



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, RESPECTO DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DE DIVERSOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ÁMBITO FEDERAL; DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ; DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE BOCA DEL RÍO, VERACRUZ; DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO; ASÍ COMO DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/QPAN/CG/24/2013 Y SU ACUMULADO SCG/QPRD/CG/26/2013.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "Constitución"), 109, 110, párrafo primero, y 113, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante "COFIPE"), 14, párrafo 1, fracción b), del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y el artículo 25, párrafo 5, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, me permito presentar **voto particular** respecto del punto 5.7 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral (en adelante "Instituto" o "IFE") celebrada el 8 de mayo de 2013, señalando que el sentido de mi voto es **PARCIALMENTE EN CONTRA** de la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, respecto de la determinación de no dar vista a la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos del Instituto Electoral



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

Veracruzano, así como a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinaran lo que en derecho correspondiera, en el procedimiento sancionador ordinario identificado con el número de expediente SCG/QPAN/CG/24/2013 y su acumulado SCG/QPRD/CG/26/2013.

#### ANTECEDENTES

1. El 25 y 29 de abril de 2013, se recibieron en la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, los escritos signados por los CC. Rogelio Carbajal Tejada y Camerino Eleazar Márquez Madrid, Representantes Propietarios de los partidos Acción Nacional (en adelante "PAN") y de la Revolución Democrática (en adelante "PRD") ante el Consejo General del IFE, a través de los cuales hicieron del conocimiento de esta autoridad hechos presuntamente contraventores de la normatividad comicial federal.

El 25 de abril de 2013 también se recibió del C. Rogelio Carbajal Tejada, Representante Propietario del PAN ante el Consejo General del IFE, a través del cual amplió la queja presentada en misma fecha.

2. Por acuerdos de fechas 25 y 29 de abril de 2013, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General de este Instituto (en adelante "Secretario Ejecutivo"), ordenó: *i*) formar los expedientes SCG/QPAN/CG/24/2013 y SCG/QPRD/CG/26/2013; *ii*) remitir copia certificada del escrito de denuncia, así como de ampliación de la misma al Instituto Electoral Veracruzano y a la Contraloría General de este Instituto, para que en ámbito de su competencia procedieran conforme a derecho; *iii*) requerir al Instituto Electoral Veracruzano que se sirviera emitir pronunciamiento en el ámbito de su competencia sobre los hechos denunciados, así como la solicitud de medida cautelar



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

formulada por el PAN<sup>1</sup>, y iv) la acumulación de los expedientes, al existir identidad de sujetos, objeto y pretensión, y a efecto de evitar el dictado de resoluciones contradictorias.

3. El 2 de mayo de 2013, la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, en su Séptima Sesión Extraordinaria de carácter urgente de 2013, aprobó el proyecto de resolución presentado por la Secretaría Ejecutiva, en el que, entre otras cuestiones se propuso dar vista a la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos del Instituto Electoral Veracruzano, así como a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinaran lo que en derecho correspondiera.

4. El 8 de mayo de 2013, en sesión extraordinaria del Consejo General, este órgano electoral autónomo, por mayoría de votos de las y los Consejeros Electorales aprobó la resolución CG121/2013, en la que se determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

***“PRIMERO. Se declara improcedente por incompetencia la denuncia presentada por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática [...].***

***SEGUNDO. Dése vista al Instituto Electoral Veracruzano, con las constancias originales que integran el procedimiento administrativo ordinario sancionador identificado con el número de expediente SCG/QPAN/CG/24/2013 y su acumulado SCG/QPRD/CG/26/2013, así como copia certificada del fallo que por esta vía se emite, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda [...].***

***TERCERO. Dése vista a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Veracruz, así como a la Contraloría General de este organismo público autónomo, con copia certificada de las constancias que integran el expediente citado al rubro, así como copia certificada del fallo que por esta vía se***

<sup>1</sup> Dicho requerimiento fue atendido el 30 de abril de 2013.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

*emite, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo que en derecho corresponda [...].*

**CUARTO.-** *Dése vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, con copia certificada de las constancias que integran el presente expediente, así como copia certificada del fallo que por esta vía se emite, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho proceda [...].*

**QUINTO.** *Dése vista a la Secretaría de la Función Pública, con copia certificada de las constancias que integran el procedimiento administrativo ordinario sancionador citado al rubro, así como copia certificada del fallo que por esta vía se emite, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda [...].*

[...]"

#### CONSIDERANDO

**PRIMERO.** Tal y como se señaló en el preámbulo del presente escrito, el sentido de mi voto es **PARCIALMENTE EN CONTRA** de la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, respecto de la determinación de no dar vista a la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos del Instituto Electoral Veracruzano, así como a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinaran lo que en derecho correspondiera, en el procedimiento sancionador ordinario identificado con el número de expediente SCG/QPAN/CG/24/2013 y su acumulado SCG/QPRD/CG/26/2013.

Para explicar mi desacuerdo parcial con la resolución motivo del presente voto, resulta necesario precisar que sus escritos de queja, los partidos políticos PAN y PRD, en síntesis,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

denunciaron la presunta existencia de una estructura paralela a la del Partido Revolucionario Institucional (en adelante "PRI"), con la participación de diversos funcionarios partidistas, de servidores públicos del Gobierno del Estado de Veracruz, del Gobierno Federal, del gobierno municipal de Boca del Río, Veracruz, de Organismos Paraestatales y Paramunicipales, del Instituto Electoral Veracruzano y de este Instituto, a fin de utilizar para efectos electorales, recursos financieros, materiales y humanos, de dichas instituciones públicas y de diversos programas de gobierno del Estado, del municipio y de manera especial, del gobierno federal, en materia de desarrollo social y de salud, utilizando de manera ilegal los padrones de beneficiarios, a fin de favorecer al PRI en el proceso electoral local 2012-2013 del estado de Veracruz.

Derivado de lo anterior, y tomando como base los hechos narrados en las quejas, comparto el sentido de la resolución aprobada por el Consejo General respecto de que el mismo carece de facultades para conocer, investigar y, en su caso, sancionar, las conductas denunciadas a través de un procedimiento sancionador ordinario, por las razones siguientes:

a) Sobre la presunta transgresión al principio de imparcialidad previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, y la presunta utilización de programas sociales por parte de diversos servidores públicos del ámbito federal, estatal y municipal, a fin de favorecer al PRI en el proceso electoral local 2012-2013 del estado de Veracruz; así como la presunta coacción a los electores:

El artículo 41 constitucional establece que a este Instituto corresponde la organización de las elecciones federales, así como investigar y sancionar las conductas irregulares que pudieran cometerse con motivo de las mismas. Por su parte, el artículo 116 constitucional prevé que las elecciones locales serán organizadas por organismos administrativos locales<sup>2</sup>, a quienes de igual forma corresponde la investigación y, en su caso, sanción de las infracciones relacionadas con tales procesos electorales.

<sup>2</sup> A menos que éstos convengan con el IFE que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

Ahora bien, tal como se desprende de los hechos denunciados, las conductas materia de análisis no son competencia de esta autoridad electoral federal, al versar sobre presuntas trasgresiones a la normativa electoral del ámbito local, y dado que la afectación que pudiera generar la comisión de dichas conductas, en caso de acreditarse, únicamente incide en el ámbito local, por lo que la competencia para conocer, investigar, y en su caso, sancionarlas, le corresponde a la autoridad administrativa electoral estatal.

Por ello, comparto la decisión adoptada por el Consejo General, respecto a declarar improcedente por incompetencia las denuncias presentadas, y como consecuencia, determinar dar vista al Instituto Electoral Veracruzano, para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda.

b) Derivado de lo anterior, también comparto que los hechos relacionados con el presunto incumplimiento de la obligación de garante del PRI de igual forma deben ser conocidos por la autoridad electoral local, al tratarse de hechos que únicamente pudieran tener incidencia en el proceso electoral local que se celebra en el estado de Veracruz 2012-2013.

c) Respecto de los hechos que se atribuyen a diversos servidores públicos del Instituto Electoral Veracruzano (quienes presuntamente proporcionaron los listados de los ciudadanos insaculados y los visitaron conjuntamente con operadores de la estructura paralela mencionada anteriormente, para convencerlos y adoctrinarlos para que trabajaran para el PRI a cambio de apoyos económicos, y que fungieran como funcionarios de casillas), comparto la determinación adoptada por el Consejo General, en cuanto a que la investigación de estos hechos también corresponde al Instituto Electoral Veracruzano, por ser la autoridad competente para sustanciar, y resolver los procedimientos administrativos instaurados en contra de servidores públicos de dicho ente gubernamental estatal, por la comisión de conductas que se estimen transgresoras de la normatividad electoral local, y que, en su caso, incidan en un proceso electoral local.

Cabe señalar que la vista que se ordena al Instituto Electoral Veracruzano no prejuzga respecto a si la responsabilidad en que, en su caso, pudieran incurrir los servidores públicos denunciados corresponde al ámbito administrativo (a través de un procedimiento



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

disciplinario) o electoral (a través de un procedimiento sancionador), puesto que esa determinación corresponde a esa autoridad, pero, en cualquier caso, la investigación de dichas conductas es competencia del órgano electoral local, al tratarse de hechos que únicamente pudieran tener incidencia en el proceso electoral local en curso en esa entidad.

d) Respecto de la presunta responsabilidad de diversos servidores públicos de este Instituto, derivado de los supuestos cambios atípicos de domicilio que acontecieron en el estado de Veracruz, comparto lo resuelto por el Consejo General en el sentido de que estos hechos deben ser conocidos por este Instituto a través de los procedimientos disciplinarios correspondientes, por lo que se ordena dar vista a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral de este Instituto (en cuanto a la conducta de los miembros del servicio profesional electoral), al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del IFE en el estado de Veracruz (por lo que hace a la conducta del personal administrativo), así como a la Contraloría General de este organismo público autónomo, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo que en derecho corresponda.

Cabe señalar que esta vista no prejuzga respecto de la responsabilidad en que, en su caso, pudieron haber incurrido los servidores públicos denunciados en el ámbito electoral; no obstante, esta última tendría que ser investigada, en su caso, por el Instituto Electoral Veracruzano, derivado de la vista ordenada al mismo, considerando que las conductas denunciadas, únicamente podrían incidir, en su caso, en el proceso electoral local en curso en esa entidad.

e) Con independencia de lo anterior, derivado de que los hechos denunciados pudieran constituir infracciones en materias diversas a la electoral, comparto la decisión de dar vista de los hechos a: *i)* La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República, por ser la autoridad competente para investigar la presunta comisión de delitos en el ámbito federal; y *ii)* La Secretaría de la Función Pública, al tratarse de la autoridad administrativa competente para conocer de actos irregulares atribuibles a servidores públicos del ámbito federal.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

No obstante, el motivo de mi disenso con la resolución aprobada mayoritariamente radica en la determinación adoptada respecto de las presuntas aportaciones realizadas por diversos servidores públicos del ámbito federal, estatal y municipal, al PRI.

Al respecto, es mi convicción que éstas deben ser investigadas tanto por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Electoral Veracruzano, como la de este Instituto, ya que, en primer lugar, de los hechos denunciados se desprende que los recursos que presuntamente se utilizan y aportan de forma indebida al partido político en cuestión, tienen como propósito incidir en el proceso electoral local, por lo que su investigación correspondería a la unidad técnica correspondiente de esa entidad.

En segundo lugar, y no obstante lo anterior, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de este Instituto también debiera investigar los hechos denunciados, considerando que los partidos políticos están facultados para realizar transferencias en efectivo y en especie, entre las cuentas federales y las locales, por lo que los recursos que ingresan a un partido político nacional, por cualquier modalidad (incluso los que pudieran provenir de fuentes prohibidas), son susceptibles de ser transferidos a campañas políticas locales o a cualquier comité directivo estatal.

Ante tal circunstancia se hace necesario que la autoridad fiscalizadora federal verifique, en forma oportuna la legalidad de todos los recursos que ingresaron a un partido político nacional, y así evitar que el flujo de recursos que pudieran haber sido obtenidos en contravención a las normas electorales, pueda ser destinada mediante las vías legales a campañas locales, como podría ser el caso de la realizada en este año en el estado de Veracruz.

**SEGUNDO.** Ahora bien, con el propósito de establecer el marco normativo de los hechos denunciados, atendiendo al contenido del artículo 3 del COFIPE, el cual señala que su interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución, se





INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

transcribirán, en la parte que interesa, los artículos 41 y 116 de la Constitución, 77 y 81 del COFIPE, así como el 126 y 141 del Reglamento de Fiscalización:

**Artículo 41.** [Constitución]

[segundo párrafo] [...]

*“V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.*

*El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. [...]*

*La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.*

*El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

*El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.*

[...]"

**Artículo 116.** [Constitución]

*"El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

*Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:*

[...]

**IV.** *Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:*

- a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo [...];*
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;*
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;*
- d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

- e) *Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatas a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;*
- f) *Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;*
- g) *Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;*
- h) *Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;*
- i) *Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;*
- j) *Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

*k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;*

*l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;*

*m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y*

*n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.*

[...]"

**Artículo 77 [COFIPE]**

"[...]

*2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:*

*a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

[...]

**Artículo 81 [COFIPE]**

"1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

[...]

c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;

[...]

**Artículo 126. [Reglamento de Fiscalización]**

"1. Todos los recursos en efectivo que sean transferidos por el CEN de cada partido a sus órganos en las entidades federativas serán depositados en cuentas bancarias a nombre del partido."

**Artículo 141. [Reglamento de Fiscalización]**

"1. Los partidos sólo podrán realizar erogaciones en campañas electorales locales con recursos federales si éstos provienen de alguna cuenta CBCEN o de alguna cuenta CBE correspondiente a la entidad federativa en la que se habrá de desarrollar la campaña electoral, si tales recursos son transferidos a cuentas bancarias destinadas expresamente a la realización de erogaciones en campañas electorales locales. Dichas cuentas bancarias deberán abrirse específicamente para la realización de erogaciones en campañas locales con recursos federales y se identificarán como "CBECL-(PARTIDO)-(CAMPANA LOCAL)- (ESTADO)". A tales cuentas solamente podrán ingresar las transferencias mencionadas."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

*2. Dichas transferencias solamente podrán realizarse durante las campañas electorales locales correspondientes, o bien hasta con un mes de antelación a su inicio o hasta un mes después de su conclusión. Las citadas cuentas deberán aperturarse y cancelarse en los plazos señalados."*

De las disposiciones anteriormente transcritas se desprende que:

- a) La Base V del artículo 41 de la Constitución, establece que este Instituto tiene encomendada la función estatal de organizar las elecciones federales, y que en el ejercicio de la misma, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.
- b) Asimismo, el artículo en cuestión establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión.
- c) Por su parte, la fracción IV del artículo 116 de la Constitución establece que, en materia electoral, las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán, entre otras cuestiones, que:
  - i. Las elecciones locales se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
  - ii. En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;
  - iii. Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
  - iv. Se fijen los criterios para establecer los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

- v. Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; y
  - vi. Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.
- d) Por su parte, el artículo 77 del COFIPE prevé que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos, y las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal, no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.
- e) Respecto de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, el código electoral federal prevé que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de este Instituto tendrá, entre otras facultades, la de vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito.
- f) Ahora bien, a nivel reglamentario se prevé que los partidos políticos podrán realizar erogaciones en campañas electorales locales con recursos federales, y transferir recursos de su Comité Ejecutivo Nacional a sus órganos en las entidades federativas.

**TERCERO.** Ahora bien, para enmarcar los motivos de mi disenso, y como punto de partida resulta necesario precisar que una misma conducta puede ser conocida, de forma paralela, por distintas autoridades, cada una en el ámbito de su competencia y, en su caso,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

derivar en diversas sanciones en distintas materias. Es decir, una misma conducta puede dar lugar a la actualización de distintas infracciones tanto en el ámbito electoral, como en el administrativo y penal, cuestión que en el caso bajo análisis dio lugar a que el Consejo General determinara, por unanimidad, vistas tanto al Instituto Electoral Veracruzano, como a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el estado de Veracruz y a la Contraloría General del IFE, a la Secretaría de la Función Pública y la FEPADE.

En relación con lo anterior, resulta pertinente señalar que las vistas anteriormente señaladas no excluían la necesidad de también hacer los hechos del conocimiento de las instancias que, tanto a nivel local como federal, se encargan de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Ello, tomando en consideración que una de las cuestiones sobre las que la denuncia formulada tanto por el PAN como por el PRD versó precisamente sobre las aportaciones que, en dinero y en especie, presuntamente realizan diversas dependencias federales, estatales y municipales, a un partido político nacional.

Al respecto, si bien como se señaló en el marco de la sesión en la que se discutió el proyecto materia del presente voto particular, con la vista al Instituto Electoral Veracruzano, éste se encuentra en posibilidad de hacer los hechos del conocimiento de su propia Unidad de Fiscalización, para que en el ámbito de su competencia se pronuncie sobre los hechos denunciados en esta materia, ello no excluye la obligación del máximo órgano de dirección del IFE de dar las vistas correspondientes, precisamente a las instancias facultadas para investigar los hechos denunciados.

Dicho de otro modo, con la determinación adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, por lo que hace a las vistas propuestas a las Unidades de Fiscalización tanto del Instituto Electoral Veracruzano, como de este Instituto, el Consejo General omitió pronunciarse respecto de hechos específicos que le fueron denunciados, y que por su propia naturaleza únicamente podían ser conocidos por las unidades técnicas correspondientes tanto a nivel federal, como local.





INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

De esta forma, si bien comparto que la omisión relativa a la vista al órgano local puede ser subsanada o subsumida en aquella realizada al Instituto Electoral Veracruzano, el conocimiento de los hechos relativos al posible ingreso indebido de recursos a las cuentas federales del partido político denunciado, quedará sin tutela administrativa.

Al respecto, en el marco de la sesión del Consejo General celebrada el 8 de mayo pasado, diversos integrantes del mismo argumentaron que resultaba contradictorio determinar la incompetencia del IFE para conocer los hechos a través de un procedimiento sancionador ordinario, pero ordenar una vista a la Unidad de Fiscalización de este Instituto; otros refirieron que ni el PAN, ni el PRD alegaron en su queja el ingreso de recursos a las cuentas federales de los partidos políticos, por lo que no había elementos en la queja para ordenar la vista solicitada por los propios denunciantes.

No puedo compartir afirmaciones de esta naturaleza porque desconocen, en primer lugar, que este Instituto cuenta, en su estructura, con distintas áreas ejecutivas y técnicas, con diversos ámbitos de competencia que pueden conocer —ya sea de forma paralela o independiente, según sea el caso— de distintas infracciones tanto a la normatividad electoral, como a la administrativa que rigen su funcionamiento. En segundo lugar, que los ingresos y egresos de recursos de los partidos políticos tienen reglas específicas y particulares —que incluso se encuentran reglamentadas, y que este Instituto ha documentado ampliamente a través de sus procesos de fiscalización—, que permiten la realización de transferencias de las cuentas federales de un partido político, tanto a sus órganos en las entidades federativas, como a las campañas electorales locales. La compleja naturaleza del sistema financiero exige un desarrollo mayor de las instituciones del Estado para el propósito de una adecuada fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Derivado de lo anterior, es mi convicción que el Consejo General debió haber ordenado una vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de este Instituto, por ser la instancia facultada para vigilar que, entre otras cuestiones, que los recursos de los partidos políticos tengan origen lícito, y en particular, que no provengan de fuentes prohibidas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

Al respecto, tal como lo señalaba el proyecto que fue puesto a consideración del Consejo General, el Reglamento de Fiscalización vigente permite que los recursos que ingresan a un partido político nacional, por cualquier modalidad (incluso los que pudieran provenir de fuentes prohibidas en términos de lo establecido en el artículo 77, numeral 2 del COFIPE), sean susceptibles de ser transferidos a campañas políticas locales o a cualquier comité directivo estatal.

En relación con lo anterior, no debe perderse de vista que nuestro sistema de partidos está construido a partir de la existencia de partidos políticos nacionales que no sólo participan en las elecciones federales, sino también en las locales, y que el financiamiento que reciben en una y otra esfera puede transferirse entre ellas, para el cumplimiento tanto de sus actividades ordinarias, como de campaña, por lo que esta dualidad en su funcionamiento y existencia debe considerarse para la determinación de las investigaciones que los involucren, en particular, en lo que respecta a la fiscalización de sus recursos.

Ante tal circunstancia es que se hacía necesario que la autoridad fiscalizadora federal verificara, en forma oportuna<sup>3</sup>, la legalidad de todos los recursos que ingresaron a un partido político nacional, y así evitar que el flujo de recursos que pudieran haber sido obtenidos en contravención a las normas electorales, pudiera ser destinada mediante las vías legales a campañas locales, como podría ser el caso de la realizada en este año en el estado de Veracruz, referida en los escritos de queja.

Derivado de lo anterior, es mi convicción que el Consejo General no debió obviar que los hechos denunciados podrían actualizarse no sólo a través de mecanismos directos de aportación a la campaña local en curso en el estado de Veracruz —que son aquéllos que la unidad técnica de fiscalización podría conocer a nivel local—, sino también por medio de mecanismos indirectos que la propia normatividad permite a los partidos políticos —cuya vigilancia corresponde directamente al órgano de fiscalización federal—, y que serían coincidentes con la naturaleza de los hechos denunciados, que constituían precisamente en

<sup>3</sup> La oportunidad en casos como el que nos ocupa es de la mayor importancia, debido a que el procedimiento de fiscalización mediante el que se tendrá que revisar este tipo de ingresos del partido político, es la Revisión del Informe anual de 2013, misma que se efectuará en el año 2014.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

el establecimiento de estructuras paralelas, no sólo partidistas, sino también de gobierno, para el uso indebido de recursos públicos federales, locales y municipales con fines electorales.

En este sentido, no debe olvidarse que una vista no prejuzga sobre la responsabilidad de persona alguna en los hechos; no obstante, es el medio idóneo para investigar y, en su caso, sancionar las conductas que pudieran ser contrarias a la normatividad, y que no son competencia del órgano que originalmente conoció de los hechos, a través de la vía por la que éstos fueron hechos de su conocimiento.

**CUARTO.** Por las razones expuestas, en aras de tutelar los derechos y libertades protegidas constitucionalmente, es mi convicción que en la resolución materia del presente voto particular debió ordenarse una vista tanto a la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos del Instituto Electoral Veracruzano, como a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinaran lo que en derecho correspondiera, respecto de las presuntas aportaciones en dinero y en especie denunciadas en los escritos de queja.

Desde luego que en este Instituto no desconocemos las prácticas antidemocráticas e ilegales que tienen que ver con el uso de programas que tienen otro objeto y no el electoral; y será precisamente sobre hechos de esta naturaleza, que constituyen las presuntas irregularidades denunciadas, sobre los que las autoridades competentes se deberán pronunciar. Sin embargo, el reconocimiento de prácticas de esta naturaleza y, más aún, de la complejidad de su investigación, no faculta a este órgano para conocer de hechos que no se encuentran dentro de su esfera de competencia, en términos de la distribución establecida en los artículos 41 y 116 constitucionales. No obstante, en este Instituto también debemos tener absoluta claridad de que el sistema democrático se consolida cuando las autoridades hacemos no sólo aquello para lo que estamos facultados, sino todo aquello para lo que contamos con atribuciones, porque determinaciones como la adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales generan una discrecionalidad por parte de la autoridad y dejan



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL

sin tutela administrativa conductas que, de acreditarse, pudieran afectar los bienes jurídicos que las y los Consejeros Electorales debemos proteger y garantizar.

De hecho, la aplicación de los ejes medulares de la reforma constitucional y legal de 2007-2008 en materia electoral, descansa precisamente en evitar que el dinero público y privado fuera empleado con un fin diverso al establecido por nuestras leyes, e impedir, a través de una serie de restricciones, que los servidores públicos y gobiernos pudieran intervenir en la competencia político-electoral, en esa condición y con arreglo a recursos públicos, afectando el principio de equidad que debe regirla.

En particular, se estableció como uno de sus pilares fundamentales la regulación de la actuación de los servidores públicos, a través de disposiciones orientadas a limitar que, en su condición de servidores públicos y utilizando recursos públicos —económicos, humanos, materiales, entre otros—, estos quebrantaran el principio de equidad que debe regir la competencia político-electoral, influyendo en las preferencias electorales.

Así, en el marco de la reforma referida se consideró que establecer dichas limitantes resultaba indispensable para la tutela del principio de equidad que debe regir la competencia entre los partidos políticos, mismo que a su vez es imprescindible para garantizar el ejercicio del derecho al voto libre de la ciudadanía.

La tutela de estos derechos y libertades sólo es posible a través del ejercicio de la facultad que en materia administrativa tiene el Instituto —a través de sus distintas áreas ejecutivas y técnicas— para conocer, investigar, y en su caso, sancionar las infracciones en materia electoral, que se encuentran dentro de su ámbito de competencia.

Desde mi perspectiva, a través de la determinación que motiva mi desacuerdo con la mayoría de las y los Consejeros, esta autoridad incumple con su obligación de tutelar los principios que deben regir su función e impide la eficacia plena de las facultades que le confirió la reforma constitucional y legal en materia electoral —particularmente, por lo que hace a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos—, cuyo propósito medular es inhibir y sancionar todas aquellas prácticas que pongan en riesgo el ejercicio del voto



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR**  
**Mtro. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ**  
**CONSEJERO ELECTORAL**

libre y el principio de equidad que debe regir los procesos electorales, sobre los que descansa de forma particular el modelo de competencia político-electoral que nos hemos dado.

En virtud de las razones anteriormente expuestas y fundadas, emito el presente **voto particular** respecto de la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en cuanto a la determinación de no dar vista a la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos del Instituto Electoral Veracruzano, así como a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de este Instituto, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinaran lo que en derecho correspondiera, en el procedimiento sancionador ordinario identificado con el número de expediente SCG/QPAN/CG/24/2013 y su acumulado SCG/QPRD/CG/26/2013.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'A' followed by a large loop and a final flourish.

**Mtro. Alfredo Figueroa Fernández,**  
**Consejero Electoral.**