

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL CIRO MURAYAMA RENDÓN CON RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL INE/CG305/2015.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito exponer las razones por las que no comparto la determinación de la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales de este Instituto, relacionado con la aprobación de los lineamientos que establecen las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a los aspirantes y candidatos independientes durante el proceso electoral 2014-2015, los motivos de mi disenso estriban medularmente en:

A. Se violenta el modelo de fiscalización previsto en la ley de la materia.

En la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, promovida por ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros artículos que se tildaron de inconstitucionales, Movimiento Ciudadano señaló el 400 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual señala:

Artículo 400.

1. Los Candidatos Independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral.

Pronunciándose el máximo tribunal al respecto:

En el artículo 400 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, se indica que los candidatos independientes no podrán recibir aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie; circunstancia que vulnera los principios constitucionales, toda vez que las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes a los partidos políticos, les serán deducibles del impuesto sobre la renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento, de conformidad con lo previsto en el artículo 55, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo que permite vislumbrar, que a los candidatos independientes se les impide que reciban recursos y a los partidos políticos hasta se les dispensa el pago del impuesto sobre la renta; diferencia normativa que no cumple con los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad, pues no existe un trato equitativo entre ambos.”

Es infundado el anterior concepto de invalidez, ya que el trato diferenciado entre candidaturas independientes y partidos políticos respecto de recepción de dinero en efectivo y de metales y piedras preciosas, se encuentra plenamente justificado si se toma en cuenta que, las primeras, solamente participan en un determinado proceso electoral, y por tanto, no mantienen la permanencia que permite su periódica fiscalización por parte de la autoridad electoral, y ello hace necesario evitar al máximo la utilización de recursos económicos cuyo origen sea difícil de identificar, tal como acontece con la moneda de curso legal o los bienes preciosos de alto valor que circulan en el mercado sin un control estricto.

En efecto, a diferencia de los partidos políticos, las candidaturas independientes si bien están obligadas a rendir cuentas del ejercicio de sus recursos económicos, no se encuentran en una condición de continuidad en la participación política que sí tienen dichas organizaciones, cuya evaluación en materia del control de sus ingresos y egresos permite a la autoridad electoral vigilar en forma ininterrumpida el flujo del financiamiento público y privado que pudieran recibir, y de esta forma no hay la posibilidad de que una vez concluido un proceso electoral se eluda la fiscalización a la que están sujetas incluso hasta el día de su liquidación.

Consecuentemente, como las candidaturas independientes no mantienen las condiciones de operación continuas y más allá del proceso electoral en que intervienen, debe concluirse que el mayor control que se ejerza a través de la prohibición para que reciban dinero en efectivo y metales y piedras preciosas, constituye un mecanismo justificado para garantizar que en cualquier caso exclusivamente ejerzan financiamiento de procedencia lícita, con las facilidades suficientes que garanticen su posterior fiscalización.

En esa tesitura, tenemos que los artículos 404 y 446 de la LGIPE, refieren la modalidad que debe imperar, en tratándose de recursos líquidos:

Artículo 404.

1. Todo egreso deberá cubrirse con cheque nominativo o transferencia electrónica. En el caso de los pagos por la prestación de bienes o servicios, adicionalmente el cheque deberá contener la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”. Las pólizas de los cheques deberán conservarse anexas a la documentación comprobatoria junto con la copia del cheque a que se hace referencia.

2. Los comprobantes que amparen los egresos que realicen los Candidatos Independientes, deberán ser expedidos a su nombre y constar en original como soporte a los informes financieros de las campañas electorales, los cuales estarán a disposición de la unidad de fiscalización del Instituto para su revisión de conformidad con lo dispuesto en esta Ley. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, así como las establecidas por el Reglamento de Fiscalización de la Unidad referida.

Artículo 446.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

...

d) Liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de efectivo o metales y piedras preciosas;

...

f) Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y/o piedras preciosas de cualquier persona física o moral;

Los anteriores artículos permiten ver de manera clara que los candidatos independientes se encuentran impedidos por Ley para aceptar aportaciones en dinero líquido por parte de cualquier persona física o moral, sin que ello implique que estén impedidos a recibir financiamiento privado de algún modo, pues es posible que reciban dinero a través de cheques o transferencias electrónicas y/o interbancarias y por otro lado, puedan recibir aportaciones en especie.

En concordancia con lo establecido en la LGIPE, lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad citada y por el Consejo General en el acuerdo INE/CG263/2014 por el que se expidió el reglamento de fiscalización, se determinó en el artículo 95 de dicha disposición, que los candidatos independientes pueden recibir aportaciones en dinero a través del sistema bancario, pues es precisamente por esta vía, que se realiza el procedimiento de fiscalización, toda vez que en todo momento es identificable el origen y destino de los recursos financieros de los candidatos independientes.

El Reglamento de Fiscalización señala por su parte:

Artículo 95.

...

3. Los aspirantes y candidatos independientes **tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en numerario**, así como de metales y piedras preciosas e inmuebles, por cualquier persona física o moral, por sí o por interpósita persona o de personas no identificadas.

...

Si bien en el mismo reglamento de fiscalización en su artículo 96, establece que las aportaciones en efectivo superiores a 90 días de salario mínimo deben realizarse invariablemente por cheque o transferencia electrónica, esto no implica que se permitan las aportaciones en efectivo por un monto menor a dicho importe.

Artículo 96.

...

3. Además de cumplir con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y la Ley de

Partidos en materia de financiamiento de origen público y privado, los sujetos obligados deberán cumplir con lo siguiente:

a) Aspirantes y Candidatos independientes

VII. Los ingresos de origen privado, se deben depositar en cuentas bancarias abiertas de manera exclusiva para esos fines.

VIII. Las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica, de tal suerte que el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante: número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario.

B. El acuerdo aprobado por la mayoría del Consejo General es contraventor a los principios de legalidad y certeza.

De una interpretación gramatical, así como sistemática y funcional de las disposiciones normativas transcritas, se advierte que todas las aportaciones en numerario están estrictamente prohibidas, y que por lo tanto solo se permiten aportaciones a través de elementos monetarios no líquidos, por ejemplo cheque y transferencia electrónica o incluso aportaciones en especie (a excepción de metales y piedras preciosas), y que en todo caso aquellas aportaciones mayores a los 90 días de salario mínimo, deben cubrir requisitos adicionales como proporcionar el número de cuenta y origen del banco, entre otras.

Así pues, 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 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.

Cobra mayor relevancia mi preocupación por la aprobación de este acuerdo, ya que el mismo se adoptó a tan solo 14 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, violentando una vez más el principio de certeza, razón adicional para apartarme de dicha aprobación.

CONSEJERO ELECTORAL

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN

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