

Mtro. Miguel Ángel Patiño Arroyo

Director de la Unidad Técnica de Vinculación con los
Organismos Públicos Locales del
Instituto Nacional Electoral

P r e s e n t e

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 37 numeral 2 inciso a) del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, por este conducto de manera atenta, me dirijo a Usted para solicitarle tenga a bien realizar el trámite y/o gestiones necesarias para que se someta a consideración del Órgano Competente del Instituto Nacional Electoral, a la brevedad respecto del siguiente planteamiento:

El artículo 219 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, establece que para el caso de prorrateo de gastos en candidatos postulados por coaliciones parciales o flexibles, aplicará lo siguiente:

- a) Los partidos políticos que integren una coalición no deberán beneficiar con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera independiente.
- b) En todos los casos, el beneficio del gasto entre los candidatos integrantes de una coalición, se distribuirá de acuerdo a las reglas de prorrateo que señala el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, independientemente del origen partidario que se haya asignado en el respectivo convenio de coalición.
- c) El número máximo de candidatos en los que se podrá distribuir el gasto sujeto a prorrateo, no deberá ser mayor al número de candidatos

registrados por la coalición o por el partido, en el ámbito geográfico que corresponda.

- d) En el caso en el que las disposiciones anteriores no se cumplan, los partidos involucrados serán sancionados de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, establece que el partido que hubiere sido designado como responsable de finanzas de la coalición, deberá separar los gastos que realice en beneficio propio y en beneficio de la coalición. La Comisión podrá emitir criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos.

En ese sentido, el treinta y uno de marzo del año en curso, en Sesión Ordinaria celebrada por el Consejo General de este Organismo Público Local Electoral, el representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General de esta Autoridad Administrativa Electoral, formuló de manera verbal consulta respecto a la interpretación que se le dará al artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que derivado de una capacitación impartida por el personal del Instituto Nacional Electoral, surgieron diversas inquietudes relativas a las prohibiciones de realizar campaña en aquellos municipios o distritos en los que no van en coalición parcial o flexible, así como las actuaciones de los candidatos que participan de manera individual, por lo que en atención a dicha solicitud, se solicita amablemente se determine el alcance legal y administrativo del artículo citado en el Reglamento de Fiscalización, en su interpretación sistemática y funcional.

Finalmente, hago propicia la ocasión para enviarle un afectuoso saludo y reiterarle las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente



rivera

Mtro. José Virgilio Rivera Delgadillo
Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

- C.c.p **Dr. Lorenzo Córdova Vianello.**- Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral.- Para su conocimiento.
- Dr. Ciro Murayama Rendón.**- Consejero Electoral Presidente de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del INE.- Mismo fin.
- Lic. Edmundo Jacobo Molina.**- Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.- Mismo fin.
- Lic. Bogart Cristóbal Montiel Raya.**- Director Ejecutivo de Administración del Instituto Nacional Electoral.- Mismo fin.
- MTRA. Jacqueline Vargas Arellanes,** Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.- Mismo fin.
- Mtro. Matías Chiquito Díaz de León.**- Delegado del Instituto Nacional Electoral en Zacatecas.- Mismo fin.
- Lic. Juan Osiris Santoyo de la Rosa.**- Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.- Mismo fin.
- Archivo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14612/2021
Asunto. - Se responde consulta.

Ciudad de México, 07 de abril de 2021.

MTRO. JOSÉ VIRGILIO RIVERA DELGADILLO
CONSEJERO PRESIDENTE DEL INSTITUTO
ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

Boulevard López Portillo número 236, Colonia Arboledas,
Guadalupe, Zacatecas. C.P. 98608.

P R E S E N T E

Con fundamento en el artículo 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización, se da respuesta a su consulta recibida, el cinco de abril de dos mil veintiuno, por la Unidad Técnica de Fiscalización.

I. Planteamiento de la consulta

Mediante oficio identificado con número IEEZ-01/0104/2021, de fecha cuatro de abril de dos mil veintiuno, signado por usted, realiza una consulta a la Unidad Técnica de Fiscalización, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

*“(...) En ese sentido, el treinta y uno de marzo del año en curso, en sesión ordinaria celebrada por el Consejo General de este Organismo Público Local Electoral, el representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General de esta Autoridad Administrativa Electoral, formuló de manera verbal consulta respecto a la interpretación que se le dará al artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que derivado de una capacitación impartida por el personal del Instituto Nacional Electoral, surgieron diversas inquietudes relativas a las prohibiciones de realizar campaña en aquellos municipios o distritos en los que no van en coalición parcial o flexible, así como las actuaciones de los candidatos que participan de manera individual, por lo que en atención a dicha solicitud, **se solicita amablemente se determine el alcance legal y administrativo del artículo citado en el Reglamento de Fiscalización, en su interpretación sistemática y funcional.**”*

Al respecto, de la lectura integral al escrito de la consulta, esta Unidad Técnica de Fiscalización advierte que solicita se determine el alcance legal y administrativo del artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, en su interpretación sistemática y funcional.

II. Marco Normativo Aplicable

De conformidad con el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), se hace mención respecto de la forma, las reglas y el registro contable en que los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas de las coaliciones ya sea de manera flexible o parcial.

Es importante resaltar que no cualquier tipo de gasto es susceptible de ser prorrateado; en el artículo 29 del Reglamento de Fiscalización (RF) se listan a manera de clasificación aquellos que cumplen con las características para beneficiar a más de dos precandidatos en un proceso electoral, además, en los artículos 30, 31, 32 y 32 Bis del RF, se señala cuáles son los ámbitos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14612/2021
Asunto. - Se responde consulta.

de elección y tipos de campaña, cómo se realizarán los prorrateos por ámbito y tipo de campaña y los criterios para identificar a los sujetos beneficiados.

Así mismo, el artículo 218, numeral 2, inciso b) del RF señala el procedimiento utilizado para el prorrateo del gasto conjunto o genérico, como se transcribe a continuación:

“Artículo 218.

Procedimiento para el prorrateo del gasto conjunto o genérico

(...)

b) Para campañas locales: *Tratándose de los casos, en los que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular en el ámbito local, para la distribución de los gastos de campaña se estará a lo siguiente:*

I. *Se deben identificar los candidatos beneficiados.*

II. *Cuando los candidatos beneficiados sean locales y federales, primero se aplicará la distribución dispuesta en el artículo 83 de la Ley de Partidos y posteriormente la concerniente a la distribución local, es decir, el monto resultante de la determinación de la aplicación de la primera distribución, se convertirá en el 100% a distribuir para la tabla aplicable a lo local.*

III. *Si se encuentran involucradas campañas locales de distintas Entidades Federativas, se deberá dividir el gasto total a prorratear que corresponda a lo local entre el número de Entidades Federativas involucradas de acuerdo al porcentaje de financiamiento público de campaña asignado a la entidad federativa en el Proceso Electoral correspondiente, donde el resultado será el 100% a distribuir entre las campañas beneficiadas de cada Entidad Federativa en el ámbito local.*

IV. *Se debe identificar el tope de gasto de cada candidato beneficiado.*

V. *Se obtiene la sumatoria de los topes de gastos de campaña identificados en el inciso anterior.*

VI. *Para asignar el porcentaje de participación del gasto, se dividirá el tope de gasto de cada candidato beneficiado, entre la sumatoria obtenida en el inciso anterior.*

VII. *Con base en el porcentaje determinado en el inciso anterior, se calculará el monto que le corresponde reconocer en su informe de gastos de campaña a cada candidato beneficiado, con base en el valor nominal del gasto a distribuir o, en su caso, en la parte proporcional que corresponda.”*

Por último, el artículo 219 del RF menciona las diferentes prohibiciones para candidatos no coaligados, las cuales son:

“Artículo 219.

Prohibiciones para candidatos no coaligados

1. *Para el caso de prorrateo de gastos en candidatos postulados por coaliciones parciales o flexibles, aplicará lo siguiente:*

a) *Los partidos políticos que integren una coalición no deberán beneficiar con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera independiente.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14612/2021
Asunto. - Se responde consulta.

- b) En todos los casos, el beneficio del gasto entre los candidatos integrantes de una coalición, se distribuirá de acuerdo a las reglas de prorrateo que señala el presente reglamento, independientemente del origen partidario que se haya asignado en el respectivo convenio de coalición.*
 - c) El número máximo de candidatos en los que se podrá distribuir el gasto sujeto a prorrateo, no deberá ser mayor al número de candidatos registrados por la coalición o por el partido, en el ámbito geográfico que corresponda.*
 - d) En el caso en el que las disposiciones anteriores no se cumplan, los partidos involucrados serán sancionados de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General.*
- 2. El partido que hubiere sido designado como responsable de finanzas de la coalición, deberá separar los gastos que realice en beneficio propio y en beneficio de la coalición.*
 - 3. La Comisión podrá emitir criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos.*

Al respecto, el artículo 88 de la LGPP define lo que se entiende por coalición total, parcial y flexible, debiéndose hacer hincapié a lo determinado en el numeral 2, que precisa que la coalición total es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidaturas a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral; es decir, únicamente será considerada como coalición total, cuando dos o más institutos políticos se unen para postular conjuntamente el 100% (cien por ciento) de las candidaturas a cargos de elección popular en el mismo ámbito, ya sea federal o local.

III. Caso concreto

En el tenor de lo anteriormente expuesto, el prorrateo presupone la existencia de un gasto erogado para la obtención del voto en conjunto y tiene el objetivo de asignar un monto específico al tope de gastos de las distintas campañas que se encuentren beneficiadas, a partir de la aplicación de reglas que ponderan diversos parámetros, buscando impactar el gasto de manera proporcional a los topes establecidos entre las campañas beneficiadas.

Para ello, resulta de vital importancia establecer la naturaleza de las figuras reguladas en el artículo 88 de la LGPP, que las define de la siguiente manera:

- **Coalición Total.** Es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la **totalidad de sus candidaturas** a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.
- **Coalición Parcial.** Es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, **al menos al cincuenta por ciento de sus candidaturas** a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14612/2021
Asunto. - Se responde consulta.

- **Coalición Flexible.** Es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, **al menos al veinticinco por ciento de sus candidaturas** a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

Precisado lo anterior, podemos entender que una **coalición** se traduce en un **acuerdo entre partidos políticos respecto a la postulación conjunta, y como unidad, de un número determinado de candidaturas en el marco de un proceso electoral**, es decir, una **mancomunidad ideológica y política**, esto más allá de los postulados propios de cada partido político, pues acuerdan con base en la situación particular de la entidad o su estrategia política, suscribir un convenio que contiene coincidencias (aunque sean mínimas), en ciertos temas de interés general que todos los integrantes de la coalición que habrán de postular.

Ahora bien, el artículo 218 del RF, establece el procedimiento para el prorrateo del gasto conjunto o genérico, el cual de manera general se explica a continuación:

1. Se identifican los gastos sujetos a prorrateo.
2. Las cuentas bancarias para la administración de recursos para gastos de precampaña y campaña deberán ser utilizadas de manera exclusiva para la recepción de ingresos y generación de pagos de la precampaña o campaña, sin incluir otro tipo de gastos.

Dentro de las campañas locales, el resultado de multiplicar el gasto genérico o conjunto por el porcentaje que le corresponda del artículo 83 de la LGPP, se distribuirá entre los tipos de campaña y los candidatos beneficiados en los términos que establezca el artículo 218 del RF y conforme a la tabla de distribución siguiente:

TABLA DE PRORRATEO CONFORME AL ARTÍCULO 83 DE LA LEY DE PARTIDOS				
INCISO	PRESIDENTE	CANDIDATO A SENADOR	CANDIDATO A DIPUTADO FEDERAL	CANDIDATO LOCAL
Inciso a)	40%	60%		
Inciso b)	60%		40%	
Inciso c)	20%	50%	30%	
Inciso d)	15%	35%	25%	25%
Inciso e)	40%			60%
Inciso f)	20%	60%		20%
Inciso g)	40%		35%	25%
Inciso h)		70%	30%	
Inciso i)		50%	30%	20%
Inciso j)		75%		25%
Inciso k)			50%	50%



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14612/2021

Asunto. - Se responde consulta.

- Para campañas locales, tratándose de los casos en los que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular en el ámbito local, para la distribución de los gastos de campaña se estará a lo siguiente:
 - ✓ Se deben identificar los candidatos beneficiados
 - ✓ Cuando los candidatos beneficiados sean locales y federales, primero se aplicará la distribución dispuesta en el artículo 83 de la Ley de Partidos y posteriormente la concerniente a la distribución local, es decir, el monto resultante de la determinación de la aplicación de la primera distribución, se convertirá en el 100% a distribuir para la tabla aplicable a lo local.
 - ✓ Si se encuentran involucradas campañas locales de distintas Entidades Federativas, se deberá dividir el gasto total a prorratear que corresponda a lo local entre el número de Entidades Federativas involucradas de acuerdo con el porcentaje de financiamiento público de campaña asignado a la entidad federativa en el Proceso Electoral correspondiente, donde el resultado será el 100% a distribuir entre las campañas beneficiadas de cada Entidad Federativa en el ámbito local.
 - ✓ Se debe identificar el tope de gasto de cada candidato beneficiado.
 - ✓ Se obtiene la sumatoria de los topes de gastos de campaña identificados en el inciso anterior.
 - ✓ Para asignar el porcentaje de participación del gasto, se dividirá el tope de gasto de cada candidato beneficiado, entre la sumatoria obtenida en el inciso anterior.
 - ✓ Con base en el porcentaje determinado en el inciso anterior, se calculará el monto que le corresponde reconocer en su informe de gastos de campaña a cada candidato beneficiado, con base en el valor nominal del gasto a distribuir o, en su caso, en la parte proporcional que corresponda.

Al respecto, por lo que hace a las prohibiciones señaladas en el artículo 219 del RF, tratándose de candidatos no coaligados, se precisa:

“(…)

a) Los partidos políticos que integren una coalición no deberán beneficiar con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera independiente.

b) En todos los casos, el beneficio del gasto entre los candidatos integrantes de una coalición, se distribuirá de acuerdo a las reglas de prorrateo que señala el presente reglamento, independientemente del origen partidario que se haya asignado en el respectivo convenio de coalición.

c) El número máximo de candidatos en los que se podrá distribuir el gasto sujeto a prorrateo, no deberá ser mayor al número de candidatos registrados por la coalición o por el partido, en el ámbito geográfico que corresponda.

d) En el caso en el que las disposiciones anteriores no se cumplan, los partidos involucrados serán sancionados de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General.

(…)”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14612/2021
Asunto. - Se responde consulta.

Como se observa, se advierte que el prorrateo obedece a un convenio de coalición, ya que el artículo en cita precisa que los partidos políticos que integren una coalición, no deberán beneficiar con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera independiente, dicho de otra forma, los gastos realizados por una coalición únicamente deberán beneficiar a los candidatos que formen parte de ésta.

Resulta necesario hacer énfasis en que no existe una prohibición expresa en el marco normativo electoral de efectuar el procedimiento de prorrateo de gasto de campaña generado por candidaturas de coaliciones totales, parciales o flexibles y los generados por candidaturas postuladas de forma individual por algún partido coaligado, debiéndose hacer hincapié que se trata de diferentes figuras que tienen tratamientos distintos, pues desde el punto de vista de la fiscalización no se puede observar la ley de manera aislada.

Siguiendo esta línea, los partidos registran sus ingresos y gastos en el Sistema Integral de Fiscalización que obedece a las fórmulas, ámbitos y tipos de campaña establecidas por la ley. Es decir, aún y cuando se interprete que una ley no prohíbe de manera expresa la posibilidad de prorratear un gasto, lo cierto es que hay figuras y sistemas que, cuando se crearon, se analizaron los efectos y el impacto a los sujetos obligados a los que esta figura iría dirigida, por lo que no existe posibilidad de mezclar gastos; inclusive, al llenar la cédula de prorrateo, toda vez que el sistema solicita el porcentaje de distribución establecido en el convenio de coalición, no habría manera de poder incluir candidaturas comunes o candidaturas postuladas de manera individual por los sujetos obligados, ya que el límite es el número de integrantes pertenecientes a la coalición.

Permitir lo contrario, derivaría en un uso indebido de recursos de la coalición en el que no se podrían delimitar los alcances de la misma para efectos de fiscalización, por lo que las reglas de prorrateo sirven principalmente para verificar que **mediante su instrumentación no se pretenda la elusión del cumplimiento de otras obligaciones legales o incluso una erosión del tope de gastos.**

En este mismo contexto, es importante aclarar que, en ningún caso el número de candidaturas a las que se pretenda distribuir el gasto sujeto a prorrateo podrá ser mayor al número de candidaturas registradas por la coalición o por el partido, en el ámbito geográfico que corresponda, con fundamento en el artículo 219, numeral 1, inciso c) del RF y, de localizarse gastos personalizados (aquellas erogaciones que realizan partidos o coaliciones para invitar al voto, en donde se especifique o identifique el nombre, imagen o lema de campaña, conjunta o separadamente de uno o más candidatos aun cuando acompañen o adicione textos promoviendo el voto para ámbitos y tipos de campaña sin que se pueda identificar a uno o más candidatos) que contravengan lo dispuesto en el referido artículo 219 del RF, deberá reconocerse el beneficio a las campañas de los candidatos identificados con los gastos de que se trate, independientemente de quién haya contratado el bien o servicio.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14612/2021
Asunto. - Se responde consulta.

Además, cabe señalar que **en el caso de que las disposiciones anteriores no se cumplan, los partidos involucrados serán sancionados** de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General, con el fin de dar certeza y fortalecer las condiciones de equidad y transparencia del proceso electoral, así como el procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, toda vez que se están efectuando gastos que benefician directamente a sus campañas de las coaliciones ya sea de manera Parcial o Flexible.

IV. Conclusiones

Por lo anteriormente expuesto, es válido concluir lo siguiente:

- Que el procedimiento para la distribución de los gastos de campaña en los cuales se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular en el ámbito local, se encuentra establecido en el artículo 218, numeral 2, inciso b) fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII del RF y se calculará como ha sido detallado en la presente respuesta.
- Que de localizarse gastos personalizados que contravengan lo dispuesto en el artículo 219 del RF, deberá reconocerse el beneficio a las campañas de los candidatos identificados con los gastos de que se trate, independientemente de quién haya contratado el bien o servicio.
- Que **en el caso de que las disposiciones anteriores no se cumplan, los partidos involucrados serán sancionados** de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General.

Sin otro particular, reciba usted un cordial saludo.

ATENTAMENTE
JACQUELINE VARGAS ARELLANES
TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

<i>Responsable de la validación de la información:</i>	Rodrigo Aníbal Pérez Ocampo Encargado de la Dirección de Resoluciones y Normatividad Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la revisión de la información:</i>	Lorena Villarreal Villarreal Coordinadora de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la redacción del documento:</i>	Karyn Griselda Zapien Ramírez Líder de Proyecto de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la información</i>	Diego Manuel Flores Sala Abogado Resolutor Unidad Técnica de Fiscalización

