

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON EL DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTÓ A CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012.

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 o Código”), 14, fracciones b), c) y l) 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 4 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral (en adelante “IFE” o “Instituto”) celebrada el 15 de julio de 2013, señalando que el sentido de mi voto es **EN CONTRA** de la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en cuanto a la aprobación de la Resolución del Consejo General de este Instituto respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las y los candidatos de los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012, derivada del Dictamen Consolidado que presentó a su consideración la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE (en adelante “Unidad de Fiscalización” o “Unidad”).

ANTECEDENTES

1. En sesión extraordinaria de 4 de julio de 2011, el Consejo General del IFE (en adelante “Consejo General”) aprobó el Acuerdo CG201/2011, mediante el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio del mismo año.

2. En sesión extraordinaria celebrada el 16 de diciembre de 2011, el Consejo General aprobó los Acuerdos CG432/2011 y CG433/2011 mediante los cuales se fijaron los topes máximos de gastos de campaña para candidatos a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa, respectivamente, para el proceso electoral federal 2011-2012. Dichos montos ascendieron a \$336’112,084.16, en el caso de candidatos a Presidente de la República; \$1’120,373.61, para el caso de candidatos a Diputados Federales y esa misma cantidad multiplicada por el número de distritos comprendidos en cada entidad federativa —sin exceder 20— para el caso de candidatos a Senadores.

3. En sesión extraordinaria del 28 de noviembre de 2011, a través de la Resolución CG391/2011, el Consejo General aprobó el convenio de coalición total denominada “Movimiento Progresista”, integrada por los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

Por otro lado, en sesión extraordinaria del 8 de febrero de 2012, a través de la Resolución CG73/2012, el Consejo General aprobó el convenio de coalición parcial denominada “Compromiso por México”, integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional (en adelante “PRI”) y Verde Ecologista de México (en adelante “PVEM”).

4. En sesión especial celebrada el 29 de marzo de 2012, el Consejo General aprobó los Acuerdos CG190/2012, CG192/2012 y CG193/2012, mediante los cuales se acordó el

registro a los candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados por ambos principios para las elecciones federales del año 2012, postulados por los partidos Acción Nacional y Nueva Alianza, así como por las coaliciones “Compromiso por México” y “Movimiento Progresista”.

5. De conformidad con los artículos 223, párrafo 2 y 237, párrafos 1 y 3 del COFIPE, el periodo de las campañas electorales transcurrió del 30 de marzo al 27 de junio de 2012.

6. El 15 de junio de 2012, venció el plazo para que los partidos políticos nacionales presentaran su informe preliminar de gastos de campaña de la y los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, con fecha de reporte al 30 de mayo de ese mismo año, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83, párrafo 1, inciso d), fracciones I, II y IV del COFIPE.

7. El 8 de octubre de 2012, se cumplió el plazo de los 60 días siguientes al de la jornada electoral, para que los partidos políticos nacionales presentaran su informe final de gastos de campaña, en términos de lo establecido en el artículo 83, párrafo 1, inciso d), fracciones I, III y IV del COFIPE, en los que reportaron el origen de los recursos utilizados para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 del Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

8. El artículo 84 del COFIPE regula el procedimiento para la presentación y revisión de los informes que los partidos políticos nacionales deben entregar a la Unidad de Fiscalización.

9. En sesión extraordinaria de 16 de mayo de 2012, el Consejo General emitió el Acuerdo CG301/2012 por el que se aprobó *“El programa de Fiscalización a los partidos políticos y coaliciones propuesto por la Unidad de Fiscalización, respecto de los Ingresos y Gastos de campaña, relativos a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el Proceso Electoral Federal 2011-2012 y se aprueba la presentación anticipada del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de la misma elección presidencial”*, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2012.

De conformidad con el Punto Tercero de dicho Acuerdo, el Consejo General aprobó que la Unidad de Fiscalización escindiera del Dictamen Consolidado y consecuentemente del proyecto de Resolución, lo relativo a los informes finales de campaña de la elección a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para que presentara los proyectos a más tardar el 30 de enero de 2013.

10. En apego a los términos y plazos establecidos en el Acuerdo CG301/2012, luego de realizar la revisión correspondiente, en la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 30 de enero de 2013, la Unidad de Fiscalización presentó el Dictamen Consolidado y el proyecto de Resolución relativo a los informes finales de campaña de la elección a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante la discusión del orden del día, en la sesión extraordinaria citada con antelación, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 16, párrafo 2 del Reglamento de Sesiones del Consejo General, por mayoría de votos de las y los Consejeros Electorales, se aprobó posponer la discusión del Dictamen Consolidado y el proyecto de Resolución, hasta la siguiente sesión del Consejo General.

11. El 6 de febrero de 2013, fecha señalada para la celebración de la próxima sesión extraordinaria del Consejo General, este órgano electoral autónomo, por mayoría de votos de las y los Consejeros Electorales aprobó la Resolución identificada con la clave CG49/2013, en la que se determinó lo siguiente:

“PRIMERO. No es de aprobarse el Dictamen Consolidado y del Proyecto de Resolución relativos a los informes finales de campaña de la elección a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

SEGUNDO. Devuélvase el Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución a que se refiere el presente Acuerdo a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, a efecto de que elabore uno nuevo que considere, de manera integral, y en los términos expuestos en los Considerandos anteriores, los ingresos y gastos de campaña en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

TERCERO. *En el nuevo Dictamen y Proyecto de Resolución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos deberá incorporar la definición del concepto de campaña beneficiada, a efecto de motivar adecuadamente los elementos y razones para acreditar el beneficio de las campañas relacionadas con una misma erogación.*

CUARTO. *La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos deberá presentar al Consejo General los Dictámenes Consolidados y Proyecto de Resolución relativos a las elecciones para diputados federales, senadores y Presidente, dentro del plazo establecido en el artículo 84 del Código en la materia.*

[...]"

12. Conforme a lo establecido en el artículo 84, numeral 1, incisos a), b), c) y d), del Código, la Unidad de Fiscalización procedió a revisar los informes presentados; revisión durante la que ejerció en diversas ocasiones su facultad de solicitar a los órganos responsables de la administración del patrimonio, recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y coaliciones, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en tales informes; asimismo, notificó a los partidos políticos nacionales y coaliciones los errores y omisiones técnicas que advirtió durante la revisión, para que presentaran las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, así como atendieran los requerimientos sobre la entrega de documentación que la propia Unidad les solicitó respecto a sus ingresos y egresos, en términos de lo establecido por el artículo 38, párrafo 1, inciso k) del COFIPE, en relación con el artículo 339, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización.

13. En cumplimiento al artículo 227 del Reglamento de Fiscalización, el cual establece que la Unidad de Fiscalización realizará las gestiones necesarias para llevar a cabo monitoreos en diarios, revistas y otros medios impresos, así como anuncios espectaculares colocados en la vía pública, se realizó el monitoreo en base al Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI), del cual se obtuvieron muestras de propaganda colocada en anuncios espectaculares y por pinta de bardas en los 32 estados, con el propósito de llevar a cabo la compulsión de la información monitoreada contra la propaganda

en espectaculares reportada y registrada por los partidos políticos y las coaliciones durante las campañas del proceso electoral federal de 2011-2012.

14. El 3 de julio de 2013 se venció el plazo límite para que la Unidad de Fiscalización presentara al Consejo General el Dictamen Consolidado y proyecto de Resolución correspondiente al informe de ingresos y gastos de campaña presentados por los candidatos a diversos cargos de elección popular durante el proceso electoral federal 2011-2012. Lo anterior en cumplimiento con lo establecido en los artículos 84, numeral 1, inciso f) del COFIPE; 278 del Reglamento de Fiscalización; y 9, numeral 1, inciso c), fracción II del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización.

15. En atención a lo anterior, en la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 2 de julio de 2013, la Unidad de Fiscalización presentó el Dictamen Consolidado y el proyecto de Resolución correspondientes.

Durante la discusión del orden del día, en la sesión extraordinaria citada con antelación, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 16, párrafo 2 del Reglamento de Sesiones del Consejo General, se actualizó un empate en la votación para aprobar la posposición del correspondiente punto del orden del día, por lo que en términos del artículo 23, párrafo 5 del citado Reglamento, se determinó presentar el Dictamen Consolidado y el proyecto de Resolución, en la sesión inmediata posterior del Consejo General.

16. El 10 de julio de 2013, fecha señalada para la celebración de la próxima sesión extraordinaria del Consejo General, por unanimidad de votos se aprobó el Acuerdo CG188/2013, en la que se determinó lo siguiente:

“PRIMERO. No es de aprobarse el Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos de los Partidos Políticos y Coaliciones correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

SEGUNDO. Devuélvase el Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución a que se refiere el presente Acuerdo a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los

Partidos Políticos, a efecto de que elabore uno nuevo que contenga los elementos expuestos en el Considerando 7 del presente Acuerdo.”

Al respecto, en el considerando 7 del referido Acuerdo se señaló que del análisis del Dictamen Consolidado y del proyecto de Resolución relativos a los informes de gastos de campaña del proceso electoral federal 2011-2012, se advierte que es necesario reflejar en ellos de forma integral los 5 elementos siguientes:

- *“Primero.- Aplicar en el caso de los gastos que beneficien a campañas federales y locales los criterios de prorrateo dispuestos en el artículo 195 del Reglamento de Fiscalización y después los derivados del artículo 177, sin excepción, a todas las campañas beneficiadas.*
- *Segundo.- Distribuir de manera igualitaria entre el número de candidatos beneficiados los gastos no reportados que beneficien a más de una campaña, exclusivamente en los términos del inciso a) del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización.*
- *Tercero.- Desprender los gastos vinculados a las conclusiones 33, 56, 62 y 64 del apartado 4.5 del Dictamen Consolidado, relativo a la otrora Coalición Movimiento Progresista, e iniciar con ellas un procedimiento oficioso para determinar tanto la naturaleza de esas erogaciones como un eventual incumplimiento a la norma.*
- *Cuarto.- Con el objeto de respetar la garantía constitucional de debido proceso, excluir del apartado 4.5 del Dictamen Consolidado, relativo a la otrora Coalición Movimiento Progresista, los recursos reportados por el Instituto Electoral del Estado de México y turnarlos a la Unidad de Fiscalización para iniciar un procedimiento oficioso que determine y, en su caso, cuantifique el gasto de campaña no reportado.*
- *Quinto.- En virtud de que en una revisión exhaustiva del Dictamen consolidado no resultan suficientemente claras las motivaciones sobre la improcedencia de las reclasificaciones de gastos de la Coalición Movimiento Progresista, esa Unidad de Fiscalización deberá fundarlas y motivarlas con mayor detalle.”*

17. El 15 de julio de 2013, considerándose atendidos por la Unidad de Fiscalización los motivos de devolución ordenados mediante el Acuerdo referido en el punto anterior, el Consejo General conoció el nuevo Dictamen Consolidado y proyecto de Resolución correspondientes a los informes de ingresos y gastos de campaña presentados por los candidatos a diversos cargos de elección popular durante el proceso electoral federal 2011-2012, mismo que fue aprobado por mayoría de votos de las y los Consejeros Electorales en los términos presentados por la Unidad.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Tal y como se señaló en el preámbulo del presente voto particular, el sentido de mi voto es **EN CONTRA** de la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en cuanto a la aprobación de la Resolución del Consejo General respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las y los candidatos de los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012, derivada del Dictamen Consolidado que presentó a su consideración la Unidad de Fiscalización.

Lo anterior toda vez que, tal como lo he sostenido las distintas ocasiones en que el Consejo General ha conocido los resultados —primero parciales y posteriormente consolidados¹— de la fiscalización realizada a los ingresos y gastos de las campañas electorales celebradas en 2012, permanecen en estos documentos diversas interpretaciones propuestas por la Unidad de Fiscalización que no puedo compartir, pues distorsionan o deforman el sentido central de estos instrumentos, a saber: establecer el monto real de gasto erogado en una determinada campaña, y en consecuencia, su comparación respecto del tope de gastos de

¹ En el entendido que el proceso integral de fiscalización estará resuelto hasta que culmine la resolución de las quejas y procedimientos oficiosos relacionados con los ingresos y recursos erogados en el proceso electoral federal 2011-2012, así como la revisión de ingresos y gastos ordinarios de 2012..

campana fijado por el Consejo General, conforme lo establecen la Constitución y el Código.

En este sentido, a través de diversos criterios de interpretación propuestos por la Unidad de Fiscalización y acompañados por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, se posibilita a los partidos políticos y coaliciones el ejercicio de estrategias financieras y contables, que pervierten el sentido mismo de la fiscalización.

Por ello, es mi convicción que el Consejo General debió ejercer sus atribuciones de vigilancia, para garantizar que los resultados de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y coaliciones, evaluaran de forma cierta y transparente el principio de equidad en la contienda, y que a través de los resultados presentados por el Consejo General, los partidos políticos nacionales y coaliciones rindieran cuentas a la sociedad de los recursos públicos y privados con que financiaron sus campañas electorales, así como el monto real erogado en cada una de ellas.

Al respecto, resulta relevante destacar que:

- a) El modelo constitucional y legal en materia electoral establece la equidad como principio esencial de la contienda, misma que se garantiza a través de la determinación de las reglas a que se sujeta el financiamiento público y privado de los propios partidos políticos nacionales y sus campañas electorales, y mediante el establecimiento de topes máximos de gastos de campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados Federales.
- b) El Dictamen Consolidado y el proyecto de Resolución, relativos a los informes de ingresos y gastos de campaña presentados por los candidatos a diversos cargos de elección popular constituyen un instrumento fundamental para evaluar una de las dimensiones más importantes de la competencia política: el principio de equidad asociado al origen, destino, aplicación y monto de quienes contendieron para ocupar los cargos de elección popular en el Congreso de la Unión y la presidencia de la República.

c) Los resultados contenidos en el Dictamen Consolidado relativo a los informes finales de campaña, que la Unidad de Fiscalización presenta para el conocimiento y, en su caso, aprobación del Consejo General, constituyen la precondition para que el órgano máximo de dirección de este Instituto pueda ejercer, en un momento posterior, las atribuciones de vigilancia respecto del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

d) Con este propósito, el Consejo General es el órgano facultado para realizar una interpretación sistemática, funcional y gramatical de la Constitución, el COFIPE y de las normas aplicables a la materia de fiscalización, en el ejercicio de la función que se le ha encomendado.

Partiendo de los elementos señalados, resulta relevante destacar que si bien los documentos bajo análisis evidencian diversas irregularidades en que incurrieron todos los contendientes en la elección pasada, las cuales deben ser sancionadas por el Consejo General, hay varios elementos en los mismos que me permiten afirmar que a partir de algunas de las premisas sobre las que se construyó el análisis, se “validan” y “naturalizan” distorsiones que no permiten que estos instrumentos cumplan con la doble finalidad de servir de parámetro para medir la equidad de las pasadas elecciones federales, y como mecanismo para contabilizar y contrastar los gastos de los distintos candidatos que contendieron para un mismo puesto de elección popular.

En este sentido, para exponer mis motivos de disenso con la Resolución aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, en el presente voto particular abordaré: *i*) el marco jurídico que rige la fiscalización de los partidos políticos nacionales y que regula el funcionamiento de las coaliciones electorales; *ii*) los elementos que generan una distorsión en la información contenida en el Dictamen Consolidado y Resolución aprobada por el Consejo General; *iii*) las determinaciones que pudo haber adoptado el máximo órgano de dirección del IFE para que estos instrumentos cumplieran de mejor manera con su finalidad, y *iv*) las consecuencias que a mi consideración derivan de una decisión como la adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales.

SEGUNDO. Ahora bien, con el propósito de establecer el marco jurídico aplicable al caso, atendiendo al contenido del artículo 3 del COFIPE, el cual señala que su interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución, se transcribirán, en la parte que interesa, los artículos 41 de la Constitución, 23, 38, 77, 78, 79, 81, 83, 84, 93, 95, 96, 98, 109, 118, 228 y 229 del COFIPE, y 2, 5, 6, 72, 125, 161 y 177 del Reglamento de Fiscalización:

Artículo 41. [Constitución]

“[segundo párrafo]

I. Los partidos políticos son entidades de interés público [...].

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

[...]

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos

para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

[...]

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.

[...]

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.

[...]”

Artículo 23. [COFIPE]

“1. Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código.

2. El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.”

Artículo 38. [COFIPE]

“1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

[...]

k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados por este Código así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;

[...]

o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;

[...]”

Artículo 77. [COFIPE]

“[...]

5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 83 de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.

6. La revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su

situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.”

Artículo 78. [COFIPE]

*“1. Los **partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público** de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:*

[...]

*4. El **financiamiento que no provenga del erario público** tendrá las siguientes modalidades:*

[...]”

Artículo 79. [COFIPE]

*“1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la **Unidad de Fiscalización** de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que **tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes** que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.*

2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión [...].”

Artículo 81. [COFIPE]

“1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

[...]

*d) **Recibir los informes** trimestrales y anuales, así como **de gastos de precampaña y campaña**, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;*

e) **Revisar** los informes señalados en el inciso anterior;

f) **Requerir información complementaria** respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o **documentación comprobatoria** de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

g) **Ordenar la práctica de auditorías**, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;

h) **Ordenar visitas de verificación** a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

i) **Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución** sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

[...]

Artículo 83. [COFIPE]

“1. Los **partidos políticos deberán presentar ante la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:**

[...]

d) Informes de campaña:

I. **Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;**

II. Los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año;

III. Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral; y

IV. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.”

Artículo 84. [COFIPE]

“1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

[...]”

Artículo 93. [COFIPE]

“[...]

2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Código.

[...]”

Artículo 95. [COFIPE]

1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

2. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

3. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

4. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.

5. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente Capítulo.

[...]

9. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.

[...]”

Artículo 96. [COFIPE]

*1. Dos o más partidos podrán coaligarse para postular un mismo candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para las elecciones de senadores y diputados electos por el principio de mayoría relativa. **La coalición total comprenderá, obligatoriamente, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales.***

[...]

*6. **Dos o más partidos políticos podrán postular candidatos de coalición parcial** para las elecciones de senadores o diputados, exclusivamente por el principio de mayoría relativa, sujetándose a lo siguiente:*

a) Para la elección de senador la coalición podrá registrar hasta un máximo de 20 fórmulas de candidatos. El registro deberá contener la lista con las dos fórmulas por entidad federativa; y

b) Para la elección de diputado, de igual manera, podrá registrar hasta un máximo de 200 fórmulas de candidatos.

[...]"

Artículo 98. [COFIPE]

1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

a) Los partidos políticos nacionales que la forman;

b) La elección que la motiva;

c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;

d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;

e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos;

f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quién ostentaría la representación de la coalición;

2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido

político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

3. A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en este Código, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del setenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por este Código. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición.

4. Tratándose de coalición solamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, o de coaliciones parciales para diputado o senador, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición y para los de cada partido.

5. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

[...]"

Artículo 109. [COFIPE]

"1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto."

Artículo 118. [COFIPE]

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;

[...]

m) Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados;

[...]"

Artículo 228. [COFIPE]

“1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

*2. Se entiende por **actos de campaña** las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos **se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.***

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

[...]"

Artículo 229. [COFIPE]

1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

[...]

Artículo 2. [Reglamento de Fiscalización]

“1. La vigilancia respecto de la aplicación del Reglamento corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.”

Artículo 5. [Reglamento de Fiscalización]

“1. La aplicación e interpretación de las disposiciones del Reglamento se llevará a cabo conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional.”

Artículo 6. [Reglamento de Fiscalización]

“1. Los criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento relativas al registro contable de los ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, y los requisitos de los informes que los sujetos obligados deben presentar sobre sus ingresos y egresos, estarán a cargo de la Unidad de Fiscalización.”

Artículo 72. [Reglamento de Fiscalización]

“1. Todos los recursos que sean erogados en campañas electorales de candidatos de la coalición, deberán provenir de cuentas CBCEN o CBE de los partidos integrantes de la coalición, y serán entregados al partido responsable de administrarlos de acuerdo con el artículo 161 del Reglamento, para que a su vez los transfiera a las cuentas CBPEUM, CBSR, CBDMR, CBN-COA o CBE-COA, según corresponda, de conformidad con los artículos 66, 70 y 75 del Reglamento. A las cuentas aperturadas por las coaliciones para gastos de campaña únicamente podrán ingresar recursos provenientes del financiamiento en los términos del Código y del Reglamento.”

Artículo 125. [Reglamento de Fiscalización]

*“1. En el caso de las coaliciones parciales, el partido que hubiere sido designado como responsable del **órgano de finanzas de la coalición** deberá separar los gastos que realice en beneficio propio y en beneficio de la coalición. En consecuencia, queda prohibida la facturación conjunta de bienes y servicios a nombre de un partido coaligado cuyo beneficio sea tanto para el propio partido como para la coalición.”*

Artículo 161. [Reglamento de Fiscalización]

“1. Para el manejo de sus recursos, las coaliciones podrán:

[...]

b) Convenir en que uno de los partidos que integran la coalición será el responsable de administrar y distribuir a las cuentas bancarias de la coalición y de los candidatos de ésta, los recursos que todos los partidos integrantes de la coalición destinen a ese objeto, de conformidad con lo que determine el convenio de coalición y lo que acuerde el órgano de finanzas de la coalición, utilizando para ello una cuenta concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN - COA, CBE-COA, y a las de los candidatos de la coalición. Las cuentas bancarias a que se refieren los artículos 69, 76 y 170 al 172 del Reglamento deberán abrirse a nombre de ese partido. Los candidatos, o el órgano de finanzas de la coalición deberán recabar la documentación comprobatoria de los egresos que realicen, la cual será expedida a nombre del partido designado, y deberá contener su clave del Registro Federal de Contribuyentes. El partido designado por la coalición deberá constar en el convenio de coalición correspondiente. El órgano de finanzas de la coalición deberá reunir todos los comprobantes, la contabilidad, los estados de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras de la coalición y de sus candidatos, y la entregará al partido designado, el cual deberá conservarla. El órgano de finanzas de la coalición será responsable de su presentación ante la autoridad electoral, así como de presentar las aclaraciones o rectificaciones que le sean requeridas.”

Artículo 177. [Reglamento de Fiscalización]

“1. Los gastos de campaña centralizados y las erogaciones que involucren dos o más campañas de un partido o una coalición de cualquier tipo, deberán efectuarse con recursos provenientes de cuentas CBCEN o CBE del partido, y serán distribuidos o prorrateados entre las distintas campañas de la forma siguiente:

a) Por lo menos el cincuenta por ciento del valor de dichas erogaciones deberá ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria entre todas las campañas del partido o coalición beneficiadas por tales erogaciones, debiendo entenderse como la distribución o prorrateo que resulte de dividir el total prorrateable en partes idénticas entre las campañas beneficiadas con el gasto, lo que se traduce en la asignación de montos iguales a los candidatos promovidos, y

b) El cincuenta por ciento restante de su valor será distribuido o prorrateado de acuerdo con los criterios y bases que cada partido o coalición adopte, en concordancia con las campañas beneficiadas indicadas en el inciso a) del presente artículo. Dichos criterios deberán hacerse del conocimiento de la Unidad de Fiscalización al momento de la presentación de los informes de campaña, y por ningún motivo podrán ser modificados con posterioridad. El partido u órgano de finanzas de la coalición deberá especificar los porcentajes de distribución aplicados a cada campaña.

2. Para la correcta aplicación del prorrateo, los comprobantes señalarán específicamente las campañas electorales, la localidad o localidades beneficiadas con el gasto, anexando evidencias que indiquen la correcta aplicación a las campañas electorales beneficiadas, y en todo caso, cumpliendo con lo establecido en los artículos 179 al 184 del Reglamento.”

De las disposiciones anteriormente transcritas se desprende que:

- a) El artículo 41 de la Constitución, establece que:
 - i. los **partidos políticos son entidades de interés público;**
 - ii. la ley garantizará que los **partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades;**

- iii. la ley señalará las **reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales**, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado;
 - iv. el financiamiento público para los partidos políticos se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico;
 - v. la **ley fijará los límites a las erogaciones en las campañas electorales de los partidos políticos** y establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes; asimismo **ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten** y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.
 - vi. el **IFE, en el ejercicio de su función, tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad**;
 - vii. la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE, dotado de autonomía de gestión, mismo que en el cumplimiento de sus atribuciones, no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal: y
 - viii. la ley desarrollará los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General.
- b) En atención a los principios y reglas establecidas constitucionalmente, el COFIPE dispone lo siguiente:
- i. que para el logro de los fines establecidos en la Constitución, los partidos políticos ajustarán su conducta a las disposiciones del Código; asimismo, que el **Instituto vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley**;

- ii. entre otras obligaciones, los partidos políticos nacionales deberán conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos; aplicar el financiamiento de que dispongan —en cualquiera de sus modalidades— exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, y para realizar las actividades establecidas en el Código;
- iii. que los partidos políticos nacionales deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes correspondientes; asimismo, que la revisión de los informes que presenten sobre el origen y destino de sus recursos, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización;
- iv. las modalidades de financiamiento de los partidos políticos nacionales, los límites a que habrán de sujetarse las aportaciones privadas y las reglas para su recepción;
- v. que para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización es el órgano técnico del Consejo General que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos nacionales, respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación; por lo que los partidos políticos nacionales deberán presentar ante dicha Unidad los informes de campaña sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;

- vi. las facultades de la Unidad de Fiscalización, dentro de las que se encuentran recibir y revisar los informes de ingresos y gastos que presenten los partidos políticos nacionales; requerir información complementaria o documentación comprobatoria respecto de los informes de ingresos y egresos; ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos nacionales, así como visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes; presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de Resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas;
- vii. el procedimiento para la presentación y revisión de los informes que los partidos políticos nacionales deben entregar a la Unidad de Fiscalización;
- viii. que **dos o más partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos** en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el Código. Al respecto, las coaliciones **podrán ser:**
 - i. **Totales**, cuando se coaligan para postular un mismo candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para las elecciones de senadores de las 32 entidades federativas y diputados de los 300 distritos electorales, electos por el principio de mayoría relativa; y
 - ii. **Parciales**, cuando postulen al mismo candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y/o abanderen a los mismos candidatos a senadores — pudiendo registrar hasta un máximo de 20 fórmulas— o diputados — pudiendo registrar hasta un máximo de 200 fórmulas—, exclusivamente por el principio de mayoría relativa;
- ix. **a fin de diferenciar los entes que abanderan a los distintos candidatos que compiten en un proceso electoral específico**, los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que

ellos formen parte; ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición; ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político; y ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político —con excepción de lo previsto respecto de los casos en que exista coalición;

- x. con independencia del del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en el Código;
- xi. en relación con lo anterior, el convenio de coalición contendrá en todos los casos, entre otras cuestiones: los partidos políticos nacionales que la forman y la elección que la motiva; asimismo, **en el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido.** De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes;
- xii. **por lo que hace a la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión:**
 - i. **a la coalición total** le será otorgada la prerrogativa, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido;
 - ii. **en el caso de las coaliciones parciales**, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa, ejerciendo sus derechos por separado;

- iii. en todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje;
- xiii. que el Consejo General es el órgano superior de dirección, **responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales** y legales en materia electoral, así como de **velar porque los principios de certeza**, legalidad, independencia, imparcialidad y **objetividad** guíen todas las actividades del Instituto;
- xiv. las atribuciones del Consejo General, entre las que se encuentran vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos —en particular, en lo relativo a sus prerrogativas—; conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización; y determinar los topes máximos de gastos de campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados;
- xv. que la campaña electoral, para los efectos del Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto;
- xvi. que se entiende por **actos de campaña** las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos **se dirigen al electorado para promover sus candidaturas**;
- xvii. que se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas; y

- xviii. **que los gastos que realicen los partidos políticos nacionales, las coaliciones y sus candidatos en propaganda electoral y actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acordó el Consejo General.**
- c) Por su parte, reglamentariamente —en el Reglamento de Fiscalización vigente— se previó que:
- i. la vigilancia respecto de la aplicación del Reglamento corresponde al Consejo General y a la Unidad de Fiscalización;
 - ii. la aplicación e interpretación de las disposiciones del Reglamento se llevará a cabo conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional;
 - iii. los criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento relativas al registro contable de los ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, y los requisitos de los informes que los sujetos obligados deben presentar sobre sus ingresos y egresos, estarán a cargo de la Unidad de Fiscalización; y
 - iv. todos los recursos que sean erogados en campañas electorales de candidatos de la coalición, deberán provenir de cuentas de los partidos integrantes de la coalición, y serán entregados al partido responsable de administrarlos, para que los transfiera a las cuentas de la coalición; asimismo, que a las cuentas aperturadas por las coaliciones para gastos de campaña únicamente podrán ingresar recursos provenientes del financiamiento en los términos del Código y del Reglamento;
 - v. **en el caso de las coaliciones parciales**, el partido que hubiere sido designado como responsable del órgano de finanzas de la coalición **deberá separar los gastos que realice en beneficio propio y en beneficio de la coalición**; por lo que **queda prohibida la facturación conjunta de bienes y servicios a nombre de un partido coaligado cuyo beneficio sea tanto para el propio partido como para la coalición**;

- vi. para el manejo de los recursos de las coaliciones, los candidatos, o el órgano de finanzas de la coalición deberán recabar la documentación comprobatoria de los egresos que realicen; el órgano de finanzas de la coalición deberá reunir todos los comprobantes, la contabilidad, los estados de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras de la coalición y de sus candidatos, y la entregará al partido designado, el cual deberá conservarla; y el órgano de finanzas de la coalición será responsable de su presentación ante la autoridad electoral, así como de presentar las aclaraciones o rectificaciones que le sean requeridas; y
- vii. **los gastos de campaña centralizados y las erogaciones que involucren dos o más campañas de un partido político o una coalición de cualquier tipo, serán distribuidos o prorrateados entre las distintas campañas** de la forma siguiente: 1. Por lo menos el 50% del valor de dichas erogaciones deberá ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria entre todas las campañas del partido político nacional o coalición beneficiadas por tales erogaciones, y 2. El 50% restante de su valor será distribuido o prorrateado de acuerdo con los criterios y bases que cada partido o coalición adopte, en concordancia con las campañas beneficiadas; que dichos criterios deberán hacerse del conocimiento de la Unidad de Fiscalización al momento de la presentación de los informes de campaña, y por ningún motivo podrán ser modificados con posterioridad.

De esta forma, debe destacarse que, para efectos de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y coaliciones, tanto la Constitución, como el Código y el Reglamento de Fiscalización establecen reglas específicas para garantizar —como principio fundamental— que los candidatos que contienden a un mismo puesto de elección popular cuenten con condiciones de equidad para el desarrollo de sus respectivas campañas, con independencia de si son postulados por un partido político que contiene individualmente, por una coalición total o por una coalición parcial.

En este sentido, tratándose de partidos políticos que deciden contender de forma conjunta en determinadas elecciones, se establecen reglas diferenciadas entre las coaliciones totales

y las parciales, atendiendo a su propia naturaleza, para reconocer tanto la necesidad de brindar a los candidatos postulados por cada uno de los partidos integrantes de las mismas, condiciones de equidad en la competencia respecto de sus contendientes —al tratarse, en el caso de las coaliciones parciales, de un número menor de candidatos que pueden realizar campañas conjuntas—, como el desequilibrio que se causa cuando los partidos integrantes de una coalición parcial actúan, en relación con las campañas en las que contienden por separado, como una sola fuerza política.

Al respecto, si bien los partidos que integran una coalición parcial contienden como un solo partido y de esa forma se deben sujetar a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones —tal como se prevé en los respectivos convenios de coalición—, ello es únicamente respecto de las candidaturas que postularon de forma coaligada, mientras que los partidos políticos integrantes de la misma contienden en lo individual y por separado, respecto de las candidaturas restantes, de forma tal que se trata de contendientes diversos, según la elección de que se trate —uno (la coalición), en el caso de las candidaturas coaligadas, y dos o más (los partidos políticos), cuando compiten por separado, en candidaturas que no fueron incluidas en la coalición.

TERCERO. En relación con lo anterior, para analizar la actuación de los partidos políticos nacionales, resulta necesario partir de que, constitucional y legalmente, estos se encuentran obligados a regularse mediante la expedición de su normatividad interna². Sin embargo, en muchas ocasiones su libertad de autoorganización³, puede llegar a poner a prueba la solidez del sistema democrático mexicano y la solvencia de su justicia electoral, considerando que

²En términos de lo establecido en los artículos 41, segundo párrafo, Base II de la Constitución; 36, párrafo 1, inciso c), 48, párrafo 1, inciso b) y 78 del COFIPE.

³ Misma que en términos de la Tesis VIII/2005, con rubro: “*ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD, DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS*”, vigente y obligatoria, aprobada por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión celebrada el 1 de marzo de 2005, que establece los criterios mínimos para armonizar la libertad autoorganizativa y el respeto al derecho político-electoral fundamental de asociación, así como de otros derechos fundamentales de los ciudadanos afiliados, miembros o militantes, en el marco del análisis de la constitucionalidad y legalidad de sus normas estatutarias.

de conformidad con las normas electorales federales, los partidos políticos nacionales son entidades de interés público, que tienen como fines: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En relación con lo anterior, no debe perderse de vista que los partidos políticos nacionales realizan la función constitucional y legal expuesta con recursos públicos, mismos que por tanto tienen un destino específico, el cual se constituye en una garantía para que estos entes políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y sus campañas electorales. Así, el constituyente permanente determinó que uno de los elementos necesarios para garantizar el cumplimiento de los fines encomendados a los partidos políticos, es el financiamiento público que reciben, y éste a su vez constituye un elemento necesario e indispensable para llevar a cabo sus actividades y con ello cumplir sus fines, los cuales son de interés superior de la sociedad.

En tal virtud, el financiamiento público pertenece al régimen de dominio público, esto es, debe concebirse en función de sus fines y su vinculación directa con la sociedad, como un conjunto de recursos económicos que aporta el Estado con cargo a los fondos públicos, por considerar que estas entidades son elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático y constituyen el enlace entre la sociedad y el Estado.

De tal forma, el financiamiento público constituye una de las partes que componen el patrimonio en general del partido político⁴; sin embargo, se trata de un patrimonio especial que fue otorgado a los partidos políticos con un objeto determinado, relativo a cumplir con las finalidades exclusivas que le confieren la Constitución y el Código.

⁴ Cfr. GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *El Patrimonio*; AGUILAR CARVAJAL Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil; BONNECASSE Julien. Elementos de Derecho Civil. PLANIEOL Y RIPERT. Tratado práctico de Derecho civil francés.

"El patrimonio constituye el conjunto de bienes pecuniarios, morales y obligaciones de una persona física o moral que constituye una universalidad de derechos".

En consecuencia, el financiamiento público que reciben los partidos políticos, constituye un patrimonio de afectación⁵, pues se trata de un conjunto de bienes pecuniarios que forman parte del patrimonio general de dichas entidades, pero conferido para un fin determinado, que debe redundar en una garantía de la sociedad, para el ejercicio efectivo de la democracia.

A mayor abundamiento, derivado del financiamiento público que reciben los partidos políticos, se advierte que dichas entidades tienen la obligación legal de rendir cuentas al IFE respecto de su origen, destino y aplicación. De ahí que estos recursos públicos estén sujetos a un régimen de fiscalización, que no pueden destinarse a un fin diverso al que la propia ley establece; por tanto, al establecerse un instrumento específico para su medición y rendición de cuentas, lo que el Consejo General debe motivar es un ejercicio real de la democracia, a fin de legitimar la función constitucional de todas y cada una de las instituciones autónomas que actualmente integran el sistema electoral, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional.

Relacionado con lo anterior, debe señalarse que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional obligatorio, incorporado a nuestro orden jurídico nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución desde el 24 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo del mismo año, establece:

“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

⁵ Cfr. ORRERO ACUÑA, Juan Andrés. Apuntes de Derecho Civil. GARRIDO GRATERON, Mary Sol: "Bienes y derechos reales" Derecho Civil III, Segunda Edición, Fondo Editorial USM, Caracas ,2000. FLORES, Claudia. El Patrimonio.

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

En consecuencia, es una garantía de la sociedad, el tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas; por tanto, es obligación del Estado, a través de sus autoridades y entidades de interés público, establecer las condiciones, que determinen una mayor difusión del ejercicio del financiamiento público de los partidos políticos y coaliciones, con la finalidad de evaluar los resultados siguientes:

a) la obligación de los partidos políticos de generar la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular; y

b) la obligación de los partidos políticos de garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en las candidaturas a cargos de elección popular.

Aunado a lo expuesto, el contexto que sirve para interpretar una determinada norma de un tratado internacional, no se limita al texto del instrumento internacional del cual aquélla hace parte, sino que suele abarcar diversos tratados que guardan relación con la materia objeto de interpretación; a pesar incluso de que estos últimos sean parte de otros sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

Lo anterior, en razón que los tratados internacionales no se interpretan de manera aislada, sino armónicamente entre sí, con el propósito de ajustarlos a los diversos cambios sociales y a los nuevos desafíos de la comunidad internacional, siguiendo para ello unas reglas

hermenéuticas específicas existentes en la materia, las cuales conducen a lograr una comprensión coherente del actual derecho internacional público.

Así tenemos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha señalado, que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, y que tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Por tanto, resulta evidente, que con la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos se tendrán que considerar las reformas conducentes a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales, en la que se encuentra el financiamiento público, para satisfacer a la sociedad con respecto a su ejercicio, guiados en el resultado que deben producir y que redunde en los fines constitucionales de la democracia.

De ahí que la razón fundamental de la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007⁶, en materia de financiamiento público, al establecer topes en los gastos de campaña, es garantizar condiciones equitativas en la competencia político-electoral y evitar la injerencia de intereses ilegales e ilegítimos en la vida de los partidos políticos nacionales.

En este sentido, si bien no existe una figura jurídica, a través de la cual pueda realizarse un análisis ciudadano de la aplicación de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos nacionales, el financiamiento público a los partidos políticos nacionales debe concebirse en función de sus fines y su vinculación directa con la sociedad, como un conjunto de recursos económicos que aporta el Estado con cargo a los fondos públicos, por considerar que estas entidades son elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático y constituyen el enlace entre la sociedad y el Estado, en consecuencia el beneficio que produzca el ejercicio de estos recursos públicos debe redundar en la **transparencia en la rendición de cuentas, en la** participación informada

⁶ Vid artículo segundo transitorio Constitucional del Decreto de fecha 6 de noviembre de 2007.

del pueblo en la vida democrática del país, así como en hacer posible a los ciudadanos el acceso al ejercicio del poder público, traduciéndose en **equidad en las contiendas políticas, para lograr el fin constitucional de la democracia.**

De ahí que los instrumentos materia del presente voto particular, que fueron presentados a consideración del Consejo General, cobran una importancia particular, puesto que constituyen el mecanismo para medir la equidad de las elecciones celebradas durante el 2011-2012, así como para contabilizar y contrastar los gastos de los distintos candidatos que contendieron para un mismo puesto de elección popular.

Al respecto, **no debe perderse de vista, como se ha señalado, el interés general que representa el derecho de la ciudadanía** —tanto en su vertiente de derecho político a votar y ser votado, como la relativa al derecho a la información— **a conocer el origen, destino y aplicación de los recursos —mayoritariamente públicos— erogados durante un proceso electoral.** Lo anterior, considerando que el segmento de la equidad asociado a los recursos involucrados en una contienda electoral, se relaciona directamente con el núcleo de la competencia democrática, al tratarse de uno de los principales parámetros de equidad —el único reconocido como tal de forma expresa, en el artículo 41 constitucional.

Sobre el particular, debe destacarse que **si bien la inequidad en la erogación de recursos en una determinada campaña no constituye una causal de nulidad de una elección a nivel federal, la equidad en su desarrollo sí es un factor a valorar para determinar su validez.** En este sentido, es claro que en el modelo vigente el juzgador último de la validez de las elecciones celebradas en el 2012 no tuvo a su alcance de forma oportuna, información cierta y completa respecto del gasto de los distintos contendientes, a fin de realizar un análisis integral sobre las condiciones de equidad o no en las que se desarrollaron las contiendas.

No obstante, una vez que se cuenta con esta información, con independencia de que la misma no tenga efectos en la validez o no de una elección, esta autoridad está llamada a un análisis estricto y riguroso del ejercicio de los recursos de los partidos políticos y

coaliciones; una actuación contraria tiene un efecto muy grave en la competencia democrática y en la garantía del ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos.

Por ello, el Consejo General estaba obligado a realizar un análisis integral de la información contenida en los instrumentos materia del presente voto particular, para vigilar que las erogaciones realizadas por los distintos contendientes en el pasado proceso electoral cumplieran con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de la materia; y en su caso, sancionar las irregularidades detectadas, y establecer las medidas necesarias para que los instrumentos para su medición reflejaran de forma cierta, clara y transparente, el ejercicio de los gastos. Es mi convicción que esa es la única forma en que podría cumplir con su función de Estado; es la única forma para garantizar los derechos de las y los ciudadanos, la transparencia en el ejercicio de los recursos y una adecuada rendición de cuentas de los contendientes en un proceso electoral.

CUARTO. Ahora bien, una vez establecido el marco jurídico aplicable al caso sujeto a estudio, así como la naturaleza de los recursos públicos que forman parte del financiamiento de los partidos políticos, y los derechos que el Consejo General estaba llamado a garantizar, en los apartados siguientes procederé a desarrollar los elementos y criterios contenidos en los instrumentos materia del presente voto particular, a través de los cuales, a mi consideración, se “validan” y “naturalizan” mecanismos para el ejercicio del gasto y criterios que generan distorsiones, y desigualan la medición de unos y otros contendientes, en detrimento de un análisis respecto del marco de equidad en el que se desarrollaron las contiendas electorales del pasado proceso comicial federal.

¿Cuáles son los elementos que generan esta distorsión?

- i) el tratamiento brindado por la Unidad y avalado por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General, a los recursos erogados por la coalición parcial que contendió en las pasadas elecciones, y por los partidos políticos que la integraron;

- ii) la interpretación que desde el 6 de febrero pasado, la Unidad nos propuso y la mayoría de las y los Consejeros Electorales respaldaron, respecto de la aplicación del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización; en particular, por lo que hace a su inciso b);
- iii) algunos de los criterios de beneficio utilizados por la Unidad, a través de los cuales: se analiza propaganda similar de los diversos contendientes con criterios diferenciados, de forma injustificada se amplía el número de candidatos beneficiados por cada uno de los gastos, y se determinan beneficios respecto de una determinada propaganda a candidatos que no se relacionan con la misma; y
- iv) los criterios utilizados por la Unidad para determinar los costos de los gastos “no reportados” por los partidos políticos y coaliciones.

En relación con lo anterior, es mi convicción que la consolidación de la información correspondiente a los recursos erogados en las distintas campañas celebradas en 2012 debió permitir a la autoridad valorar el proceso de erogación de los distintos contendientes en su conjunto, y no solamente a través de particularidades que, en lo individual —como se expone en los apartados siguientes— podían generar efectos distorsionadores —en ocasiones de gran trascendencia, y en otros, potencialmente menores— en el procedimiento de fiscalización, pero que en su conjunto implicaron distorsiones de una magnitud tal, que pervirtieron el sentido mismo de la función que esta autoridad estaba llamada a desempeñar.

Es precisamente a partir de un análisis integral de la actuación de los distintos contendientes que la autoridad electoral debió ejercer a plenitud sus facultades de vigilancia, interpretación y supervisión, para garantizar que la Resolución que aprobara fuera útil para cumplir con su función, tanto en relación con la medición de la equidad en la contienda celebrada, como respecto de su obligación de tutelar los derechos de las y los ciudadanos, la transparencia en el ejercicio de los recursos y una adecuada rendición de cuentas de los contendientes en un proceso electoral.

QUINTO. Como lo señalé en el marco de las distintas sesiones del Consejo General en las que se discutieron los instrumentos materia del presente voto particular, debo señalar en primer momento, una problemática estructural o error conceptual del que, a mi consideración, parte el análisis realizado por la Unidad de Fiscalización, y aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, respecto del tratamiento brindado a la fiscalización de los recursos erogados por la coalición parcial que contendió en las pasadas elecciones, y por los partidos políticos que la integraron. Error conceptual que no permite que los instrumentos analizados cumplan con su finalidad.

Para explicar lo anterior, debemos partir de que, el modelo constitucional y legal en materia electoral establece la equidad como principio esencial de la contienda, misma que se garantiza a través de la determinación de las reglas a que se sujeta el financiamiento público y privado de los propios partidos políticos y sus campañas electorales, y mediante el establecimiento de topes máximos de gastos de campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados Federales.

Relacionado con esto, tal como se desprende de las disposiciones transcritas en el considerando segundo del presente voto, el COFIPE permite que, para fines electorales, los partidos políticos formen coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, y desarrolla un conjunto de reglas para garantizar un acceso equitativo a financiamiento y prerrogativas, tanto para los partidos políticos que contienden en lo individual, como para aquéllos que deciden conformar una coalición.

Al respecto, el Código establece dos modalidades de coaliciones con reglas distintas:

- Por un lado, contempla las “coaliciones totales”, en las que los partidos políticos que la integran actúan, para efectos electorales y respecto de todas las elecciones que se celebran —a Presidente, Diputados y Senadores, electos por el principio de mayoría relativa— como un solo partido, incluso para la asignación del 30% de la prerrogativa de acceso a tiempos en radio y televisión que se distribuye en forma igualitaria.

Ello se justifica en el hecho que, con independencia de su participación conjunta en el proceso electoral, postulan el mismo número de candidatos que un partido político en lo individual para contender a los distintos puestos de elección popular, por lo que requieren de los mismos tiempos y espacios para promoverlos.

- Por otra parte, se prevé la posibilidad de conformar “coaliciones parciales”: para postular un mismo candidato a Presidente de la República, y hasta un máximo de 20 fórmulas de candidatos a Senadores y 200 fórmulas de candidatos a Diputados, por el principio de mayoría relativa.

A diferencia de lo que ocurre con las coaliciones totales, en el caso de las parciales, los partidos que las integran únicamente actúan como un solo partido, respecto de las elecciones para las que determinaron coaligarse, no así respecto de las demás elecciones, en las que contienden en lo individual. Por ello, para efectos de la distribución de tiempos en radio y televisión, los partidos integrantes de la coalición parcial ejercen sus derechos a acceder a su respectiva prerrogativa, por lo que hace al 30% que se distribuye en forma igualitaria, por separado.

Asimismo, en el caso de las coaliciones parciales, los topes de gastos de campaña de los candidatos que postulan en lo individual son independientes de aquéllos de los demás partidos políticos que integran la coalición, así como de los de los candidatos postulados por la coalición.

Estas previsiones atienden a la necesidad de que los partidos realicen campañas, en lo individual, para promover a los candidatos que postulan, y que no forman parte de la coalición.

Dicho de otra forma, tanto la Constitución, como el Código y el Reglamento de Fiscalización establecen reglas específicas para garantizar que los candidatos que contienden a un mismo puesto de elección popular cuenten con condiciones de equidad para el desarrollo de sus respectivas campañas, con independencia de si son postulados por

un partido político que contiene individualmente, por una coalición total o por una coalición parcial.

En este sentido, tratándose de partidos políticos que deciden contender de forma conjunta en determinadas elecciones, se establecen reglas diferenciadas entre las coaliciones totales y las parciales —tanto en su acceso a tiempos en radio y televisión, como en la existencia de topes individuales de gastos de campaña para los candidatos que postulan, respecto de aquéllos que corresponden a los candidatos postulados por los demás partidos integrantes de la coalición—, atendiendo a su propia naturaleza, para reconocer tanto la necesidad de brindar a los candidatos postulados por cada uno de los partidos integrantes de las mismas —al tratarse, en el caso de las coaliciones parciales, de un número menor de candidatos que pueden realizar campañas conjuntas—, condiciones de equidad en la competencia respecto de sus contendientes, como el desequilibrio que se causa cuando los partidos integrantes de una coalición parcial actúan, en relación con las campañas en las que contienden por separado, como una sola fuerza política.

Al respecto, si bien como se ha señalado, los partidos que integran una coalición parcial contienden como un solo partido y de esa forma se deben sujetar a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, ello es únicamente respecto de las candidaturas que postularon de forma coaligada, mientras que los partidos políticos integrantes de la misma contienden en lo individual y por separado, respecto de las candidaturas restantes, de forma tal que se trata de contendientes diversos, según la elección de que se trate —uno (la coalición), en el caso de las candidaturas coaligadas, y dos o más (los partidos políticos), cuando compiten por separado, en candidaturas que no fueron incluidas en la coalición.

De esta forma, si bien dos o más partidos políticos pueden formar coaliciones parciales para competir en determinadas elecciones, y al mismo tiempo, participar en lo individual en las elecciones para las cuales postularon candidatos propios, **las reglas que les son aplicables parten del principio de diferenciar unas campañas de las otras**, pues de lo contrario, las reglas diferenciadas que se establecen para los partidos que integran una coalición parcial —respecto de aquéllas aplicables a las coaliciones totales y a los partidos políticos que

contienen de forma separada— se desvirtúan, generando condiciones de competencia diferenciadas e inequitativas, al actuar como una sola fuerza política, respecto de la totalidad de las campañas en las que contienen —ya sea en lo individual, o como parte de una coalición.

En este sentido, derivado de la decisión de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México de coaligarse sólo parcialmente, los tres entes que contendieron —la coalición, el PRI y el PVEM— únicamente podían realizar campañas comunes respecto de los candidatos que postularon conjuntamente, a través de la coalición, no así respecto de aquéllos que abanderaron los partidos políticos en lo individual.

De lo contrario, como ocurre en los documentos materia del presente voto particular, no se justifica la existencia de reglas diferenciadas establecidas legalmente para las coaliciones parciales, y su aplicación genera efectos contrarios al principio de equidad, pues pasan de ser medidas equilibradoras, a convertirse en parámetros de desequilibrio, tanto en el ejercicio del gasto, como en su medición.

En este contexto, es mi convicción que el análisis que la Unidad de Fiscalización realizó a los recursos erogados por la coalición parcial “Compromiso por México”, partió de un error conceptual que se advierte desde el inicio del Dictamen Consolidado correspondiente a la misma, en el que señaló que: *“la coalición fue parcial, lo que implicó que los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México realizaran gastos que también beneficiaran a candidatos postulados por la coalición o que a su vez la coalición realizara gastos en beneficio de los candidatos postulados por los partidos en comento”*.

Esta interpretación indebida se evidencia asimismo en el hecho que la Unidad haya aceptado, desde el momento en que el PRI y el PVEM presentaron sus criterios de prorrateo —en atención a lo previsto en el artículo 177, inciso b) del Reglamento de Fiscalización—, que éstos establecieran un porcentaje de distribución de sus gastos que contemplara al candidato presidencial, siendo que éste no fue postulado por dichos partidos en lo individual, sino por la coalición “Compromiso por México”, que ellos determinaron conformar. Lo anterior, considerando que en términos de lo dispuesto en el párrafo 2 del

artículo 95 del COFIPE, *“los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte”*. Por ello, los gastos que tales partidos erogaron con motivo de las campañas electorales en las que contendieron en lo individual, no eran susceptibles de beneficiar —de forma legal— al candidato presidencial postulado por la coalición de referencia.

Dicho de otro modo, contrario a las previsiones constitucionales, legales y reglamentarias señaladas, la Unidad de Fiscalización indebidamente validó y “naturalizó” un ejercicio de gastos de la coalición y los partidos políticos que la integraron, en el que actuaron como si se tratara de una sola fuerza política, que únicamente debía ajustar su contabilidad a través de *“transferencias en especie de acuerdo a la distribución de conformidad con los criterios de prorrateo planteados por cada partido político”*. Sin embargo, al adoptar la determinación anterior, la Unidad no consideró que los efectos que derivaron de la misma “desnaturalizaron” la función de los instrumentos que puso a consideración del Consejo General.

Así, los instrumentos presentados por la Unidad convalidan un ejercicio de gastos a partir del cual, contrario a las previsiones constitucionales, legales y reglamentarias, dos partidos políticos que decidieron competir conjuntamente sólo para 220 cargos de elección popular, por la vía de los hechos, ampliaron sus candidaturas comunes a 510 —considerando los 145 propios de cada uno de los partidos políticos—, mientras que el resto de los contendientes únicamente compitieron con 365 candidatos.

Si bien en el marco de las sesiones del Consejo General celebradas el 10 y 15 de julio pasado, algunos de sus integrantes argumentaron que no se contaba con alguna evidencia de que la coalición parcial y los partidos políticos que la integraron hubieran aplicado un gasto específico a las 510 candidaturas posibles, ese debate es absurdo, pues los efectos de que la coalición “Compromiso por México”, el PRI y el PVEM hayan distribuido sus gastos entre estos 510 candidatos —potenciales— no derivan de la existencia de uno o varios gastos específicos prorrateados entre todos ellos, sino en la de distintos gastos que generaron beneficios a candidatos de uno y otro de los contendientes —es decir, de gastos específicos que a la vez generaron beneficios a candidatos postulados por la coalición y a candidatos

abanderados por uno u otro de los partidos—. Ello, pues el ejercicio del gasto no necesariamente es nacional —único caso en que todos los candidatos postulados por un contendiente pudieran ser beneficiados por el mismo—, sino que se pueden realizar por distrito, entidad o región —mismos que conjuntamente pueden beneficiar a la totalidad de los 510 candidatos—. En este sentido, debe señalarse que en el Dictamen Consolidado sí se observan gastos conjuntos entre las distintas fuerzas políticas que se han referido, de forma tal que tanto la coalición como el PRI y el PVEM dispusieron de este número de candidaturas para la división de sus gastos, en uno u otro momento, tal como se muestra en los ejemplos contenidos en los fragmentos de las cédulas siguientes elaboradas por la Unidad de Fiscalización:

DATOS DE LOS COMPROBANTES																								
Referencia contable	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12	PD-392/06-12										
4 Contrato / fe																								
5 Monto del contrato	524,555.60	19,698.36	238,215.05	25,595.40	11,536.20	20,845.20	10,387.60	20,482.40	69,757.20	13,050.00	22,950.60	39,393.60	10,648.80	991,081.45										
6 No de factura	D4927	D4928	D5273	D4849	D4851	D4853	D4855	D4859	D4920	D4861	D4863	D4865	D4867	D5228										
7 Fecha	25-07-12	25-07-12	14-08-12	23-07-12	23-07-12	23-07-12	23-07-12	23-07-12	23-07-12	23-07-12	23-07-12	23-07-12	23-07-12	11-09-12										
8 Proveedor	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA	OPUSION PANORAMA										
9 Observación																								
10 Tipo de Gasto																								
11 Monto de la factura	524,555.60	19,698.36	238,215.05	25,595.40	11,536.20	20,845.20	10,387.60	20,482.40	69,757.20	13,050.00	22,950.60	39,393.60	10,648.80	991,081.45										
12 Criterio de Priorización	PRESIDENTE	DIPUTADOS	SENADORES	TOTAL																				
13 %	1.00%	48.00%	50.00%																					
14 Monto Involucrado	1,729,200.00																							
15 FEDERAL	13,156.02	-	-	1,021.73	-	7,735.90	5,462.21	-	-	1,360.18	-	5,173.71	8,170.34	-										
16 LOCAL	-	-	-	586.03	-	-	-	-	-	-	-	2,867.45	-	-										
17 PRESIDENTE	11,746.45	-	-	1,461.60	-	6,239.63	4,551.84	-	-	1,193.14	-	6,545.46	6,809.62	-										
18 CRITERIO DEL PP	1,409.57	-	-	146.16	-	1,492.27	910.37	-	-	162.94	-	1,575.71	1,361.72	-										
19 TOTAL	13,156.02	-	-	1,607.76	-	7,735.90	5,462.21	-	-	1,360.18	-	8,141.16	8,170.34	-										
20 Estados Beneficiarios (diputado)		BAJA CALIFORNIA SUR	BAJA CALIFORNIA	CAMPECHE	CHAPAS	CHIHUAHUA	COAHUILA	COLIMA	DISTRITO FEDERAL	DURANGO	GUANAJUATO	GUERRERO	HIDALGO	JALISCO	MEXICO	MICHOACÁN								
21 Importe	140,957.40			14,616.00		149,727.00	91,636.80			16,704.00		157,570.92	#####			136,411.00								
22 Concurrence (señalarlo con "1")				1.00								1.00												
24 CAV. BENEF. DE 2011	DATOS GENERALES														SEGÚN AUDITORÍA				SEGÚN PARTIDO POLÍTICO				DIFERENCIA	
	PP	TIPO DE CANDIDATO	ENTIDAD	DISTRITO	NOMBRE	APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	50% IGUALITARIO	50% CRITERIO DEL PARTIDO	TOTAL	FEDERAL	LOCAL	CANDIDATO BENEFICIARIO	MONTO FEDERAL	MONTO LOCAL	FEDERAL	LOCAL							
26 1	CxM	PRESIDENTE	PRESIDENTE		ENRIQUE PEÑA NIETO			86,820.98	17,392.90	104,213.88	89,926.51	14,287.36												
246 9			TOTAL DIPUTADOS					49,473.76	1,393.75	50,867.51	35,725.12	15,142.38				35,725.12	15,142.38							
277 0			TOTAL SENADORES																					
278 10			TOTAL CXM					136,294.74	18,786.65	155,081.38	125,651.64	29,429.75				125,651.64	29,429.75							
399 0			TOTAL DIPUTADOS																					
466 0			TOTAL SENADORES																					
467 0			TOTAL PRI																					
580 81			TOTAL DIPUTADOS					559,708.35	15,999.15	575,707.51	504,184.04	71,513.47				504,184.04	71,513.47							
556 28			TOTAL SENADORES					173,641.95	834,829.24	1,008,501.19	869,596.37	138,904.82				869,596.37	138,904.82							
557 109			TOTAL PVEM					733,350.30	850,858.39	1,584,208.70	1,373,790.42	210,418.28				1,373,790.42	210,418.28							
558 119			TOTAL GENERAL					869,645.04	869,645.04	1,739,290.08	1,499,442.05	239,848.03												

*Tal como se observa en el fragmento de la cédula anterior, el gasto contenido en la misma fue distribuido o prorrateado entre un total de 119 candidatos: el candidato presidencial (postulado por la coalición), 9 candidatos a Diputados (postulados por la coalición), 81 candidatos a Diputados (postulados por el PVEM) y 28 candidatos a Senadores (postulados por el PVEM).

ANEXO 23											CRITERIO		ELEMENTOS OBJET	
DATOS DE LOS COMPONENTES											2		ELEMENTOS OBJET	
REGISTRO DEL GASTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	TOTAL	2		ELEMENTOS OBJET	
Referencia contable	PD-0006-12	PD-0006-12	PD-0006-12											
No de Factura	RS 602	RS 602	RS 602											
Fecha	23/07/2012	23/07/2012	23/07/2012											
Proveedor	SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES PERFORADORES DE AUTOTRANSPORTE SINDARESY COMERCIO DE LA REPUBLICA MEXICANA S. DE RL	SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES PERFORADORES DE AUTOTRANSPORTE SINDARESY COMERCIO DE LA REPUBLICA MEXICANA S. DE RL	SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES PERFORADORES DE AUTOTRANSPORTE SINDARESY COMERCIO DE LA REPUBLICA MEXICANA S. DE RL											
Observación	DF ESTADO AZTECA	DF ESTADO AZTECA	DF ESTADO AZTECA											
Tipo de Gasto	MULTANTES	MULTANTES	MULTANTES											
Monto de la factura	5,894.04	5,894.04	5,894.04											
Columna de Prorrateo	PRESIDENTE	CONCENTRADORIA	CONCENTRADORIA PRI											
13														
14	FEDERAL	LOCAL												
15	5,894.04													
16	464.00													
17	5,430.04													
18	5,894.04													
19														
20														
21														
22														
23														
24														
25														
26														
27														
28														
29														
30														
31														
32														
33														
34														
35														
36														
37														
38														
39														
40														
41														
42														
43														
44														

*Tal como se observa en el fragmento de la cédula anterior, el gasto contenido en la misma fue distribuido o prorrateado entre un total de 44 candidatos: el candidato presidencial (postulado por la coalición), 30 candidatos postulados por la coalición, y 14 candidatos postulados por el PRI.

En relación con lo anterior, debe señalarse, adicionalmente, que en el apéndice 6 del Dictamen Consolidado, denominado “Relatoría de incumplimientos”, se incluye en una tabla, el “Catálogo de Elementos Subjetivos” con los que se determinaron los criterios del prorrateo, según los cuales, por ejemplo:

NO.	CRITERIO DE PRORRATEO	APLICADO					
		PAN	COMPROMISO POR MÉXICO	MOVIMIENTO PROGRESISTA	PRI	PVEM	NUEVA ALIANZA
5	Publicidad con el logotipo del PVEM con la leyenda Vota Verde-Candidatos del Partido Verde; por lo tanto, se prorratea, entre los Diputados y Senadores (COA Y VERDE) de la entidad que beneficio la propaganda y EPN.					✓	

NO.	CRITERIO DE PRORRATEO	APLICADO					
		PAN	COMPROMISO POR MÉXICO	MOVIMIENTO PROGRESISTA	PRI	PVEM	NUEVA ALIANZA
19	Publicidad que beneficia la campaña de E.P.N.; en una entidad que fue postulada por el PRI, PVEM y la COA ; sin embargo, dicha publicidad contiene el lema " vota por los candidatos a Diputados o Senadores ", por lo tanto, se prorratea entre todos los candidatos a Diputados o Senadores de la entidad (PRI PVEM y COA) y E.P.N.		✓		✓	✓	
22	Publicidad del PVEM con el nombre de E.P.N. y logos del PRI y PVEM ; sin embargo, es un estado Coaligado parcialmente; por lo tanto, se aplica el prorrato a E.P.N. y todos los candidatos a Diputados y Senadores (PRI, PVEM y COA), debido a que el PRI y el PVEM, forman parte de la Coalición,		✓		✓	✓	
26	Publicidad que contiene el nombre de E.P.N., con el logo del PRI y PVEM y la leyenda "Compromiso por México" , distribuida en toda la república, por lo tanto se aplica el prorrato a todos los candidatos a Diputados y Senadores de la republica (PRI, PVEM y COA).		✓		✓	✓	

Es decir, de los propios criterios de prorrato establecidos por la Unidad de Fiscalización se desprende que ésta acepta y permite la distribución de gastos por propaganda que, contrario a la normatividad de la materia, a la vez genera beneficio a tres contendientes independientes en el proceso electoral pasado.

Incluso, se cuenta con evidencias de gastos — derivados de eventos públicos a los que acudieron candidatos a Senadores y a Diputados por los estados de Nuevo León y Puebla, respectivamente, postulados tanto por el PRI, como por el PVEM— cuyos beneficios se dividieron o prorrataron entre estos —y otros candidatos más de la coalición—. Al respecto, no debe perderse de vista que los candidatos a Senadores y Diputados del PRI y del PVEM que respectivamente se vieron beneficiados por estos gastos conjuntos no eran candidatos comunes de la coalición, sino contendientes para el mismo puesto de elección popular, lo que constituye el extremo del planteamiento aceptado —sin observación y sin consecuencias—, tanto por la Unidad de Fiscalización, como por la mayoría de las y los Consejeros Electorales.

En el fragmento de cédula siguiente se muestra uno de los ejemplos referidos:

ANEXO IF																	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TOTAL							
1	DATOS DE LOS COMPROBANTES																
2	Referencia contable	16/10/16-11															
3	Concepto c/c	NO															
4	Monto del comprobante	404															
5	No de factura	271042202															
6	Fecha	AS TERRA S.A. DE C.V.															
7	Proveedor	NO PRESENTA CONTRATO															
8	Observación	RENTA															
9	Tipo de gasto	RENTA															
10	Monto de la factura	17,400.00								17,400.00							
11	Criterio de Prorratao	PRESIDENTE	D y S	TOTAL													
12		9.59%	49.59%	59.89%													
13	Monto a Prorratar	17,400.00															
14		IGUALITARI	-	-	-	-	-	-	-	-							
15	PRESIDENTE	CRITERIO	-	-	-	-	-	-	-	-							
16	TOTAL	TOTAL	-	-	-	-	-	-	-	-							
17	Estados Beneficiarios (diputados)																
18		AGUASCALIENTES	BAJA CALIFORNIA SUR	BAJA CALIFORNIA	CAMPECHE	CHIAPAS	CHIHUAHUA	COAHUILA	COLIMA	DISTRITO FEDERAL	DURANGO	GUANAJUATO	GUERRERO	HIDALGO	JALISCO	MEXICO	MICHOACÁN
19	Importe																
20	Concurrencia (estados con)																
21																	
22																	
23	DATOS GENERALES																
24	CAN. BENEFICARIO	TIPO DE CANDIDATO	ENTIDAD	DISTR.	NOMBRE	APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	50% IGUALITARI	50% CRITERIO DEL PARTIDO	TOTAL	FEDERAL	LOCA	UNIFORME	MONTO FEDERAL	MON LOCA	FEDERAL	LOCA
25	1	CAH PRESIDENTE	PUEBLA		ENRIQUE	PERA	MIETO	2,988.00	87.00	2,987.00	2,987.00	-	1.00	522.00	-	2,465.00	-
26	0	CAH DIPUTADO	PUEBLA					-	-	-	-	-	16.00	16,044.00	-	16,044.00	-
27	0		TOTAL					-	-	-	-	-	17.00	16,060.00	-	16,060.00	-
28	0		PUEBLA					-	-	-	-	-	2.00	1,872.71	-	1,872.71	-
29	0		TOTAL					2,988.00	87.00	2,987.00	2,987.00	-	17.00	18,466.71	-	18,466.71	-
30	0		TOTAL					2,988.00	87.00	2,987.00	2,987.00	-	17.00	18,466.71	-	18,466.71	-
31	1	PRI DIPUTADO	PUEBLA	16	LISANDRO	CAMPOS	CORDOVA	2,988.00	4,306.50	7,294.50	7,294.50	-	1.00	936.40	-	6,278.10	-
32	1		PUEBLA		ARISTIDES	CAMPOS		2,988.00	4,306.50	7,294.50	7,294.50	-	1.00	936.40	-	6,278.10	-
33	1		TOTAL					2,988.00	4,306.50	7,294.50	7,294.50	-	1.00	936.40	-	6,278.10	-
34	1	PVEM DIPUTADOS	PUEBLA	16	EDITH	OID	PALACIOS	2,988.00	4,306.50	7,294.50	7,294.50	-	-	-	-	7,294.50	-
35	1		PUEBLA					2,988.00	4,306.50	7,294.50	7,294.50	-	-	-	-	7,294.50	-
36	1		TOTAL					2,988.00	4,306.50	7,294.50	7,294.50	-	-	-	-	7,294.50	-
37	0		TOTAL					-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
38	0		TOTAL					2,988.00	4,306.50	7,294.50	7,294.50	-	-	-	-	7,294.50	-
39	2		GENERAL					5,700.00	5,700.00	17,400.00	17,400.00	-	18.00	17,377.11	-	22.89	-

*Tal como se observa en el fragmento de la cédula anterior, el gasto contenido en la misma fue distribuido o prorrateado entre, además del candidato presidencial (postulado por la coalición), los candidatos a Diputado postulados tanto por el PRI, como por el PVEM, por el Distrito 16 de Puebla.

Ante el contexto expuesto, surge una interrogante: ¿cuáles son los efectos de ampliar el número de candidatos postulados por una sola fuerza política, para efectos de la medición de la equidad en la competencia?

La respuesta es clara: el hecho que una fuerza política tenga la posibilidad de ampliar el número de candidatos que postula —ya sea a nivel estatal o distrital— respecto de sus contendientes, genera una distorsión respecto de la asignación de los gastos prorratables efectivamente realizados por cada uno de las y los candidatos, pues el beneficio posible de un gasto con las mismas características para unos candidatos y otros es muy distinto, ya que al contar con un número mayor de candidatos entre los que dividir los beneficios de un determinado gasto, éste se diluye o pulveriza, reduciendo el impacto a cada uno de ellos, lo que en consecuencia, genera la posibilidad de que cada uno de los 510 candidatos realice

más erogaciones, sin rebasar el tope de gastos establecido para cada una de las campañas, o rebasándolos sólo a partir de un ejercicio mayor de gastos.

Dicho de otro modo y para efectos de simplificar el efecto señalado, si un partido político tiene 10 candidatos entre los que puede dividir un gasto de \$100, a cada uno de ellos les corresponderá un máximo de \$10; sin embargo, si una coalición parcial cuenta con 15 candidatos entre los que dividir el mismo gasto, a cada uno de ellos les corresponderán sólo \$6.7, lo que les permitirá erogar o beneficiarse de un número mayor de gastos antes de alcanzar o rebasar los topes de gastos establecidos, pues los \$3.3 restantes que de forma indebida no se le contabilizaron como gasto, implicarán la posibilidad de beneficiarse por otra erogación, antes de encontrarse en la misma situación financiera o contable, que sus contendientes por el mismo cargo de elección popular. Ello, sin considerar siquiera el efecto adicional que derivará de la aplicación diferenciada del porcentaje de prorrateo del 50% del gasto que cada uno de los partidos políticos determinó, al amparo del inciso b) del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización, mismo que potencializa el efecto señalado.

La situación expuesta no sólo genera condiciones de inequidad en la competencia, sino que permite la simulación de los gastos de los candidatos de una coalición parcial y los partidos políticos que las integran, en relación con los topes de gastos de campaña, que pervierten el sentido mismo de la fiscalización, pues del análisis de los gastos reportados tanto por la coalición “Compromiso por México”, como por los partidos políticos Revolucionario Institucional y/o Verde Ecologista de México, se desprende que los tres entes erogaron gastos que implicaron a la vez un beneficio tanto a candidatos de la coalición como de los partidos políticos, por un monto que —en su estimación mínima— corresponde a cerca de \$170 millones.

Lo anterior, tal como se desprende de la tabla relativa a “Transferencias derivadas del prorrateo” contenida en el Dictamen de la coalición, que arroja las cifras siguientes:

COA			
CONCEPTO	PRI	PVEM	TOTAL
Presidente	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Diputados	\$6,557,157.41	\$888.32	\$6,558,045.73
Senadores	\$15,147,299.39	\$36,209.56	\$15,183,508.95
TOTAL	\$21,704,456.80	\$37,097.87	\$21,741,554.68

PRI			
CONCEPTO	COA	PVEM	TOTAL
Presidente	\$7,059,926.55	\$0.00	\$7,059,926.55
Diputados	\$8,838,435.34	\$195,447.00	\$9,033,882.34
Senadores	\$491,495.18	\$0.00	\$491,495.18
TOTAL	\$16,389,857.07	\$195,447.00	\$16,585,304.07

PVEM			
CONCEPTO	COA	PRI	TOTAL
Presidente	\$12,786,214.23	\$0.00	\$12,786,214.23
Diputados	\$59,974,704.09	\$0.00	\$59,974,704.09
Senadores	\$57,655,046.45	\$0.00	\$57,655,046.45
TOTAL	\$130,415,964.77	\$0.00	\$130,415,964.77

Respecto de estas cifras, debe señalarse que, con independencia de que no se trata de montos menores, constituyen la estimación mínima del gasto transferido entre los tres entes, pues parten de los datos auditados por la Unidad de Fiscalización, y que son el resultado de las transferencias realizadas, luego de la aplicación de los criterios de prorrateo establecidos por la coalición “Compromiso por México”, y por los partidos políticos Revolucionario Institucional y/o Verde Ecologista de México, por lo que no se trata de los montos totales involucrados en los gastos —pues éstos no se consignan en el Dictamen presentado por la Unidad— sino sólo de una parte de estos —que fue transferida a los candidatos de otro partido o la coalición—. De lo que se desprende que el gasto efectivamente involucrado fue superior al consignado en la tabla anterior.

Adicionalmente, no debe pasar inadvertido que la validación de un ejercicio del gasto como el expuesto, implica la permisión de casos como el anteriormente referido, en el que las erogaciones de un partido político pueden beneficiar, a la vez, a candidatos que son contendientes entre sí. (Cuestión que se refleja en la tabla anterior, al observar los \$195,447

que fueron transferidos del PRI al PVEM, respecto de sus candidaturas independientes y separadas.)

En relación con la problemática expuesta, tal como diversos integrantes del Consejo General lo expusieron en el marco de la sesión celebrada el 15 de julio pasado, el efecto real que esta situación generó en los gastos erogados en las pasadas elecciones se evidencia con un comparativo de los gastos totales de las dos coaliciones (que son los dos contendientes con mayores gastos, a nivel global), y del monto de rebase de topes de una y otra, pues mientras la coalición parcial “Compromiso por México”, el PRI y el PVEM, vistos como una sola fuerza política, gastaron \$437.9 millones más que la coalición total “Movimiento Progresista” (lo que implica un gasto mayor en 63.09%), su rebase de topes es únicamente \$10.9 millones por encima del de la segunda.

En relación con lo anterior, debe destacarse que el problema expuesto no radica —en sí mismo— en si los partidos políticos y coaliciones realizaron —globalmente— erogaciones mayores o menores; la distorsión se genera a partir de la validación —por parte de la Unidad de Fiscalización y de la mayoría de las y los Consejeros Electorales— de un mecanismo de ejercicio del gasto a través del cual se pervierte la distribución de los gastos, de forma tal que no permite comparar las erogaciones de una candidatura con respecto a sus contendientes, ni con respecto al tope de gastos de campaña establecido por el Consejo General, al diluirse o pulverizarse los mismos entre un universo mayor de candidatos que aquél con el que contaban las demás fuerzas políticas.

Ello generó un efecto de distribución que benefició a todas las candidaturas —tanto a Presidente, como a Diputados y Senadores— abanderadas por la coalición parcial y los partidos políticos que la integraron, ya que todos los gastos que erogaron de forma conjunta les implicaron un impacto menor en su contabilidad —como se expuso anteriormente—, a partir del cual pudieron realizar más erogaciones, sin rebasar el tope de gastos establecido para cada una de las campañas, o rebasándolos sólo a partir de un ejercicio mayor de gastos.

Al respecto, contrario a la postura adoptada por mis colegas, no puedo acompañar un instrumento de medición de los gastos que, como se ha evidenciado, valida un mecanismo de erogación que —sin fundamento constitucional, legal, o reglamentario— genera distorsiones en la aplicación de los gastos, sin establecer siquiera sanciones, ni alguna medida “niveladora” que posibilite una comparación real de los gastos de los contendientes, respecto del tope fijado. En este sentido, es mi convicción que el Consejo General no debió haberlo aceptado en estos términos, pues **en ejercicio de sus facultades de vigilancia, contaba con atribuciones para establecer medidas que reconocieran, sancionaran y compensaran los desequilibrios ocasionados por la actuación irregular de los propios contendientes.**

Ahora bien, respecto de los gastos anteriores, comparto con la Unidad que era necesario reconocer a la totalidad de los candidatos que —en los hechos, aunque de forma irregular— fueron beneficiados por cada uno de ellos —con independencia de si fueron postulados por la coalición o por alguno de los partidos que la integraron—, pues desconocer esta situación implicaría dejar de contabilizar un porcentaje de gasto a alguno o algunos de los candidatos beneficiados —sin algún elemento para determinar a cuáles excluir—, con el correspondiente impacto respecto de su propio tope de gastos de campaña —al haber sido beneficiados por gastos que no les serían contabilizados.

No obstante, no puedo compartir que la forma en que dichas erogaciones fueron realizadas no traiga aparejada una sanción —de al menos un monto igual al involucrado en las mismas—, a pesar que violentaron de forma directa la regla equilibradora contenida en el artículo 125 del Reglamento de Fiscalización, según la cual: *“En el caso de las coaliciones parciales, el partido que hubiere sido designado como responsable del órgano de finanzas de la coalición deberá separar los gastos que realice en beneficio propio y en beneficio de la coalición. En consecuencia, queda prohibida la facturación conjunta de bienes y servicios a nombre de un partido coaligado cuyo beneficio sea tanto para el propio partido como para la coalición”*.

Al respecto, debe destacarse que la razón de ser de dicha disposición no radica únicamente en una distribución formal de las erogaciones a través de facturas separadas, sino que se

trata de un mecanismo para garantizar que no se mezclen los gastos correspondientes a la coalición parcial, con aquéllos que ejercen en lo individual los partidos políticos que la integran, pues de lo contrario, la existencia de reglas diferenciadas que garantizan que los contendientes individuales de cada partido coaligado parcialmente compita en condiciones de equidad, resultan un contrasentido.

Por ello, es mi convicción que el Consejo General debió haber establecido sanciones al responsable de cada uno de los gastos realizados en los términos descritos —ya fuera el PRI, el PVEM o la coalición “Compromiso por México”—, al tratarse de un gasto ilegal, en términos de lo establecido en la Constitución, el COFIPE y el Código.

Adicionalmente, partiendo de la precondition que la mayoría de las y los integrantes del Consejo General validaron el 6 de febrero pasado, relativa a aceptar la interpretación propuesta por la Unidad respecto de la aplicación del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización —misma que no comparto, tal como lo referiré en el considerando próximo, pero que forma parte de los criterios de medición incluidos en los instrumentos materia del presente voto particular—, me parece inaceptable que, tratándose de gastos compartidos entre candidatos postulados por la coalición y por los partidos políticos que la integraron — en lo individual— la distribución de los gastos entre las candidaturas beneficiadas, considere los porcentajes de prorrateo previstos en el inciso b) de dicho artículo.

Lo anterior, pues **un criterio contrario, como el contenido en los instrumentos bajo análisis, permite a los partidos políticos y coaliciones beneficiarse de su propio dolo**, pues a pesar de haber realizado gastos que implicaron una distorsión prohibida por la Constitución, el COFIPE y el Reglamento de Fiscalización, se les aplique el porcentaje de distribución que ellos mismos establecieron para sus gastos respecto de los candidatos que postularon, ya sea como partidos políticos o como coalición parcial, pero no como integrantes de una fuerza política que conjunta a los tres entes que contendieron en el pasado proceso electoral.

Es decir, al tratarse de gastos erogados en contravención a una norma expresa —contenida en el artículo 125 del Reglamento— cuyo propósito es garantizar condiciones de equidad

en el ejercicio de los gastos de una coalición parcial, no debiera aplicarse a éstos el porcentaje establecido por los propios contendientes para la distribución de sus gastos entre las distintas candidaturas que abanderaron, por tratarse de un supuesto diverso, que incluye candidatos que no fueron postulados por ellos.

En este contexto, la distribución de los gastos correspondientes entre las campañas beneficiadas, debió realizarse de forma igualitaria respecto de la totalidad de la erogación, en términos de lo establecido en el inciso a) del mismo artículo 177, pues si bien ello no habría eliminado la distorsión generada, resulta inaceptable que adicionalmente se beneficie un gasto ilegal, con el factor de compensación contable o financiera previsto en el inciso b) del mismo artículo.

Al respecto, debe destacarse que el propio Consejo General aprobó por unanimidad de votos *“Distribuir de manera igualitaria a las campañas beneficiadas los gastos no reportados a la UFRPP por los partidos y coaliciones, que fueron determinados por ésta.”* Es decir, consideró aplicable una medida similar respecto de un gasto diverso, realizado en contravención de las normas de la materia, por lo que una determinación como la propuesta habría sido acorde con los criterios que el máximo órgano de dirección del IFE estableció para conductas igualmente ilegales, cometidas por los contendientes en el mismo ejercicio de fiscalización.

Resulta inexplicable que dicha medida se haya establecido para el caso de unas erogaciones ilegales como lo son los gastos “no reportados”, y no para otras que, como se ha expuesto, también se realizaron en contravención a las normas de la materia, y que generaron una distorsión de la magnitud referida, para la medición de la equidad en la contienda y para la determinación del monto de erogaciones efectuadas por cada una de las candidaturas, en relación con los topes establecidos por la autoridad respecto de cada una de ellas.

Por último, y con el propósito de establecer elementos de medición comparables entre los distintos contendientes, el Consejo General debió establecer un mecanismo “nivelador” a partir del cual, las erogaciones que beneficiaron tanto a candidatos de la coalición parcial como de los partidos que la integraron, y que implicaron una distribución del gasto entre un

número mayor de candidatos que los que hubieran podido ser beneficiados en el caso de un partido político que contendiera en lo individual, implicaran una reducción del tope de gastos de campaña respecto de cada una de las candidaturas beneficiadas, en la misma proporción del gasto que se diluyó o pulverizó como consecuencia de la ampliación de los candidatos beneficiados por los tres contendientes. Lo anterior, con el propósito de que el monto real del tope de gastos de campaña aplicable a cada uno de los contendientes que fueron beneficiados por gastos de esta naturaleza, fuere comparativamente equitativo, respecto de los topes de gastos establecidos para sus contendientes. Ello, considerando que nos encontrábamos ante un ejercicio del gasto que —a través de su dispersión injustificada— evadió ilegalmente los topes establecidos por el propio Consejo General.

Es decir, retomando el ejemplo de un partido político que tiene 10 candidatos entre los que puede dividir un gasto de \$100, mientras que la coalición parcial cuenta con 15 candidatos entre los que dividir el mismo gasto, los \$3.3 que no serían contabilizados para cada uno de los candidatos de la coalición parcial, tendrían que haber sido reducidos (proporcionalmente) de los topes de gastos de campaña de cada uno de esos 15 candidatos, a fin de dotar de eficacia las medidas de equidad establecidas por la autoridad, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en el Código.

De esta forma, el Consejo General podría haber compensado los efectos nocivos generados por un ejercicio ilegal del gasto, que pretendió evadir los topes establecidos por esta autoridad, e imposibilitó —en los términos aprobados— una evaluación real del monto erogado por cada uno de los candidatos. Al respecto, debe señalarse que ello no habría implicado una modificación al monto —como tal— del tope establecido previamente por la autoridad, sino un mecanismo compensatorio, para enfrentar la forma en que diversos contendientes en el pasado proceso electoral simularon un ejercicio de gastos que constituyó un fraude a la ley, en contravención a sus obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias.

De este modo, es mi convicción que al aceptar, sin sancionar ni compensar, erogaciones de esta naturaleza, que permiten la simulación de un gasto para evitar alcanzar el tope de gastos de las distintas campañas que contendieron en el proceso electoral, el Consejo

General invisibilizó la actuación irregular de tres contendientes, y protegió y amparó simulaciones en la contabilización de los gastos, que rompen con uno de los elementos indispensables para el funcionamiento del modelo electoral previsto constitucional y legalmente: el principio de equidad.

SEXO. El segundo elemento distorsionador de la medición y comparación de los gastos efectuados por las y los contendientes se ubica en la interpretación que desde el 6 de febrero pasado, la Unidad nos propuso y la mayoría de las y los Consejeros Electorales respaldaron, respecto de la aplicación del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización; en particular, por lo que hace a su inciso b).

En relación con la misma, resulta importante señalar que el artículo 177 del Reglamento de Fiscalización referido, tiene su origen en un Acuerdo del Consejo General del mes de diciembre del año 1998, por el cual se aprobó el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

En sus antecedentes se precisó que:

“Se establece un criterio de prorrateo para el caso de los gastos de campaña centralizados y las erogaciones que involucren dos o más campañas, disponiendo que por lo menos el cincuenta por ciento de dichas erogaciones deberá ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria entre las diversas campañas beneficiadas por tales erogaciones, en vista de que es necesario otorgar seguridad jurídica a los candidatos a puestos de elección popular, de que los gastos que les benefician en sus campañas sean computados, y de esta manera evitar que, por descuido, se violenten los topes de gasto; y en cuanto al cincuenta por ciento restante se permite que los partidos políticos determinen libremente los criterios de prorrateo a utilizar, en aras de permitir a los partidos políticos ajustar sus gastos de campaña a las estrategias políticas que al respecto adopten [...].”

Ahora bien, para contextualizar la propuesta presentada por la Unidad de Fiscalización, resulta indispensable señalar que, al amparo de lo previsto en el inciso b) del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización, el 8 de octubre de 2012 —es decir, una vez concluida la campaña electoral—, al presentar sus informes de ingresos y gastos de campaña, los partidos políticos nacionales y coaliciones presentaron los criterios de prorrateo o distribución del gasto centralizado en los términos siguientes:

(Para gastos con beneficios a las campañas de Presidente, Senadores y Diputados)

Partido político o coalición	50%	50%			Total
		Presidente	Senadores	Diputados	
Partido Acción Nacional	IGUALITARIO	40%	59%	1%	100%
Compromiso por México		1%	49.50%	49.50%	100%
Movimiento Progresista		34.17%	34.17%	31.67%	100%
Partido Nueva Alianza		100%	0%	0%	100%
Partido Revolucionario Institucional*		1%	49.50%	49.50%	100%
Partido Verde Ecologista de México*		2%	96.00%	2%	100%

(Para gastos con beneficios a las campañas de Presidente y Senadores)

Partido político o coalición	50%	50%		Total
		Presidente	Senadores	
Partido Acción Nacional	IGUALITARIO	20%	80%	100%
Compromiso por México		1%	99%	100%
Movimiento Progresista		55%	45%	100%
Partido Nueva Alianza		100%	0%	100%
Partido Revolucionario Institucional*		1%	99%	100%
Partido Verde Ecologista de México*		2%	98%	100%

(Para gastos con beneficios a las campañas de Presidente y Diputados)

Partido político o coalición	50%	50%		Total
		Presidente	Diputados	
Partido Acción Nacional	IGUALITARIO	50%	50%	100%
Compromiso por México		1%	99%	100%
Movimiento Progresista		55%	45%	100%
Partido Nueva Alianza		100%	0%	100%
Partido Revolucionario Institucional*		1%	99%	100%
Partido Verde Ecologista de México*		2%	98%	100%

*Como se señaló anteriormente, llama la atención que la Unidad haya aceptado, desde el momento en que el PRI y el PVEM presentaron sus criterios de prorrateo —en atención a lo previsto en el artículo 177, inciso b) del Reglamento de Fiscalización— que éstos establecieran un porcentaje de distribución de sus gastos que

contemplara al candidato presidencial, siendo que éste no fue postulado por dichos partidos en lo individual, sino por la coalición “Compromiso por México”, que ellos determinaron conformar, en términos de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 95 del COFIPE, pues los gastos que tales partidos erogaron con motivo de las campañas electorales en las que contendieron en lo individual, no eran susceptibles de beneficiar —de forma legal— al candidato presidencial postulado por la coalición de referencia.

De lo anterior que los partidos políticos nacionales fijaron criterios de distribución del gasto centralizado o prorrateable que oscilan entre el 1 y 100% de distribución del costo para la campaña presidencial, y entre el 0 y 99% de distribución para las campañas a Diputados y Senadores.

Ante esta situación, según consta en los Dictámenes Consolidados correspondientes, presentados al Consejo General, respecto del criterio de prorrateo propuesto por la coalición “Compromiso por México”, el PRI y el PVEM, **en un primer momento, la Unidad de Fiscalización consideró que**⁷:

“Del análisis del artículo [177], y como se advierte en el inciso a) de dicho artículo, el prorrateo debió ser de manera igualitaria entre las campañas involucradas y respecto al cincuenta por ciento de prorrateo restante, éste debió ser prorrateado en los términos, criterios y bases que señale el instituto político o la otrora coalición; sin embargo, el inciso b), del artículo 177, especifica que las bases que establezca el partido debieron ser apegadas y en concordancia con las campañas beneficiadas, esto es, debió haber una correlación entre las campañas beneficiadas, los impactos visuales de la publicidad y el costo incurrido, razón por la cual la campaña con más impacto visual debió ser la más beneficiada en la distribución del gasto, de tal manera que este guardara razonabilidad respecto a los candidatos que se promovieron.

Como se observa, la otrora coalición determinó aplicar un porcentaje menor al entonces candidato a la presidencia de la república; sin embargo, del análisis a las muestras de la

⁷ Si bien las consideraciones de la Unidad de Fiscalización aplican al criterio de prorrateo establecido tanto por la coalición “Compromiso por México”, como por el PRI y PVEM, se incluyen únicamente las comunicaciones relativas al primero, por la similitud de los argumentos hechos valer por unos y otros.

publicidad contratada, se observa que su criterio no guarda proporción respecto de las campañas que se benefician, en virtud de que dicha publicidad contiene en su mayoría la imagen, nombre o slogan del candidato a la presidencia y con letras de menor dimensión, incluso diminutas e imperceptibles, se hace alusión a los candidatos a Diputados o Senadores. [...]

Como se observó, el 50% restante de la distribución igualitaria, lo deja a criterio del partido político o coalición; sin embargo, este debió tener concordancia o justa proporción, de acuerdo al contenido de su publicidad, toda vez que es evidente que el entonces candidato a la presidencia obtuvo un mayor beneficio que los candidatos restantes, por lo que de no aplicarse un criterio razonable, se generara una sub valuación en el ejercicio del gasto, lo que puede repercutir a la equidad de la contienda, ya que la aplicación parcial o sub valuada del gasto, impacta de manera directa en las erogaciones a considerar para efectos de los topes de gastos de campaña.

Lo anterior es así pues en la composición grafica (sic) de esa propaganda, se está haciendo promoción directa y visualmente a un solo candidato (presidencial) identificándose claramente esa circunstancia en la mayoría de los promocionales.”

Al respecto, las consideraciones anteriores las hizo del conocimiento de la referida coalición y le solicitó que presentara, entre otras cosas: *i)* la metodología y los elementos considerados para establecer los porcentajes de distribución aplicados a las campañas beneficiadas, de acuerdo a sus criterios de prorrateo, los cuales deberían ser razonables y coherentes de acuerdo con los contenidos de la publicidad; *ii)* las modificaciones a su criterio de prorrateo, señalando los porcentajes de distribución a cada campaña beneficiada, así como las bases y criterios que fueron utilizados para arribar a los porcentajes establecidos por campaña, y las correcciones que procedieran a su contabilidad; y *iii)* las aclaraciones que a su derecho convinieran.

En respuesta a la solicitud formulada, la coalición referida señaló, entre otras cuestiones que:

a) el espíritu del legislador respecto del contenido del inciso b) del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización, fue precisamente tutelar la potestad que tienen los institutos políticos nacionales para aplicar el criterio de prorrateo que hayan considerado pertinente al ejercer el gasto **de acuerdo a su planeación estratégica presupuestaria**;

b) si bien es cierto que la Unidad de Fiscalización tiene, entre otras facultades, la obligación de vigilar que los recursos de los partidos políticos nacionales tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas por ley, no menos cierto es el hecho de que esta autoridad debe ajustar su actuar a lo que la ley le permite, ya que de no hacerlo trastoca los derechos de esa coalición;

c) esa coalición no sólo cumplió a cabalidad lo que establecen los incisos a) y b) del multicitado precepto reglamentario, asistiéndole el derecho de asignar del cincuenta por ciento restante el uno por ciento (1%) al candidato a Presidente de la República (Lic. Enrique Peña Nieto), conforme a los criterios presentados, máxime que en la planeación para la aplicación del gasto para todos los candidatos participantes en la pasada contienda electoral, el candidato a Presidente de la República prorrateó únicamente una parte menor a una cuarta parte del gasto total de su campaña y sobre esta parte él absorbió hasta un 26% del presupuesto global prorrateado; y

d) de manera subjetiva se infiere que la publicidad contratada por esa coalición, y que fue objeto de prorrateo, no guarda concordancia o justa proporción con el criterio aplicado al candidato a la presidencia de la República, ya que afirma que éste obtiene un mayor beneficio que los candidatos restantes, manifestaciones que carecen de sustento, puesto que no por el sólo hecho de tener su imagen (candidato a la presidencia de la República) en la publicidad contratada, tiene un mayor impacto, y en el contexto en el que se analiza dicha situación, tiene como consecuencia inmediata y directa la preferencia del electorado y repercute en la equidad de la contienda, como lo pretende hacer valer esta autoridad.

De la respuesta proporcionada por la coalición “Compromiso por México”, **la Unidad de Fiscalización consideró que** la misma omitió presentar los criterios y bases, o la metodología utilizada para arribar a los porcentajes aludidos, y señaló que de un análisis del artículo 177 referido, se contempla que *“el partido o coalición deberá contar con criterios y bases para la determinación de los porcentajes, de conformidad con las campañas beneficiadas, lo que implica que la campaña con más impacto visual debería ser la más beneficiada en la distribución del gasto, de tal manera que este guarde razonabilidad respecto a los candidatos que se promovieron.”*

Aunado a lo anterior, respecto de la prohibición alegada para modificar sus porcentajes de distribución, la Unidad de Fiscalización consideró que la prohibición le era aplicable únicamente a los partidos políticos nacionales, por lo que esa autoridad se encontraba facultada para solicitar modificaciones de criterio, en atención a que una de las tareas que tiene encomendada legal y reglamentariamente, es cerciorarse de que los gastos de campaña se hayan aplicado correctamente y vigilar que haya equidad en los gastos erogados en las campañas electorales que realicen los partidos políticos nacionales, para efectos de los topes de gastos de campaña que para cada elección acuerda el Consejo General.

Por ello, la Unidad de Fiscalización reiteró sus observaciones; **en respuesta, la referida coalición reprodujo los argumentos previamente esgrimidos y señaló** que el criterio de prorrateo adoptado obedece a los principios de igualdad —por la situación de desventaja en que consideran se encuentra la campaña del candidato para Presidente de la República en relación con la de los candidatos a Diputados Federales y Senadores, por el territorio y destinatarios que abarca— y proporcionalidad —por el beneficio que la ley otorga a los partidos políticos nacionales o coaliciones para fijar con libertad este porcentaje, en la medida en que unas campañas requieren destinar sus recursos para una mayor extensión territorial y mayor cantidad de población que otras—. Además, precisó que a su consideración, *“derivado de la publicidad compartida, los candidatos a Diputados Federales y/o Senadores, resultan mayormente beneficiados, derivado de la amplia*

aceptación que reflejaron las encuestas a lo largo del periodo Electoral 2011-2012, por el candidato a la Presidencia de la Republica, Lic. Enrique Peña Nieto”.

En relación con lo anterior, si bien en un primer momento la Unidad de Fiscalización determinó que *“en virtud de que su criterio de prorrateo no guarda una razonabilidad respecto del impacto visual con el gasto aplicado a los candidatos beneficiados, es pertinente aplicarle al 50% variable, el criterio establecido en el artículo 177 numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, es decir de manera igualitaria entre las campañas beneficiadas”*, en el Dictamen Consolidado puesto a consideración del Consejo General, **la Unidad concluyó que:**

a) Una vez hecho el análisis de lo manifestado por la coalición, cabe señalar que si bien la autoridad a través de diversos requerimientos, le solicitó realizara un criterio de prorrateo diverso al presentado, ello fue con la finalidad de proteger e incentivar el principio de equidad, sin embargo aquélla fue omisa en establecer los requerimientos de prorrateo de acuerdo a lo solicitado por la autoridad electoral;

b) Por ello, la autoridad se apega a lo estrictamente establecido por el artículo 177 del Reglamento de Fiscalización, mismo que contempla la facultad a favor de los partidos políticos nacionales, de adoptar los criterios y bases, en concordancia con las campañas beneficiadas, respecto del 50% por ciento de los gastos de campaña centralizados y erogaciones que involucren dos o más campañas, pues dicho precepto normativo contempla como elemento fundamental la libertad de los partidos políticos nacionales para determinar el 50% de gasto a las campañas que estime de conformidad pertinente⁸;

⁸ Robusteció lo anterior con el criterio orientador emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los recursos de apelación al SUP-RAP-291/2012 y SUP-RAP-334/2012, en los que se coligió lo siguiente: *“Que las autoridades electorales y los partidos políticos tengan un marco normativo preciso, no sujeto a interpretaciones en su aplicación práctica, pues de lo que se trata es de asignar tiempos y mensajes, y 2) Simultáneamente permitir a los partidos políticos tomar las decisiones que mejor correspondan con sus estrategias de campaña, decidiendo ellos dentro de cierto margen, el uso de sus prerrogativas en radio y televisión según el tipo de campaña.”*

c) Si la ley no distingue la proporción del prorrateo a seguir conforme a las campañas beneficiadas, establecido en el artículo 177, numeral 1, inciso b), esa autoridad no debe distinguir dicha proporción, pues, vulneraría el precepto antes mencionado;

Establecido el contexto de la interpretación propuesta por la Unidad de Fiscalización, en el presente apartado expondré las razones de mi diferendo con la misma, así como las consecuencias que a mi consideración derivan de una decisión como la adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales.

Tal como se expuso anteriormente, el precepto reglamentario bajo análisis, que forma parte del criterio de prorrateo o repartición del gasto centralizado entre las campañas políticas de Diputados Federales, Senadores y Presidente de la República, tiene su origen en el año 1998, y surge pretendidamente como instrumento de la competencia política —es decir, *“para permitir a los partidos políticos ajustar sus gastos de campaña a las estrategias políticas que al respecto se adopten”* y no para una *“planeación estratégica presupuestaria”*, es decir, para la comprobación del gasto, como lo señalaron los partidos integrantes de la coalición *“Compromiso por México”*— pero hoy, en mi opinión, permite simular el gasto de campaña y con ello violentar sin consecuencias, los topes que para ello aprobó el Consejo General.

Hacer permanecer la interpretación y aplicación que nos propuso la Unidad de Fiscalización, en atención a lo informado por los partidos políticos nacionales y coaliciones, representa que de cada peso de gasto centralizado o prorrateable, la mitad sea asignada de modo discrecional a las campañas beneficiadas con el mismo. Esto supone que mientras algún partido político o coalición determinó que se distribuyera el 100% a la campaña presidencial, otro solicitó apenas 1% para esa misma campaña, lo cual genera una distorsión de la realidad respecto de los gastos efectivamente realizados por cada uno de la y los candidatos, puesto que, cada partido político y coalición asigna valores muy diversos a una misma erogación, con las mismas características.

En este sentido, la interpretación tradicional del artículo 177, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, sin un análisis funcional y sistemático de la Constitución y del

Código, pasó de ser un instrumento de gasto para la competencia y las estrategias políticas, a ser un instrumento de estrategia financiera, como lo asumen los propios partidos políticos —en los términos anteriormente referidos—, cuyo propósito es ajustar la distribución del gasto y de este modo evadir el rebase de los topes de gastos de campaña, pervirtiendo con ello el sentido central de este instrumento, a saber: establecer el monto erogado en cada una de las campañas.

Dicho de otro modo, en apego a la “potestad” que dicho inciso confiere a los partidos políticos nacionales y coaliciones, la determinación del porcentaje de distribución entre campañas se ha convertido en un instrumento para la comprobación del gasto y para la compensación del mismo entre las distintas campañas beneficiadas.

Así mientras un evento de cierre de campaña que cuesta 25 millones entre 40 candidaturas beneficiadas, representa \$437,500 para quien se dio un criterio de repartición del 1%, representa \$12’812,500 para quien se dio un criterio de repartición del 100%.

Por lo anterior, es mi convicción que la interpretación tradicional del precepto bajo análisis, en los términos propuestos por la Unidad de Fiscalización, supone ir en contra de principios esenciales de la competencia política, que tienen que ver con el tope que la autoridad, que la Constitución y que el Código establecieron justamente para medir de la misma manera a los iguales en la competencia, atentando contra la equidad en la contienda, haciendo nugatorio el sentido de contar con un tope de gastos de campaña y vulnerando el principio de objetividad, que debe regir el actuar institucional, al permitir que la información de los gastos efectuados en las campañas electorales no refleje la realidad de las erogaciones.

Es por ello que desde la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 6 de febrero pasado, en la que se discutieron el Dictamen Consolidado y el proyecto de Resolución relativos a la elección presidencial, propuse como uno de los efectos de su devolución, una interpretación sistemática y funcional del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización que llevara a la aplicación igualitaria del 100% del gasto, como lo permite su inciso a), en concordancia con el artículo 41 de la constitución, y 229 del COFIPE.

Al respecto, debo destacar que el inciso a) del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización establece en su inciso a), que “**Por lo menos**, el 50% del valor de dichas erogaciones”, deberá ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria entre todas las campañas del partido o coalición beneficiadas por las mismas. Por su parte, el inciso b) del mismo artículo hace referencia a “ *El cincuenta por ciento restante*”, para la aplicación del criterio de distribución de gastos determinado por los partidos políticos.

En este sentido, en una interpretación funcional, ponderada y razonable de nuestro marco jurídico, con base en los principios establecidos en la Constitución y el Código, al establecerse la frase “**Por lo menos**” en el inciso a) del artículo referido, y una referencia al porcentaje “*restante*”, en el inciso b), la autoridad puede determinar ampliar el porcentaje del gasto prorrateable que deberá distribuirse de forma igualitaria, en caso de advertir que la distribución de 50% a cada uno de los criterios, pudiese afectar los bienes jurídicos y valores tutelados en el sistema electoral mexicano.

Asimismo se debe destacar que —contrario a lo señalado por las y los Consejeros Electorales que, en su momento, votaron en contra de la propuesta formulada— la decisión anterior no habría implicado dejar a los partidos políticos nacionales y coaliciones en estado de indefensión, puesto que la adopción del criterio de interpretación propuesto habría implicado que oportunamente se diera cuenta, se notificara y se respetaran cada uno de los derechos que los partidos políticos nacionales y coaliciones tienen para establecer las aclaraciones correspondientes, respetando en todo momento y en toda forma, la garantía de audiencia prevista para un procedimiento de esta naturaleza.

En relación con lo anteriormente expuesto, debe destacarse que la sesión extraordinaria del 6 de febrero pasado fue la primera ocasión en que el Consejo General tuvo conocimiento de la decisión adoptada por los partidos políticos nacionales y coaliciones, al amparo del precepto reglamentario referido, y que como tal, estuvo en condiciones de realizar un análisis de sus efectos, en cumplimiento a su obligación de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

Al respecto, si bien es cierto la Unidad de Fiscalización cuestionó a algunos de los partidos políticos nacionales y coaliciones respecto de la aplicación del porcentaje de prorratio que determinaron, y concluyó que la ley no distingue la proporción del prorratio a seguir conforme a las campañas beneficiadas, por lo que esa autoridad no debía distinguir dicha proporción, también lo es que mi motivo de disenso no consiste en cuestionar el porcentaje que cada uno de los partidos políticos nacionales y coaliciones aplicó, al amparo del inciso b) del precepto reglamentario, sino a la interpretación integral que esta autoridad debe realizar del artículo referido, por lo que hace a los porcentajes correspondientes a cada uno de los incisos.

Aunado a lo anterior, en relación con lo expuesto, cabe destacar que las facultades de la Unidad de Fiscalización y las del Consejo General son muy diversas, ya que en términos de lo dispuesto en el propio Reglamento de Fiscalización, el Consejo General únicamente dotó a dicha Unidad de facultades para interpretar las disposiciones del mismo, mientras que el máximo órgano de dirección de este Instituto es el único facultado para realizar una interpretación de las mismas a la luz de los principios y preceptos constitucionales y legales.

De ahí que, precisamente en ejercicio de las atribuciones que le son propias al Consejo General, es mi convicción que éste debió realizar una interpretación gramatical, sistemática y funcional, acorde a lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2 del COFIPE, con base en los principios establecidos en la Constitución y propio Código, respecto de lo dispuesto en el artículo 177 del Reglamento de Fiscalización.

Sobre este particular, debo insistir, si se advierte con cuidado se verá que el inciso a) del referido artículo habla de **por lo menos** el 50% y el inciso b) señala, malamente, por cierto, el 50% **restante**. Es decir, de una interpretación integral de estos dos preceptos, quedaría de manifiesto que el porcentaje de distribución igualitaria **no puede ser menos** del 50%, y que el resto debe estar prorratio, como lo señalaron los partidos políticos nacionales; pero el resto, aunque esté escrito así en el Reglamento de Fiscalización, no tiene por qué, violando los principios constitucionales y legales, interpretarse necesariamente como un 50%, sino como los puntos porcentuales restantes, después de la determinación de la autoridad.

En este sentido, la discusión no versa sobre si el porcentaje establecido en el inciso b) es o no de libre asignación por parte de los partidos políticos nacionales y coaliciones, pues lo es; lo que debe ser interpretado conforme a los principios constitucionales y legales que esta autoridad está obligada a tutelar es el porcentaje del gasto que debe ser distribuido de forma igualitaria, en atención a la función del instrumento que se analiza —establecer el monto real de gasto erogado en una determinada campaña, y en consecuencia, su comparación respecto del tope de gastos de campaña fijado por el Consejo General—, pues no es posible privilegiar una interpretación gramatical de un precepto reglamentario, que no tiene cabida ni en la Constitución ni en el Código.

En relación con lo anterior, debe señalarse que —con independencia de la potestad que el inciso b) del artículo referido confiere a los partidos políticos para determinar los porcentajes de distribución de una parte del gasto prorrateable— corresponde a esta autoridad establecer los criterios —claros, objetivos e imparciales— respecto de los gastos que son o no susceptibles de generar beneficios a dos o más contendientes; es decir, es la autoridad electoral —y no los contendientes— la que se encuentra facultada para cuidar la racionalidad o razonabilidad de la determinación de los gastos que deben ser prorrateados.

Esa atribución forma parte de su facultad fiscalizadora —misma que debe cumplir en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad—, y a la que no debe renunciar, a través de criterios que —como se expondrá en el apartado posterior—, permiten a los contendientes diluir sus gastos entre contendientes que no fueron beneficiados por los mismos, en detrimento de los derechos de la ciudadanía, la transparencia en el ejercicio de los recursos y una adecuada rendición de cuentas de los contendientes en un proceso electoral.

Y en ese orden de ideas, me distancio —como lo hice en su momento— de la decisión que en la referida sesión adoptaron la mayoría de las y los integrantes del Consejo General respecto de la necesidad de aplicar —sin un análisis y discusión mayores— de forma automática, los precedentes aplicables al caso; contrario a ello, es mi convicción que los precedentes deben honrarse cuando son virtuosos; cuando no lo son, y su aplicación genera los efectos de una distorsión de las magnitudes expuestas, es justamente cuando la

autoridad debe ejercer todas las facultades con que cuenta para tomar una determinación que privilegie en todo momento los principios que está llamada a tutelar.

De lo expuesto es que no puedo acompañar un criterio de interpretación que termina midiendo a los partidos políticos nacionales y las coaliciones de forma diferenciada; que convierte el tope de gastos de las campañas en una mera formalidad, superada por un criterio que hace que, en la vía de los hechos, cada partido político o cada coalición tenga su propio tope de gastos de campaña. Es mi convicción que esta autoridad está llamada a garantizar la equidad en que los mecanismos de medición y de rendición de cuentas que nos dimos, y que bajo la interpretación propuesta en los instrumentos materia del presente voto particular, incumple con esa obligación.

SÉPTIMO. En tercer lugar, tal como lo planteé en el marco de las sesiones en las que el Consejo General conoció de los Dictámenes Consolidados y proyectos de Resolución presentados por la Unidad de Fiscalización, difiero de algunos de los criterios de beneficio utilizados por la Unidad, a través de los cuales: se analiza propaganda similar de los diversos contendientes con criterios diferenciados, de forma injustificada se amplía el número de candidatos beneficiados por cada uno de los gastos, y se determinan beneficios respecto de una determinada propaganda a candidatos que no se relacionan con la misma.

Por ello, en el marco de la sesión celebrada el 10 de julio de 2013, en la que se determinó la devolución de los documentos presentados por la Unidad de Fiscalización, propuse como uno de sus efectos, modificar algunos de los criterios de beneficio propuestos por la Unidad, y realizar el impacto correspondiente a los gastos erogados por los partidos políticos y coaliciones.

Para contextualizar la propuesta formulada y por lo que hace a los criterios diferenciados que advierto fueron utilizados por la Unidad de Fiscalización, debe señalarse que en el apéndice 6 del Dictamen Consolidado, denominado “Relatoría de incumplimientos”, se

incluye en una tabla, el “Catálogo de Elementos Subjetivos” con los que se determinaron los criterios del prorrateo, según los cuales, por ejemplo:

- a) Una publicidad del PVEM con el nombre de su candidato presidencial y logos del PRI y PVEM, se prorrateó entre su candidato presidencial y todos los candidatos a Diputados y Senadores.
- b) Una publicidad que beneficia la campaña de Presidente, misma que contiene la leyenda “vota por el PVEM”, distribuida en toda la República, se prorrateó entre los candidatos a Diputados y Senadores de la República por el PVEM y su candidato presidencial.

Sin embargo, en la tabla referida no se establece que se haya aplicado algún criterio de prorrateo a propaganda similar de los demás partidos políticos y coalición contendientes, a pesar que durante la campaña distribuyeron propaganda similar, de lo que se desprende que de forma diferenciada, la misma se contabilizó —en esos casos— como un gasto directo, y no se prorrateó.

Debo aclarar que comparto el criterio de que, en ambos ejemplos, se trata de un gasto directo —al no haber alguna mención a candidatos diversos al presidencial—, lo que no comparto es que se aplique un criterio distinto para la fiscalización de los recursos de unos y otros de los contendientes.

En cuanto a la ampliación injustificada de las campañas beneficiadas, debe señalarse que:

- a) En los casos en que la Unidad de Fiscalización valoró la localidad en que determinada propaganda se colocó, distribuyó, difundió o publicó, para determinar los criterios de beneficio, partió de la unidad geográfica de “entidad”.

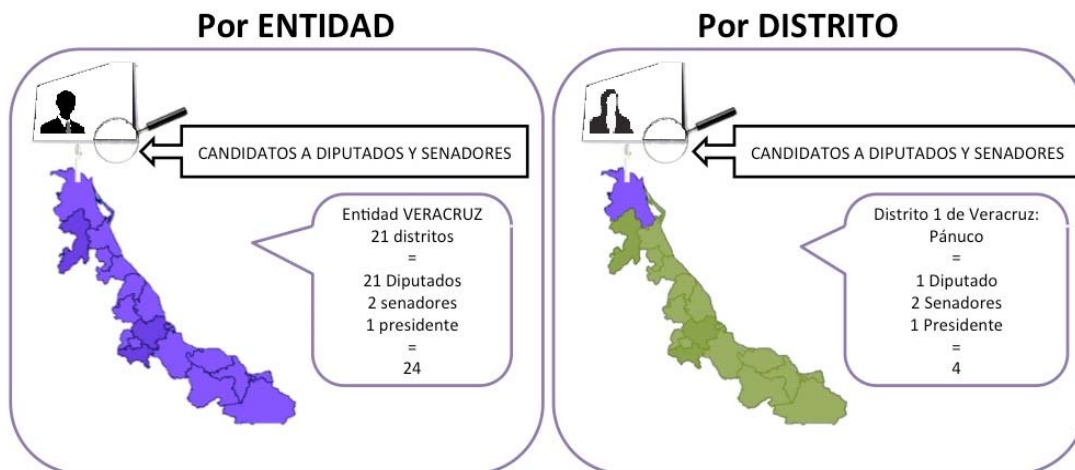
No comparto esta interpretación del término “localidad”, pues partiendo de los ámbitos geográficos de las contiendas celebradas a nivel federal —nacional, estatal y distrital—, se debió establecer un **criterio de beneficio a nivel distrital**, para distribuir los gastos erogados únicamente entre los candidatos que efectivamente se pudieron haber beneficiado

de los mismos, pues la aplicación de un criterio a nivel entidad genera una distorsión en la distribución del gasto (similar a la expuesta en cuanto la ampliación indebida de beneficios respecto de los candidatos de la coalición parcial y los partidos que la integraron), ya que una propaganda ubicada en un distrito electoral determinado, no es susceptible de beneficiar a la totalidad de los candidatos a Diputados de la entidad, en todo caso lo genera para el candidato a Diputado de ese distrito, a los candidatos a Senadores y a Presidente de la República.

De lo contrario, se llega al absurdo que un espectacular colocado en el Distrito ubicado en el extremo norte de una entidad —por ejemplo, Veracruz—, genera beneficio para el candidato a Diputado Federal que contiene en el Distrito ubicado en el extremo sur de la misma entidad.

El siguiente esquema muestra los efectos de un prorrato señalados, a nivel entidad y por distrito:

PRORRATEO



En relación con lo anterior, debo destacar que un criterio de esta naturaleza resulta contradictorio con aquéllos que son utilizados por la misma autoridad electoral al establecer sanciones por infracciones a la norma, pues en esos casos, el Consejo General consistentemente ha valorado los espacios reales de difusión de una determinada propaganda e incluso el número de electores que son susceptibles de ser impactados por ella —por ejemplo, en los casos en que la cobertura de determinada emisora se considera para el establecimiento del monto de la sanción correspondiente—; sin embargo, en el caso bajo análisis, establece criterios para la distribución de beneficios, que impactan incluso a candidatos que contienden en un territorio diverso.

Al respecto, resulta inaceptable que la autoridad emplee criterios contrarios para beneficiar —por lo que hace a la distribución del gasto— y para sancionar —ante la actualización de una infracción— a los sujetos regulados; es mi convicción que a través de criterios de esta naturaleza, no se honran los principios de certeza, legalidad y objetividad que deben guiar nuestro actuar. Máxime, considerando que es precisamente a través de “beneficios” como el señalado que se distorsiona la medición de los gastos de los partidos políticos y coaliciones, que eventualmente pudieran generar una sanción, en caso de actualizarse un rebase los toques de gastos que corresponden a cada uno de los contendientes.

Adicionalmente, debe señalarse que la carga de la prueba del beneficio que determinada propaganda genera respecto de un conjunto de candidatos corresponde a quien erogó el gasto, y no a la autoridad; en ejercicio de su función fiscalizadora, esta última debe analizar los elementos aportados por aquélla bajo criterios de racionalidad y razonabilidad. Es mi convicción que los mismos no se cumplen cuando se establece que una propaganda que se coloca, distribuye, difunde o publica en un determinado ámbito territorial genera beneficios para quienes contienden en una localidad diversa.

b) Para determinar las campañas beneficiadas por la distribución de “**utilitarios**”, la Unidad tomó en consideración la entidad o evento en que fueron repartidos, con independencia del contenido de la propaganda.

No puedo compartir éste como un criterio general, pues cuando los utilitarios no constituyen propaganda genérica —al incluir nombres o referencias claras a uno o más candidatos específicos—, por el carácter móvil de los mismos, resulta irrelevante la localidad de su entrega o distribución, pues ello no modifica las imágenes o textos asociados a la propaganda en cuestión, por lo que sólo debieran considerarse beneficiados por los gastos correspondientes a dichos “utilitarios” los candidatos que derivan del contenido mismo de la propaganda.

En este sentido, por la propia naturaleza de la propaganda “utilitaria” —que no es estática y tiene un fin útil adicional al de promover a uno o varios candidatos— habría sido necesario diferenciar aquella propaganda que incluye imágenes, nombres o referencias claras a uno o más candidatos específicos, respecto de la que no hace referencia expresa a candidatos específicos, pues solo en el segundo de los supuestos —cuando se trata de propaganda genérica—, el contenido de la propaganda únicamente debiera determinar el universo de candidatos susceptibles de ser beneficiados, por lo que resultaría relevante la determinación de la localidad —a nivel distrito— o evento en los que fueron repartidos, para establecer cuáles candidatos efectivamente resultaron beneficiados.

En este caso, en su momento propuse que si de la documentación proporcionada por el partido político o coalición, no se cuenta con elementos suficientes para determinar la localidad o evento en que fueron repartidos o al que fueron trasladados, se debería haber considerado para este fin, el distrito en el que los mismos fueron entregados al partido político o coalición. Lo anterior, pues al no contarse con información del traslado de la propaganda, se presumiría que fue entregada en el mismo lugar en el que se recibió del proveedor.

Al respecto, un criterio de distribución de los gastos como el propuesto por la Unidad implica que las erogaciones correspondientes a “utilitarios” puedan “beneficiar” —para efectos de la contabilización del gasto— a candidatos que no se relacionan con una determinada propaganda o que se excluya del beneficio a candidatos relacionados con la misma —en los casos en que se considera la localidad o evento en que fue distribuida, a pesar de contener referencias claras a candidatos diversos.

c) Adicionalmente, difiero del criterio adoptado por la Unidad para determinar el beneficio en los “**eventos públicos**”, por el que determinó incluir a todos los candidatos que asistieron o participaron en los mismos. Lo anterior, pues al tratarse de “actos de campaña”, en términos de lo establecido en el artículo 228, párrafo 2 del COFIPE⁹, sólo debieran considerarse como beneficiados los candidatos que hubieran participado en el evento en cuestión; es decir, aquéllos que se hubieran dirigido al electorado en el mismo.

De otra forma, los gastos erogados para la realización de un evento en beneficio de uno o varios candidatos específicos se diluye o pulveriza en un universo indefinido, que no permite una contabilización correcta de los mismos, en detrimento de la adecuada fiscalización de los gastos de cada uno de las y los candidatos.

Al respecto, en relación con el efecto que la asistencia de un candidato pudiera generar en el electorado y consecuentemente, el beneficio que aquél pudiese obtener con su sola presencia, resulta aplicable por analogía el criterio sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de permitir la asistencia de servidores públicos a actos proselitistas en días inhábiles, bajo el argumento de que *“la simple asistencia no entraña, por sí misma, influencia y menos puede afirmarse que determine al electorado y, por tanto, afecte la equidad en la contienda electoral, si se tiene en cuenta que conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el vocablo “asistir” tiene la acepción o connotación de una conducta pasiva, que no implica mayor actividad que la presencia del funcionario [...pues] la investidura de los funcionarios públicos, en sí misma, no es suficiente para estimar que la simple asistencia de éstos en días inhábiles a eventos proselitistas, genera la inducción del voto del electorado en determinado sentido”*.¹⁰

⁹ Que estipula que: *“Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos **se dirigen al electorado para promover sus candidaturas**”*.

¹⁰ En términos del criterio sostenido en las sentencias dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-14/2009, SUP-RAP-19-2009 Y SUP-RAP-20/2009, acumulados, mismo que es congruente con lo establecido en la tesis 14/2012, intitulada: *“ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY”*

En este orden de ideas, resulta inaceptable que la autoridad establezca un criterio de beneficio cuya única justificación se encuentre en la “asistencia” de uno o varios candidatos en un evento público que no fue celebrado por y para ellos, y en el que aquéllos no tuvieron una participación activa que efectivamente los posicionara ante los electores en una determinada contienda comicial.

Por último, a fin de garantizar que en la colocación, distribución, difusión o publicación de propaganda —que incluye las “bardas”, los “utilitarios”, los “medios impresos”, la “producción de los mensajes para radio y televisión” y los “espectaculares”—, únicamente se determinaran beneficiados las y los candidatos que se relacionaran con la misma, en su momento propuse que, en todos los casos se siguiera el método siguiente:

a) **Para identificar las campañas susceptibles de ser beneficiadas** por la misma, el primer elemento que se debía analizar era **el contenido** de la propaganda. Derivado de este análisis, sólo podrían ser beneficiados **los candidatos que son referenciados en la propaganda respectiva, ya sea directa** —por la aparición de su nombre o imagen— **o indirectamente** —por una referencia a la campaña por la que compiten; a saber, presidencial, de senadores o de diputados—.

En este sentido, el hecho que la propaganda en cuestión contuviera el nombre, lema o logotipo del partido o coalición sin un llamado al voto a favor de candidatos a cargos específicos —es decir, a la Presidencia, a Diputados o a Senadores—, de un partido o coalición en particular, no implicaba una referencia a éstos, sino únicamente a los candidatos que estuvieran expresamente referenciados, aunque fuera de forma indirecta. Con la única excepción de que la propaganda hiciera un llamado genérico al voto a favor del partido o coalición, sin ninguna referencia a algún cargo en particular, en cuyo caso, sería susceptible de beneficiar a todos los candidatos de ese partido o coalición.

Lo anterior, de conformidad con la tabla siguiente (que en su momento puse a consideración de las y los integrantes del Consejo General):

CRITERIO DE PRORRATEO	OBSERVACIÓN
1. Publicidad de candidatos a Diputados o Senadores —ya sea en lo individual o en lo general— que dice el nombre o lema del partido o coalición, sin llamar al voto por el candidato a Presidente.	No es susceptible de beneficiar al candidato a Presidente. Es susceptible de beneficiar a los candidatos a Diputados o Senadores del partido o coalición expresa y directamente referidos en la propaganda, o a todos los candidatos a estos cargos, en caso de referencias genéricas al cargo, que incluyan un llamado al voto.
2. Publicidad del candidato a Presidente que dice el nombre o lema del partido o coalición, sin llamar al voto por los Diputados o Senadores.	No es susceptible de beneficiar a los candidatos a Diputados o Senadores. Sí beneficia al candidato a Presidente.
3. Publicidad en la que aparece la imagen o nombre de varios candidatos, sin alguna referencia a otros candidatos.	Sólo beneficia a los candidatos que aparecen —en imagen o por nombre— en la publicidad, sin que otros candidatos sean susceptibles de ser beneficiados.
4. Publicidad en la que con independencia de la imagen, trae la leyenda “vota por candidatos a Diputados o Senadores del partido o coalición”.	Beneficia a quienes aparecen de forma específica —en imagen o por nombre— en el contenido. También es susceptible de beneficiar a todos los candidatos a Diputados o Senadores del partido o coalición a favor del cual se hizo el llamado al voto.
5. Publicidad en la que con independencia de la imagen o nombres referidos en la misma, trae la leyenda “vota por candidatos a Diputados o Senadores” sin precisar de qué partido o coalición y sin incluir el nombre o logo de alguno de ellos.	Sólo beneficia a quienes aparecen de forma específica —en imagen o por nombre— en el contenido. No es susceptible de beneficiar a candidatos a Diputados o Senadores diversos, al no precisarse el partido o coalición por el que se hizo el llamado al voto.
6. Publicidad de uno o varios candidatos en específico —ya sea por la aparición de su imagen o nombre— que contiene la leyenda “vota por el partido o coalición” o el logo del partido cruzado, sin ninguna otra referencia a otros candidatos.	Sólo beneficia al o los candidatos que aparecen —en imagen o por nombre— en la propaganda. No es susceptible de beneficiar a candidatos diversos del mismo partido o coalición, al no hacer un

CRITERIO DE PRORRATEO	OBSERVACIÓN
	llamado al voto por ellos.
7. Distribución de propaganda en eventos de candidatos distintos a los que participaron en el evento.	El evento sólo beneficia a sus participantes, que se hayan dirigido al electorado para promover su candidatura. La propaganda beneficia a quienes aparecen en la misma (si se señalan expresamente), o es susceptible de beneficiar a los candidatos que contienden en el ámbito geográfico donde se celebró el evento (si es genérica).

b) Una vez analizado el contenido, un **segundo elemento a valorar** —para determinar las campañas beneficiadas en lo específico, respecto del universo de campañas susceptibles de ser beneficiadas—, es **la ubicación de la propaganda** —en el caso de propaganda fija o estática— **o el ámbito de su distribución, difusión o publicación** —en el caso de medios impresos o electrónicos—. Lo anterior, partiendo de un criterio de beneficio a nivel distrital, como se expuso anteriormente.

Al respecto, debe señalarse que un análisis de esta naturaleza, habría evitado distorsiones como las señaladas respecto de la propaganda del PVEM que de forma diferenciada, se consideró como un gasto centralizado, en lugar de un gasto directo. Asimismo, se habría garantizado que la distribución de los gastos erogados, únicamente se realizara respecto de las campañas que objetivamente pudieran haberse visto beneficiadas por el mismo.

OCTAVO. En cuarto lugar, no comparto los criterios utilizados por la Unidad de Fiscalización para determinar los costos de los gastos “no reportados” por los partidos políticos y coaliciones, pues no sólo utilizó una fuente de estimación diversa según el tipo de gasto —lo que en ocasiones incluso generó efectos diferenciados en los costos de propaganda similar entre los distintos contendientes—, sino que en la mayoría de los casos obvió el valor de mercado de los gastos correspondientes, con lo que se realizó una

estimación “a la baja” de los mismos, generando como efecto, que resultara más provechoso para los contendientes no reportar un gasto y que éste se les estimara, que presentar las facturas correspondientes a las erogaciones reales implicadas. Es mi convicción que un criterio de esta naturaleza desvirtúa el sentido de la fiscalización, y genera incentivos perversos para los contendientes, mismos que no puedo acompañar.

Al respecto, debe señalarse que los gastos considerados como “no reportados” son aquéllos identificados por la autoridad fiscalizadora con motivo del ejercicio de sus funciones, que no fueron reportados ni reconocidos por los partidos políticos o coaliciones. Derivado de lo anterior, la autoridad carece de elementos directos para determinar el costo de los mismos, por lo que debe realizar estimaciones para determinarlos.

Con este fin, del contenido del Dictamen Consolidado y proyecto de Resolución puestos a consideración del Consejo General, se observa la aplicación de criterios diferentes para la estimación de los costos, por tipo de gasto, pues:

- i)* En unos casos (por ejemplo “eventos de campaña”, “mantas”, “spots”), el valor promedio estimado derivó de los gastos reportados por cada partido, en lo individual — en ocasiones costos promedio, mientras que en otras, con facturas de alguno o algunos de sus proveedores—;
- ii)* En otros (por ejemplo “espectaculares”, “cartelera y panorámicos”), derivó de los costos promedio reportados por la totalidad de los partidos, y
- iii)* Algunas de las estimaciones (por ejemplo, respecto de “medios impresos” y “traslado en autobuses de militantes y/o simpatizantes”) derivaron de cotizaciones realizadas por la Unidad, con independencia de los datos reportados por los partidos políticos.

Al respecto, en un ejercicio de fiscalización como el realizado, que pretende contabilizar los ingresos y egresos de los contendientes en un proceso electoral, las **fuentes de las estimaciones** de los costos de la propaganda no reportada de todos los partidos políticos y coaliciones debieran coincidir en el caso de gastos similares, a fin de establecer parámetros igualitarios de medición, que permitieran una adecuada comparación.

Derivado de lo anterior, una cuarta propuesta formulada a las y los integrantes del Consejo General —en el marco de la sesión celebrada el 10 de julio pasado— consistió en que se **definieran los costos promedios de medición de cada uno de los tipos de gastos utilizando un mismo criterio**, el cual, considerando la diferencia en los distintos gastos erogados por los partidos políticos y coaliciones, y la falta de coincidencia entre éstos y el valor real de los bienes y servicios, debió partir de cotizaciones de los distintos tipos de gastos, por tratarse del mecanismo idóneo para establecer el precio de mercado de cada uno de ellos.

Adicionalmente, **un segundo elemento que se propuso debiera considerarse**, en el caso de propaganda fija o estática y de medios impresos o electrónicos, es **la ubicación** de la propaganda no reportada, **o el ámbito de su distribución, difusión o publicación**, respectivamente, pues es un hecho conocido que, por ejemplo, un espectacular colocado en la ciudad capital de una entidad tiene un valor muy distinto a aquél que se sitúa en una ciudad pequeña o rural.

Sobre este particular, debe señalarse que el establecimiento de un parámetro distinto al propuesto, permite beneficiar a los partidos políticos y coaliciones que, al margen de sus obligaciones, omiten reportar a la autoridad investigadora, gastos que efectuaron con motivo de las campañas electorales, al fijar fuentes de estimación que en muchas ocasiones les resultan favorables, al derivar de los costos que ellos mismos obtuvieron por servicios similares, sin considerar que ante gastos no reportados ni reconocidos por los contendientes, la autoridad carece de elementos para presumir que los mismos habrían tenido un costo similar.

Ante esta situación, el único parámetro objetivo con el que la autoridad cuenta para conocer el valor real de las erogaciones realizadas por bienes o servicios, es precisamente el valor que las mismas tendrían para cualquier persona física o moral que quisiera acceder a ellos.

Por lo expuesto, a fin de evitar incentivos perversos como los descritos, es mi convicción que el máximo órgano de dirección del IFE debió ordenar a la Unidad el recálculo de los

gastos no reportados a partir de criterios de valuación que partieran del costo de los bienes y servicios a precio de mercado.

NOVENO. Por las razones anteriormente expuestas, expreso mi disenso con la Resolución aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, destacando que lo que me resulta de particular gravedad de la determinación adoptada, es que con la misma se rompe el esquema de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos nacionales y coaliciones y pierde eficacia el sistema de fiscalización de los mismos que hemos edificado, particularmente, a partir de la reforma electoral de 2007-2008.

Lo anterior, tomando en consideración que el sistema normativo en torno a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos fue edificado con el propósito de brindar la mayor transparencia en el ejercicio del gasto y fijar altos estándares de rendición de cuentas que permitan conocer con exactitud a cuánto ascienden y en qué emplean sus recursos los partidos políticos nacionales y coaliciones, tan es así, que la reforma electoral del 2007 dotó de autonomía de gestión a la Unidad de Fiscalización y la facultó para sobrepasar los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

En relación con lo anterior, resulta importante señalar que un rebase al tope de gastos de campaña vulnera el principio de equidad en la contienda, puesto que implica una modificación en la balanza a favor de uno o algunos de los contendientes, al haber destinado mayores recursos que los que el sistema electoral permite para las actividades tendientes a la obtención del voto, a pesar de que las normas de la materia establecen un conjunto de reglas que pretenden igualar las oportunidades de los participantes en una elección. Criterios como los aprobados en la Resolución materia del presente voto particular permiten la simulación en el ejercicio de los gastos, que hace nugatoria la existencia de los topes de gastos de campaña referidos.

De ahí la necesidad de que el Consejo General, como máximo órgano de dirección de este Instituto, hubiese ejercido sus atribuciones para realizar una interpretación sistemática y

funcional de las normas aplicables al caso, para garantizar que los resultados de los informes finales de campaña y el Dictamen Consolidado elaborado con base en los mismos, evaluaran de forma cierta y transparente el principio de equidad en la contienda, y que a través de los resultados presentados por el Consejo General, los partidos políticos nacionales y coaliciones rindieran cuentas a la sociedad de los recursos públicos y privados con que financiaron sus campañas electorales, así como el monto real erogado en cada una de ellas.

En este contexto, es mi convicción que la consolidación de la información correspondiente a los recursos erogados en las distintas campañas celebradas en 2012 debió permitir a la autoridad valorar el proceso de erogación de los distintos contendientes en su conjunto, y no solamente a través de particularidades que —en caso de no ser aclaradas en los plazos contemplados para la elaboración de los instrumentos bajo análisis, pudieron haber motivado el inicio de procedimientos oficiosos— en lo individual podían generar efectos distorsionadores —en ocasiones de gran trascendencia, y en otros, potencialmente menores— en el procedimiento de fiscalización, pero que en su conjunto implicaron distorsiones de una magnitud tal, que pervirtieron el sentido mismo de la función que esta autoridad estaba llamada a desempeñar, y los derechos que le correspondía tutelar.

No cabe la menor duda que el ejercicio de fiscalización realizado respecto de los recursos erogados con motivo de las campañas celebradas en el 2012 evidencia la necesidad de reevaluar el modelo y establecer modificaciones al mismo: en particular por lo que hace a los momentos en que la fiscalización se realiza y las consecuencias de sus resultados respecto de la validez de una elección —es decir, si debe o no tener una consecuencia en la posibilidad de que alguno de los contenientes asuma o no un cargo para el que fue electo, ante un rebase en los topes de gastos de campaña o frente a violaciones graves en el financiamiento de la misma.

No obstante, debo señalar que es mi convicción que aún con el modelo vigente, el Consejo General contaba con atribuciones suficientes para reducir los efectos negativos producidos por la interpretación que de las normas electorales propuso la Unidad de Fiscalización, y presentar a la ciudadanía, información más clara y transparente sobre el ejercicio de los

gastos durante el proceso electoral federal bajo análisis, y su relación con el principio de equidad en la contienda.

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 aprobación de la Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos de los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012, derivada del del Dictamen Consolidado que presentó a su consideración la Unidad de Fiscalización.

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández,
Consejero Electoral.