bitácoras en gastos de servicios generales

...

2. Podrán comprobar a través de bitácoras de gastos menores, hasta el diez por ciento del gasto total reportado en el rubro referido.

Artículo 127.

Documentación de los egresos

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.

Por lo anterior, es que me aparto del acuerdo aprobado por la mayoría de los integrantes de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, pues es evidente que el mismo resulta desapegado a derecho al contravenir los principios de legalidad y certeza.

**CONSEJERO ELECTORAL
INTEGRANTE DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN**

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN