

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA CONSEJERA ELECTORAL CARLA A. HUMPHREY JORDAN EN RELACIÓN CON EL DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y RESOLUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE LOS INGRESOS Y GASTOS QUE PRESENTAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2020, IDENTIFICADO CON EL PUNTO 2 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE CONSEJO GENERAL CELEBRADA EL 25 DE FEBRERO DE 2022

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, numeral 7 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y respetuosa del profesionalismo y la postura adoptada por las y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito formular voto concurrente respecto de los Dictámenes Consolidados y Resoluciones indicadas al rubro, por no compartir la totalidad de argumentos que la sustentan.

La resolución corresponde a la fiscalización de los Informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos, respecto del ejercicio 2020 y del mismo se desprendieron diversas conductas que constituyeron infracciones e irregularidades a la normatividad electoral que implicaron la determinación e imposición de sanciones.

El motivo de mi disenso radica en el criterio mayoritario sobre el tratamiento que debe darse por parte del órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral a dos temas que fueron materia de controversia durante la sesión que el Colegiado celebró el 25 de febrero del año en curso.

El primero de ellos tiene que ver con las transferencias que los Comités Estatales Electorales hicieron a los Comités Ejecutivos Nacionales a tres fuerzas políticas, a saber: el Partido Acción Nacional, el Partido del Trabajo y Morena.

Por cuestión de método me abocaré, en primera instancia, a exponer lo relativo a los partidos Acción Nacional y del Trabajo y, posteriormente, lo relativo al partido político Morena.

Una vez precisado lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización detectó que diversos Comités Ejecutivos locales de los partidos Acción Nacional y del Trabajo realizaron transferencias a sus Comités Ejecutivos Nacionales por los importes que a continuación se especifican:

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL		
Entidad	Conclusión Dictamen PAN CEE	Importe de egresos por transferencias
Aguascalientes	1.2-C22-PAN-AG	886,000.00
Chihuahua	1.07-C23-PAN-CH	200,000.00
Durango	1.11-C2-PAN-DG	511,613.59
CDMX	1.8-C1-CM	500,000.00
TOTAL		\$2,097,613.59

PARTIDO DEL TRABAJO		
Entidad	Conclusión Dictamen PT CEE	DEBE DECIR: Importe de egresos por transferencias
Baja California	4.3-C13-PT-BC	\$6,600,000.00
Sinaloa	4.26-C6-PT-SI	\$990,000.00
Michoacán de Ocampo	4.17-C5-PT-MI	\$3,000,000.00
Nuevo León	04.20_C2_PT_NL	\$4,565,318.90
Sonora	Observado en PT CEN	1,665,000.00
Morelos	4.18-C8-PT-MO	700,000.00
México	Observado en PT CEN	5,400,000.00
Hidalgo	4.14-C6-PT-HI	24,000.00
TOTAL		\$22,944,318.90

Es importante precisar que en los dictámenes y resoluciones aprobados por el Consejo General se da a dichas transferencias el carácter de indebidas, toda vez que los partidos políticos no acreditaron que las mismas encuadraran en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización: pago de proveedores, bienes y servicios, e impuestos.

Atento a lo anterior, se impuso a cada Comité Ejecutivo local sanción por 10% del monto involucrado y se aprobó, adicionalmente, reintegrar los importes involucrados a los Comités Ejecutivos locales involucrados para que, a su vez, los reintegren al Erario al no haberse demostrado que los recursos hubieran sido erogados o devengados.

En el caso de Morena, adicionalmente, existe una particularidad: Diversos Comités locales del partido político en comento realizaron, por una parte, transferencias por un importe de \$372,461,840.00, los cuales se destinaron a un fideicomiso creado por el Comité Ejecutivo Nacional para la adquisición de inmuebles. Si bien el fideicomiso no es ilícito en sí mismo, las transferencias se consideraron indebidas al no tenerse por acreditado que encuadraban en alguno de los rubros a que se refiere el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización, a pesar de que la sentencia SUP-RAP-140/2018 estableció que los partidos políticos podían constituir fideicomisos para el cumplimiento de sus fines, entre los cuales se encuentra la remodelación o adquisición de inmuebles.

Así, las transferencias tuvieron origen, destino y objeto lícitos, como se puede observar de lo anterior, se encuentran debidamente integradas al fideicomiso por lo que el origen y destino de esas transferencias se encuentran claramente determinadas; sin embargo, el Consejo General aprobó la decisión de sancionarlas en virtud de no ajustarse al referido artículo 150 reglamentario.

Adicionalmente, diversos Comités locales del partido político realizaron transferencias por \$733,528,668.04 de los cuales, si bien se tiene certeza que llegaron a cuentas del Comité Ejecutivo Nacional, no hay plena certeza del destino final de los recursos o si se aplicaron a alguno de los rubros establecidos por el precepto reglamentario señalado anteriormente. Así, el monto involucrado total para el caso del partido político Morena asciende a \$1,105,990.508.04, que se integra de la siguiente manera:

Morena			
Entidad	Fideicomiso	Transferencias no comprobadas	Total a reintegrar
Aguascalientes	15,920,000.00	248,001.34	16,168,001.34
Baja California	16,600,000.00	0	16,600,000.00
Baja California Sur	8,400,000.00	5,000,000.00	13,400,000.00
Campeche	0	0.00	0.00
Chiapas	0	11,867,074.26	11,867,074.26
Colima	4,620,000.00	8,800,000.00	13,420,000.00
Ciudad de México	90,000,000.00	79,014,000.00	169,014,000.00
Coahuila	0	13,486,632.20	13,486,632.20
Durango	2,460,000.00	9,500,000.00	11,960,000.00
Guanajuato	6,600,000.00	15,771,566.76	22,371,566.76
Guerrero	18,756,000.00	48,700,000.00	67,456,000.00
Hidalgo	19,446,240.00	12,200,000.00	31,646,240.00
Jalisco	0	5,585,023.38	5,585,023.38
México	0	193,300,000.00	193,300,000.00
Michoacán	14,400,000.00	13,000,000.00	27,400,000.00
Morelos	8,400,000.00	500,000.00	8,900,000.00
Nuevo León	12,000,000.00	68,800,000.00	80,800,000.00
Oaxaca	24,000,000.00	55,000,000.00	79,000,000.00
Puebla	0.00	0.00	0.00
Querétaro	12,600,000.00	0	12,600,000.00
San Luis Potosí	18,000,000.00	7,500,000.00	25,500,000.00
Sinaloa	18,600,000.00	0.00	18,600,000.00
Sonora	7,800,000.00	0	7,800,000.00
Tabasco	0	4,596,983.14	4,596,983.14
Tamaulipas	22,020,000.00	11,258,500.00	33,278,500.00
Tlaxcala	9,600,000.00	23,273,246.39	32,873,246.39
Veracruz	32,027,600.00	123,200,000.00	155,227,600.00
Yucatán	10,212,000.00	5,720,817.05	15,932,817.05
Zacatecas	0	17,206,823.52	17,206,823.52
TOTAL	\$372,461,840.00	\$733,528,668.04	\$1,105,990,508.04

No se omite señalar que, como en el caso de las otras fuerzas políticas mencionadas al inicio de este voto concurrente, se sancionó a los Comités Ejecutivos locales correspondientes con 10% del monto involucrado, aunado a que se ordenó que el Comité Ejecutivo Nacional reintegre los importes involucrados a los Comités locales para que éstos, a su vez, hagan el reintegro al Erario.

El motivo de mi disenso radica en que, a mi juicio, el precepto reglamentario aplicado resulta violatorio de la vida interna y la facultad de autoorganización de los partidos políticos, establecida en el artículo 41 Constitucional. Ello, en virtud de que, al tratarse de entidades de interés público de carácter nacional, si bien tienen órganos locales atendiendo a un principio de organización y considerando que ejercen funciones en cada entidad federativa, se trata de un mismo ente en todo el país; por lo que la interacción entre sus distintos órganos locales y nacionales es inherente a su facultad de autoorganización; es decir, el partido político debe poder realizar las operaciones contables o financieras entre sus distintos comités, sin mayor restricción que éstas sean lícitas, esto es, que los recursos se destinen a los fines establecidos constitucionalmente para los partidos políticos; se encuentren debidamente registradas y reportadas a la autoridad y cuenten con el soporte documental correspondiente.

Adicionalmente, la determinación adoptada por el Consejo General y que motiva mi disenso, desconoce o soslaya el carácter nacional de la fiscalización que lleva a cabo esta autoridad electoral. Es claro que, al tratarse de un proceso de revisión en el ámbito nacional, si bien se atiende a cada ámbito territorial atendiendo al principio de orden referido anteriormente, lo cierto es que esta autoridad está dotada de amplias facultades de investigación y, más aún, al fiscalizar los Informes atinentes, puede llevar a cabo la consolidación de montos y determinar los importes resultantes para cada ámbito. Ese es uno de los cambios centrales de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014: la nacionalización, entre otras, de la fiscalización de los partidos políticos y demás sujetos obligados.

Pero más aún: la determinación adoptada por el Consejo General resulta violatoria de lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es categórico al determinar que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Atento a lo anterior, en suma, mi disenso radica en que una disposición reglamentaria, como el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización no tiene la fuerza ni el alcance jurídico de exceder disposiciones legales y, menos aún, constitucionales, máxime cuando éstas repercuten directamente en la esfera jurídica de derechos de los sujetos obligados.

El carácter de indebido que en virtud de la disposición reglamentaria referida se otorga a las transferencias en comento resulta de la aplicación de una disposición reglamentaria que restringe indebidamente y sin base legal ni constitucional el ámbito de acción de los partidos políticos; razón por la cual se traduce en una restricción a la esfera jurídica de derechos de

los sujetos obligados y resulta, como ya se expuso, contraria a la vida interna y la facultad de autoorganización de los partidos políticos.

En efecto, como ya se dijo, el artículo 41, párrafo tercero, fracción I, tercer párrafo constitucional, reconoce la libertad de autodeterminación y auto-organización de los partidos políticos, la cual les garantiza la realización de cualquier actividad, siempre que se ajuste a las reglas y principios constitucionales que los rigen.

En este mismo orden de ideas, las prohibiciones y limitaciones establecidas a la actuación de los partidos políticos deben tener una justificación, ser proporcionales y establecerse en una ley en sentido formal (emitida por el legislador); sobre todo cuando se trate de financiamiento público, en razón de la trascendencia que tiene para el cumplimiento sus finalidades constitucionales.

Competencialmente, la determinación de los supuestos en los cuales se prohíbe hacer transferencias del financiamiento público corresponde al Legislativo, pues se trata de una restricción a un derecho que cae dentro del ámbito de determinación de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos.

Por tanto, al no haberse establecido alguna regla sobre las transferencias mencionadas en una ley en sentido formal, en el caso en la Ley General de Partidos Políticos, existe una permisión normativa al respecto; la cual se encuentra en contradicción con la prohibición establecida en el Reglamento de Fiscalización.

Esta antinomia que debe resolverse en favor de la permisión normativa implícita antes referida, de acuerdo con las reglas tradicionales de solución de antinomias normativas, relativa a que la ley superior deroga a la ley inferior, pues la Ley General de Partidos Políticos es jerárquicamente superior al Reglamento de Fiscalización.

Si bien la facultad reglamentaria del INE es más amplia que la de otras autoridades administrativas, en atención a su autonomía constitucional, así como las particularidades de la materia electoral; el establecimiento de prohibiciones requiere un sustento normativo, ya sea en la constitución o en la ley, establecido de forma expresa o implícita.

El caso concreto no se advierte la existencia de una regla o principio constitucional que justifique prohibir la transferencia del financiamiento local a órganos federales a los supuestos que limitativamente establece el artículo 150, numeral 6, inciso b), fracción I, segundo párrafo; en relación con el numeral 11 del Reglamento de Fiscalización.

Por el contrario, las transferencias en comento tienen objeto la creación de un fideicomiso para administrar adecuadamente y hacer más eficientes los recursos destinados para adquisición de inmuebles en las entidades federativas que realizaron las transferencias para la constitución del fideicomiso de mérito, razón por la cual encuentran una justificación, pues tales recursos se destinarán para la consecución de los fines del partido.

El otro tema que motiva mi disenso en el tema que nos ocupa tiene que ver con la determinación de los remanentes del ejercicio a cargo de los partidos políticos y que, por lo tanto, deberán ser reintegrados al Erario.

En la especie, el Consejo General aprobó que los importes correspondientes a las transferencias a las que, se reitera, se dio el carácter de indebidas por no estar acreditado que encuadraran en los supuestos previstos por el Reglamento de Fiscalización debían formar parte de los remanentes de los partidos involucrados y, en consecuencia, dichos montos debían ser devueltos a la Federación.

Es importante señalar, en este punto, que la determinación de los remanentes se lleva a cabo con fundamento en el Acuerdo INE/CG459/2018, de fecha 11 de mayo de 2018, por el que se emitieron Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicable a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, en cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-758/2017 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 3 de dicho ordenamiento establece los factores de cálculo para la determinación de los remanentes; sin embargo, de dicho precepto no se advierte que el mismo contemple las “transferencias indebidas”; sin embargo, la Unidad Técnica de Fiscalización determinó incorporar dicho concepto al cálculo, circunstancia que fue aprobada por el Colegiado y que se tradujo en montos que, en algunos casos, incluso rebasan el financiamiento público del partido político en determinadas entidades federativas.

Aunado a lo anterior, al tener certeza respecto del origen y el destino de los recursos, desde mi perspectiva, se encuentran debidamente devengados, aunque no ejercidos, por lo que los mismos no son susceptibles de devolución o reintegro, máxime cuando ya se impuso sanción por las propias transferencias.

En este punto, disiento de la postura mayoritaria porque la fórmula aplicada por la Unidad Técnica de Fiscalización y aprobada por el Consejo General incluye factores de cálculo no previstos en la normatividad lo que, en primera instancia, violenta en perjuicio de las fuerzas políticas involucradas los principios de certeza y de legalidad; pero además porque el efecto de dicha determinación es evidente: se obtienen montos a todas luces excesivos que carecen del debido sustento jurídico y racionalidad.

Pero más aún, llama profundamente mi atención y me preocupa la aplicación selectiva de la normatividad: mientras que en algunos casos la norma se aplica de forma estricta e inflexible, como en el caso del artículo 150 del Reglamento de Fiscalización, a pesar de que el mismo resulta violatorio de la vida interna y facultad de autoorganización de los partidos políticos reconocidas por la Constitución y de estar comprobada la licitud de las transferencias, mientras que por otro, de manera absolutamente discrecional se incorporan factores de cálculo que no hallan sustento jurídico alguno modificando la aplicación de la fórmula establecida en los Lineamientos de este Consejo General.

Como autoridad electoral estamos compelidos a cumplir de manera irrestricta los principios rectores del ejercicio de la función Electoral y dotar de certeza tanto a los sujetos obligados como a la ciudadanía por cuanto al origen, monto y aplicación de los recursos, pero también de la aplicación de normas y criterios congruentes y armónicos con el orden jurídico lo que, en la especie, a mi juicio, no se colma a cabalidad.

Por lo expuesto, y en congruencia con el sentido de mi voto tanto en la sesión de Consejo General celebrada el 25 de febrero, emito el presente voto concurrente.

Carla A. Humphrey Jordan
Consejera Electoral

