

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO BENITO NACIF HERNÁNDEZ CON RELACIÓN AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PRECANDIDATOS AL CARGO DE GOBERNADOR, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL EXTRAORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE COLIMA.**

### **Introducción**

El 27 de enero pasado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, por mayoría de votos, el dictamen y la resolución mediante los cuales se determinó que el Partido Acción Nacional (PAN) vulneró lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso i) con relación al 54, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos, así como los artículos 27 y 28 del Reglamento de Fiscalización (en adelante Reglamento), y le impuso una sanción, derivada de una presunta subvaluación de espectaculares reportados por este partido. Esta determinación deriva de la conclusión 5 consignada en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y egresos de los precandidatos al cargo de Gobernador, correspondiente a la elección extraordinaria del estado de Colima. En esta conclusión se determina que existe una subvaluación en varias facturas –entre ellas la 49 y la FE 173—por las que el precandidato del PAN ampara la contratación de 50 espectaculares, así como la renta de motocicletas.

Voté en contra de la conclusión 5 del dictamen porque no está debidamente fundamentada y motivada, en primer lugar porque, al imputarle la subvaluación al partido, no se le cumplieron las garantías procesales ni al partido, ni a los proveedores involucrados. En segundo lugar, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) incumplió con su obligación de probar de forma clara y convincente que los espectaculares presuntamente subvaluados efectivamente se compraron por un precio menor al del valor razonable.

#### **1. Garantías procesales**

Según el inciso c) del párrafo 1 del artículo 28 del Reglamento, cuando la UTF identifique gastos cuyo valor sea inferior o superior en un tercio en relación con los determinados a través del criterio de valuación deberá notificar *“a los sujetos obligados los diferenciales determinados, así como la información base para la determinación del valor con la que cuente la Unidad Técnica.”* A partir de la notificación de estos elementos, el Reglamento contempla en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 28 que

*“Si derivado de la respuesta, los sujetos obligados no proporcionan evidencia documental que explique o desvirtúe los criterios de valuación notificados por la Unidad Técnica, se procederá a su sanción”.*

Las normas contenidas en el Reglamento exigen ciertas especificaciones con las que debe contar la notificación de la subvaluación para permitirles a los sujetos obligados una defensa adecuada. El Reglamento exige que la notificación se haga a todos los sujetos obligados involucrados y que se les informe la discrepancia específica entre el costo reportado por el

partido y el costo determinado como el valor razonable del bien o servicio, así como los datos utilizados para calcular este monto razonable.

Cuando la UTF observó el informe de precampaña al partido, identificó posibles subvaluaciones en dos facturas –la número 49 y la FE 173—que amparan la contratación de 50 espectaculares. Pero en el oficio en el que se observan las presuntas faltas del partido, la UTF omitió notificarle el diferencial identificado y la información utilizada para estimar este diferencial. En el oficio de errores y omisiones que remitió la UTF al PAN, se le notificó lo siguiente:

*“...De la verificación al “Sistema de Captura de Formatos y Almacenamiento de la Información de Precampaña”, en la cuenta “Gastos de Propaganda”, subcuentas “Espectaculares” y “Otros”, se observó el registro de facturas por concepto del diseño, impresión y colocación de anuncios espectaculares, **de los cuales se observó que se encuentran subvaluados, es decir por debajo de los precios de mercado.** A continuación se detallan los casos en comento...” (Énfasis propio).*

De la observación emitida en el oficio antes citado, es claro que la UTF no cumplió a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento, ya que no le notificó a la totalidad de los sujetos obligados la subvaluación ni le notificó la información particular que el artículo 28 mandata que se haga de conocimiento junto con la observación de una presunta subvaluación. No es suficiente haberle hecho la observación al partido. En el caso de la subvaluación en específico, la UTF debió de haber seguido lo establecido en el Reglamento, entregándole al partido y los proveedores la matriz de precios con la que se calculó el valor razonable, así como el diferencial determinado para que, a partir de eso,

los sujetos obligados tuvieron la oportunidad para desvirtuar la presunta subvaluación y, por lo tanto, la oportunidad de una debida defensa.

## **2. Indebida motivación y fundamentación de la conclusión 5**

El Reglamento señala en su artículo 25 el concepto de valor que se debe utilizar en materia de fiscalización. Según este artículo, los bienes y servicios tienen dos valores, el nominal, que es el que está asentado en la documentación que soporta las operaciones, y el intrínseco. Un caso de subvaluación sucede cuando el valor nominal está significativamente por debajo del valor intrínseco. Cuando la UTF sospecha que una operación reportada está subvaluada debe analizar el precio bajo estudio siguiendo alguno de los métodos asentados en el artículo 26 del Reglamento.

En el caso de la conclusión 5, la UTF utilizó el método de cotizaciones observables en los mercados entregados por proveedores de bienes y prestadores de servicios, que está previsto en el inciso a) del párrafo 1, del artículo 26 del Reglamento. La UTF elaboró una matriz de precios, con base en el monto pagado y las medidas de 94 espectaculares contratados por los partidos políticos para la precampaña extraordinaria de Colima (excluyendo el grupo de anuncios presuntamente subvaluados). A partir de esta matriz de precios, calculó el valor promedio por metro cuadrado por espectacular en esta matriz. Con este promedio la UTF estimó el valor razonable de un metro cuadrado de espectacular en la precampaña del estado de Colima. En concordancia con el Reglamento, la UTF determinó que el valor razonable es

un rango que abarca un precio de un tercio menor al promedio obtenido, y hasta un tercio mayor al promedio.

	Valor inferior	Costo promedio pagado por metros cuadrado	Valor superior
Valor razonable obtenido de la matriz de precios	\$33.19	\$49.78	\$66.37

Una vez obtenido el valor razonable, en la conclusión 5 se compara el costo promedio que pagó el PAN por los 50 espectaculares, el cual equivale a \$20.54 pesos por metro cuadrado. Debido a que este precio está por debajo del rango de valor razonable que determinó la UTF, el dictamen concluye que el partido político reportó una operación subvaluada en \$93,468.43 pesos, motivo por el que se le impone una sanción consistente en el 200% del monto involucrado.

Tengo dos objeciones a la motivación y fundamentación por la que se le imputa una subvaluación al partido. En primer lugar, no se tomó en cuenta el tiempo de exposición de los espectaculares reportados por el PAN, ni la ubicación de los mismos, lo cual dejó fuera del análisis de la autoridad elementos fundamentales en la construcción del precio de un bien o servicio. En segundo lugar, en mi opinión el dictamen no analizó adecuadamente la totalidad de espectaculares reportados por los partidos en la precampaña, por lo que le imputa al PAN una subvaluación de 50 espectaculares cuando éste reportó espectaculares que sí estaban dentro del rango del valor razonable, mientras que no se le observaron a los demás partidos

una presunta sub o sobrevaluación incluso cuando reportaron gastos fuera del rango del valor razonable.

**a) Tiempo de exposición y ubicación de los espectaculares**

Según el inciso d) del párrafo 1, del artículo 27 del Reglamento, la determinación de que un gasto es subvaluado debe sustentarse en un método por el que se identifiquen los atributos de los bienes y servicios de un modo comparable. Los incisos a) y b) de este artículo señalan explícitamente que se deberán identificar las condiciones de uso del bien o servicio y que las mismas se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo de contratación del bien o servicio para lograr una comparación.

Sólo a partir del análisis de estas condiciones puede la UTF estimar si hay gastos fuera del rango del valor razonable, y entonces contar con la fundamentación y motivación adecuadas para imputar una subvaluación y la sanción correspondiente. Si la autoridad no lleva a cabo una comparación objetiva con elementos comparables entre los bienes presuntamente subvaluados y el valor razonable, entonces corre el riesgo de determinar la existencia de una infracción e imponer una sanción de manera arbitraria.

El dictamen calcula un costo por metro cuadrado de los espectaculares, lo cual es un primer esfuerzo por hacer comparables los precios pagados, pero no toma en cuenta el tiempo de exposición ni la ubicación geográfica de los mismos, razón por la cual la autoridad no realizó una comparación verdaderamente objetiva y apegada a lo dispuesto en el Reglamento. Por

esto, es mi convicción que el dictamen y la resolución carecen de la debida fundamentación y motivación para imponer una sanción.

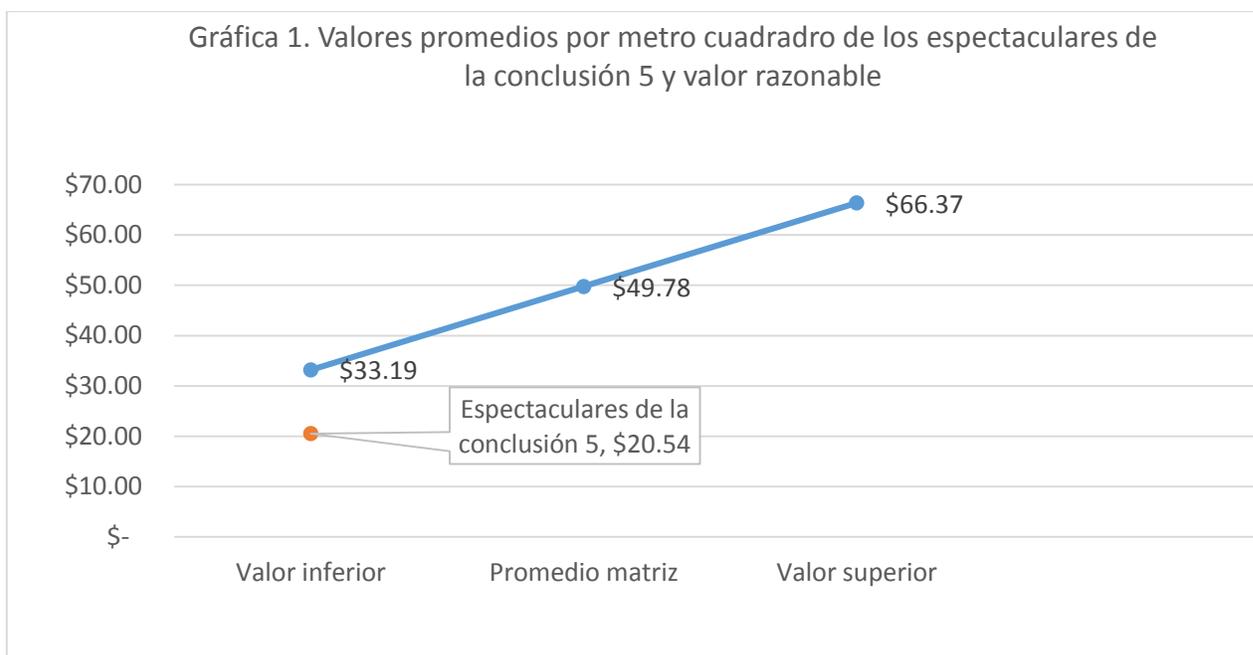
Las dos facturas del PAN que amparan el pago de los cincuenta espectaculares señalan que el bien contratado tiene condiciones descritas en un anexo adjunto a la factura. En el caso de los espectaculares, los anexos de dichas facturas contienen el costo unitario, las medidas y la ubicación de cada uno de los espectaculares, así como el periodo de permanencia de cada anuncio, el cual es variable y contempla espectaculares colocados entre dos y hasta por once días. El dictamen no toma en cuenta que el PAN contrató los espectaculares presuntamente subvaluados por un período de exhibición particular por cada anuncio, según la documentación misma que ampara su compra. Sí da por buenos, en cambio, ciertos datos contenidos en los anexos de las facturas, tales como el precio unitario y las medidas, pero no toma en cuenta el período de colocación de cada uno. Esto revela un tratamiento selectivo y arbitrario de la documentación analizada por la UTF, pues por un lado considera algunos datos allí contenidos pero por otro lado ignora completamente otros sin que medie justificación para este tratamiento diferenciado. El principio de exhaustividad que rige a la autoridad electoral obliga a que se valoren la totalidad de datos de los documentos anexos exhibidos por el instituto político, incluyendo las fechas de colocación, y no de manera selectiva, como se hizo.

La matriz de precios del dictamen, a partir de la que se estima el valor razonable, está conformada por registros de espectaculares que se contrataron, todos, para ser exhibidos

durante once días (del 20 al 30 de noviembre, que fue el período de la precampaña extraordinaria de Colima). Los espectaculares que son materia de la conclusión 5 del dictamen, en cambio, se contrataron sólo por un promedio de 6 días.

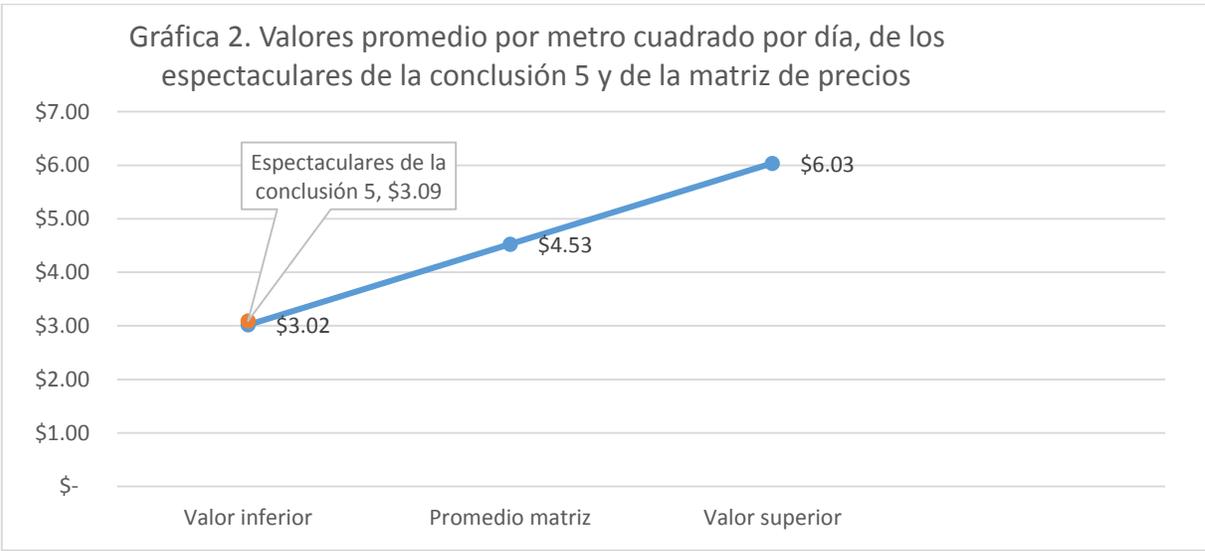
	Días contratados		
	mínimo	máximo	promedio
Matriz de costos	11	11	11
Espectaculares de la conclusión 5	2	11	6

Según las cifras determinadas por el dictamen, el costo promedio del metro cuadrado de espectacular contratado por el PAN fue de \$20.54 pesos, lo cual es menor a valor razonable que se estima en el dictamen.



En la Gráfica 1 la línea con pendiente positiva es la unión de tres puntos. El punto intermedio es el promedio de todos los precios en la matriz de precios, que equivale a \$49.78 por metro cuadrado. A la izquierda de este punto se encuentra el valor inferior de precios permitido (que es un tercio menor al promedio) de \$33.19 pesos; un costo mayor a este precio se consideraría que no es subvaluado, y cualquiera menor que es subvaluado. El punto que se encuentra a la derecha es el valor superior de precios (un tercio mayor al promedio), equivalente a \$66.37 pesos; un monto menor a éste se consideraría que no está sobrevaluado, mientras que cualquier precio mayor sería sobrevaluado. En la gráfica se observa que el promedio pagado por el PAN por metro cuadrado, si no se toma en cuenta el tiempo de contratación de sus espectaculares, está por debajo del rango permitido.

Para hacer una comparación objetiva, el dictamen debía tomar en cuenta el tiempo de contratación de los espectaculares del PAN y, por consiguiente, la unidad básica de comparación debió de haber sido el costo por metro cuadrado por día y no sólo el costo por metro cuadrado. Esta medida se puede calcular dividiendo el costo promedio por metro cuadrado entre el número de días que se contrató su exhibición.



Como se aprecia en la Gráfica 2, de tomarse en cuenta el período de exhibición de los espectaculares, el costo promedio de la matriz de precios por metro cuadrado por día sería de \$4.53 y, por ende, el valor razonable sería de entre \$3.02 y \$6.03 pesos por metro cuadrado por día. Tan relevante resulta considerar el tiempo de exhibición de los espectaculares que, de tomarse en cuenta, los espectaculares de la conclusión 5 del dictamen se encontrarían dentro del rango permitido por el Reglamento, al tener un promedio de \$3.09 pesos por metro cuadrado por día.

El dictamen en cuestión tampoco analiza la dimensión geográfica que, según el artículo 27 del Reglamento, se debe considerar como parte de los criterios de valuación. Esto también constituye una omisión relevante debido a que el costo de un espectacular varía de manera considerable dependiendo de su ubicación. Sin tomar esta característica en cuenta, el dictamen no podía hacer una comparación objetiva entre los espectaculares que identifica como subvaluados frente a los de la matriz de precios. Si el PAN hubiese contratado sólo espectaculares en sitios con poco tránsito vehicular o lejanos de grandes vías de circulación, por ejemplo, esto podría explicar una variación en el precio hacia la baja frente a los demás partidos. En todo caso, si la UTF consideraba que no era necesario analizar la ubicación, una debida motivación y fundamentación del dictamen habría incluido una explicación respecto a porqué no se tomó en cuenta la ubicación de los anuncios.

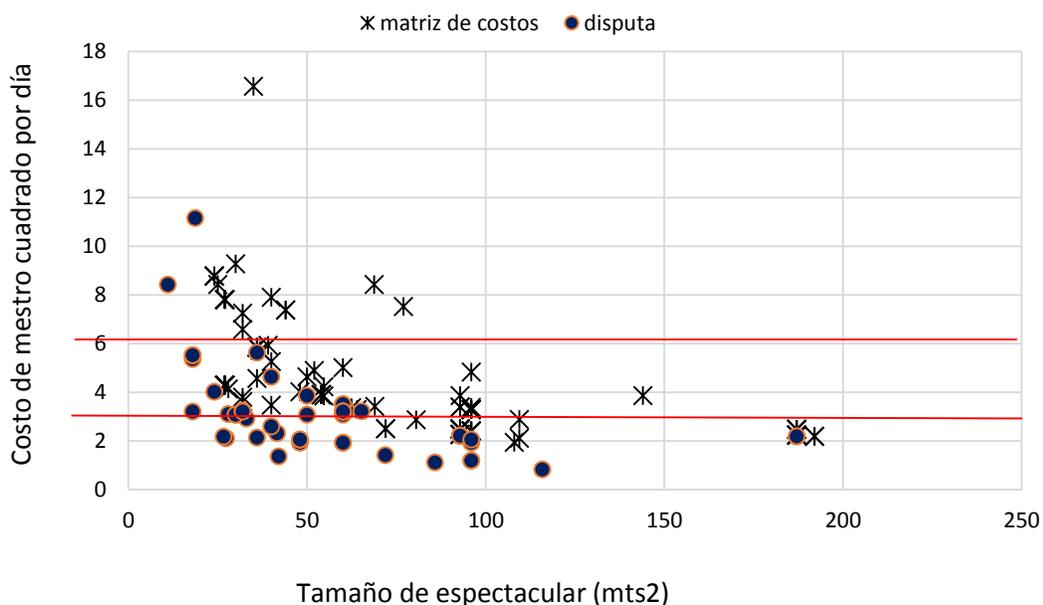
#### **b) Utilización del precio promedio por factura para determinar la subvaluación**

Una segunda objeción al método por el que la conclusión 5 determina que existe una subvaluación es que el dictamen analiza las facturas y supone que existe un ilícito que es global en vez de analizar el supuesto ilícito de manera individual, espectacular por espectacular. Es decir, la autoridad debía diferenciar y analizar los precios por los que se contrataron cada uno de los espectaculares, tanto del PAN como de los demás partidos políticos, durante la precampaña de Colima en vez de considerar que, a partir del promedio de los costos de las facturas, todas las operaciones amparadas por éstas estaban subvaluadas.

Las dos facturas del PAN que fueron observadas amparan la contratación de 50 espectaculares de diferentes tamaños, en ubicaciones distintas, por un número de días variado y a precios diversos. Subsumir esta variedad en un promedio conlleva partir de una premisa falsa: que los espectaculares se contrataron en condiciones similares.

Si se analiza el monto pagado por el PAN por cada uno de los espectaculares que forman parte de las dos facturas, queda claro que hay espectaculares que forman parte de la conclusión 5 que se encuentran dentro del rango de precios razonables. El uso de los promedios en las facturas lleva a que la conclusión 5 del dictamen no diferencie entre los espectaculares del PAN que sí estaban dentro del rango del valor razonable y que ignore los espectaculares de los demás partidos que divergen del rango permitido. En consecuencia, se le impone una sanción sólo al PAN y por todos los espectaculares que formaban parte de las dos facturas de la conclusión 5, en vez de diferenciar adecuadamente los bienes y servicios contratados y reportados.

Gráfica 3. Costo de metro cuadrado por día de la matriz de precios y de los espectaculares de la conclusión 5



Las dos líneas horizontales de la Gráfica 3 demarcan el rango de precios por metro cuadrado dentro del cual el precio pagado se consideraría como un valor razonable. El eje X corresponde al número de metros cuadrados que mide un espectacular, mientras que el eje Y corresponde al precio por metro cuadrado por día que se pagó. Cada punto es un espectacular contratado: los taches corresponden a los que se encuentran en la matriz de precios y los círculos negros son los que se analizan en la conclusión 5 del dictamen del PAN. Los espectaculares que en esta gráfica se encuentran por debajo de la línea negra inferior o por encima de la superior, se considerarían subvaluados o sobrevaluados, según corresponda.

En la Gráfica 3 se aprecia que 20 espectaculares que se encuentran en la matriz de precios y 2 espectaculares de los presuntamente subvaluados están por encima del límite superior del rango de precio razonable es decir, debían observarse como presuntamente sobrevaluados. Asimismo, 43 espectaculares de la matriz están dentro del rango, junto con 23 presuntamente subvaluados, que forman parte de la conclusión 5 del dictamen. Por último, 31 espectaculares de la matriz y 25 de los presuntamente subvaluados se encuentran por debajo del rango inferior de \$3.02 pesos por metro cuadrado por día.

	Espectaculares según el rango de su costo por metro cuadrado			Total
	Número por debajo de \$3.02	Número entre \$3.02 y \$6.03	Número por encima de \$6.03	
Matriz de precios	31	43	20	94
Espectaculares de la conclusión 5	25	23	2	50

Claramente el dictamen arriba a una conclusión falsa cuando determina la ilicitud de todos y cada uno de los espectaculares que forman parte de la conclusión 5 e impone una sanción por todos ellos a la vez que ignora que algunos de estos espectaculares se contrataron por precios dentro del rango permitido de costos. Asimismo, el dictamen es deficiente al ignorar que otros partidos pagaron espectaculares por montos que están fuera del rango de valor razonable y que formaron parte de la propia de matriz de precios utilizada para estimar el valor

razonable y que no fueron sancionados. Esta falta de exhaustividad en la determinación de ilícitos y la imposición de sanciones constituye la última razón por la que me distancié de la votación mayoritaria en este punto.

En conclusión, emití un voto contrario a la mayoría del Consejo General con relación a la conclusión 5 del dictamen porque tengo la convicción de que no se acreditó clara y convincentemente la subvaluación de los 50 espectaculares del PAN, pues el análisis de la documentación del PAN no fue exhaustiva y partió de la premisa falsa de considerar el promedio por factura y no los espectaculares en los individual. Además, la autoridad electoral no protegió las garantías procesales de los sujetos obligados involucrados en este punto en particular, lo cual no hace posible que se imponga una sanción adecuadamente.

**Ciudad de México, 29 de enero de 2016**

**Dr. Benito Nacif Hernández**  
**Consejero Electoral**