

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFO 5 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL DICTAMEN CONSOLIDADO APROBADO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL 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.

El pasado 15 de julio, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), aprobó por mayoría de votos el Dictamen Consolidado respecto de las irregularidades encontradas en 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 y el Proyecto de Resolución que se desprende de este documento. A pesar de que voté a favor del Dictamen y su Resolución, propuse que como parte de la resolución del Dictamen, se iniciara un procedimiento oficioso para determinar si los gastos realizados en conjunto por los partidos que constituyeron la coalición Compromiso por México (CxM), incumplieron el Reglamento de Fiscalización (RF). Esta propuesta no fue aprobada por el Consejo General y he considerado necesario exponer la fundamentación de mi propuesta en el siguiente voto particular.

El RF regula la transferencia de recursos de los partidos políticos coaligados a las coaliciones electorales. Busca que los recursos que se gastan en beneficio de las campañas de una coalición provengan de las cuentas administradas por la coalición misma (gasto centralizado) o por sus candidatos (gasto directo). Establece un modelo según el cual, los partidos políticos coaligados no pueden hacer transferencias directas en efectivo a las cuentas de las campañas de la coalición. Toda transferencia tiene que pasar por un fideicomiso administrado por una institución fiduciaria o una cuenta concentradora administrada por el partido responsable de la coalición, de acuerdo con lo establecido en el

convenio de coalición. Tampoco se prevé que los partidos coaligados puedan hacer aportaciones en especie ni en efectivo a las campañas de la coalición.

El artículo 72 del RF establece la ruta que deben seguir los recursos desde las cuentas de los partidos políticos coaligados hasta que se convierten en gasto de campañas de los candidatos de una coalición:

“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...”

Como se puede apreciar, los recursos tienen que salir de las cuentas (CBCEN) y (CBEs) de cada partido coaligado, abonarse en la cuenta concentradora de la coalición y después transferirse hacia las cuentas de gasto centralizado (CBN-COA y CBE-COA) o las cuentas específicas de cada campaña (CBPEUM, CBSRs y CBRs).

De acuerdo con el 161 de RF, los partidos que se coaligan tienen dos opciones para el manejo de los recursos: pueden constituir un fideicomiso o convenir que uno de los partidos que integran la coalición sea el responsable de la administración. Tanto PRI-PVEM, al constituir la CxM, como PRD-PT-MC, al constituir la coalición Movimiento Progresista (MPr), optaron por la segunda opción, que les ahorra los costos asociados a la constitución de un fideicomiso y les da más flexibilidad en el manejo de los recursos. La CxM designó al PRI como partido responsable de la administración y la MPr al PRD.

El artículo 161.b) de RF establece que debe haber una sola cuenta concentradora de la coalición que servirá como única vía para que los partidos coaligados transfieran recursos en efectivo a la coalición. Dice que los partidos políticos coaligados utilizarán “una cuenta

concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN-COA y CBE-COA, y a las de los candidatos de la coalición.”¹

La obligación de realizar todas las transferencias de recursos en efectivo a través de la cuenta concentradora de la coalición tiene una doble racionalidad. En el caso de las coaliciones totales, dado que los partidos coaligados no realizan otras campañas federales de forma separada, responde a un principio de orden y control. El esquema permite al CEN de los partidos coaligados determinar los recursos en efectivo que transfieren a la coalición y al administrador de la coalición controlar el flujo de los recursos a las campañas.

En el caso de las coaliciones parciales, dado que los partidos coaligados realizan campañas federales de forma separada, la obligación de utilizar la cuenta concentradora como única vía para transferir recursos a las campañas de la coalición responde a una segunda racionalidad: el principio de equidad de la contienda. El artículo 41, sección II, de la Constitución establece que:

“La ley dispondrá que los partidos políticos nacionales cuenten **de manera equitativa** con los elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetarán el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales”...(Art.41, II)

Se entiende que donde dice partidos también incluye coaliciones. Asimismo, de la prescripción constitucional se infiere que la modalidad de coalición –ya sea total o parcial— no puede dar ninguna ventaja a los contendientes. Por ello, las coaliciones parciales y los

¹ No obstante, RF124, que obliga a los partidos coaligados a documentar sus transferencias a la coalición, dice que los recibos deben especificar “la cuenta bancaria del partido de la que proviene la transferencia”.

partidos así coaligados deben ser tratados como entidades financieras separadas. De otra manera tendrían dos ventajas sobre los partidos no coaligados y las coaliciones totales.

En primer lugar, enfrentarían un umbral de topes de gasto de campaña más alto. Es decir, para la multiplicación del número de campañas de la coalición parcial y de los partidos coaligados por el tope de gasto de cada campaña, daría un resultado mayor que el caso de los partidos no coaligados o las coaliciones totales. En segundo lugar, los partidos que conforman una coalición parcial no sólo podrían tener un gasto global mayor, sino que podrían distribuir su gasto genérico –entendido como aquél que beneficia a dos o más campañas –entre un mayor número de cuentas de campaña. Así, por ejemplo, el gasto genérico que beneficia incluso preponderantemente a la campaña presidencial podría ser sustancialmente más alto, sin que tenga un impacto significativo para fines de rebase de tope de campaña presidencial.

En atención al principio de equidad de la contienda, es necesario que el financiamiento de las campañas de una coalición se apegue a dos reglas básicas: 1) los recursos sólo pueden provenir de los fondos que los partidos coaligados transfieren a la cuenta concentradora de la coalición de acuerdo con el convenio suscrito, y 2) los partidos políticos deben abstenerse de hacer aportaciones adicionales de forma directa a las campañas de la coalición. En el caso específico de las coaliciones parciales, el principio de equidad exige que se cumpla una regla adicional: el financiamiento a las campañas de los partidos coaligados no debe beneficiar a las campañas de la coalición.

En una coalición parcial hay al menos tres entidades: la coalición y los partidos coaligados. Cada entidad debe contar con recursos de forma equitativa para financiar sus campañas. Ciertamente, los candidatos de la coalición no compiten con los de los partidos coaligados. Sin embargo, los partidos coaligados compiten entre sí. Permitir que el gasto de un partido coaligado beneficie las campañas de la coalición equivale a permitir que un

partido político pueda hacer aportaciones a las campañas de otro bajo la forma de gasto genérico.

No hay disposición expresa en la ley que prohíba a un partido hacer aportaciones a las campañas de otro. Pero en el caso específico de las coaliciones parciales hay disposiciones del RF que obligan a los partidos coaligados a realizar sus transferencias de recursos a la coalición exclusivamente a través de la cuenta concentradora y que prohíben la facturación conjunta. El artículo 125 impone al partido encargado de administrar los recursos de la coalición el deber de “separar los gastos que realice en beneficio propio y en beneficio de la coalición”. Y a todos los partidos coaligados se les prohíbe “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”.

En otras palabras, las coaliciones parciales y los partidos coaligados tienen la obligación de operar bajo un régimen estricto de separación de gastos de campaña, como si fueran partidos diferentes. Los partidos coaligados deben evitar que sus gastos de campaña se conviertan en aportaciones o donaciones a las campañas de la coalición a la que pertenecen. De igual forma, una coalición parcial debe evitar que sus gastos de campaña beneficien a los candidatos de los partidos coaligados. De una interpretación sistemática de la Constitución, el COFIPE y el RF puede inferirse que el gasto centralizado que beneficia a campañas de la coalición y de algún partido coaligado es contrario a la ley.

El artículo 98.2 del COFIPE establece que, “los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trata, se sujetarán a los topes de gasto de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, **como si se tratara de un solo partido**”. En otras palabras, el umbral de topes de campaña de una coalición parcial corresponde a la suma de los topes de campaña individuales de los candidatos que haya postulado. Sólo sus propios candidatos pueden compartir gastos bajo la forma de gasto genérico y realizar facturación

conjunta. Si comparten gastos con candidatos no postulados por la coalición incurren en una infracción al RF.

El COFIPE también dispone en su artículo 38.1 o) que los partidos políticos tienen la obligación de:

“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; ”

De esta disposición se infiere que los partidos sólo pueden aplicar el financiamiento en aquellas finalidades establecidas en la ley. Dado que sólo tienen permitido destinar sus recursos a financiar las campañas de sus propios candidatos, por lo tanto las aportaciones a las campañas de los candidatos de otros partidos constituyen infracción a la ley que la Sala Superior del TEPJF ha tipificado como un gasto en una finalidad no partidista.

En el PEF 2011-2012, PRI y PVEM realizaron un total de 510 campañas: 220 en coalición más 145 cada uno de forma separada. La otra coalición –MPr–, PAN y PANAL realizaron 365 campañas cada uno. La CxM enfrentó un umbral de topes de gasto de campaña de 673.3 mdp, mientras que PRI y PVEM tuvieron un umbral de topes de gasto de campaña de 303.6 mdp cada uno. Si sumáramos el umbral de la CxM con el de PRI y PVEM obtendríamos un agregado de 1,280.6 mdp. Este agregado está por encima del umbral de gastos de campaña de MPr, PAN y PANAL, que fue de 977 mdp. En suma, si a la CxM, PRI y PVEM se les tratara como una sola unidad tendrían 303.6 mdp más de tope agregado de gastos de campaña y 145 cuentas de campaña adicionales entre las cuales prorratear el gasto centralizado o genérico.

Cuadro 1. Topes de gastos de campaña agregados

	Número de candidaturas postuladas			Tope de gastos de campaña			Tope de gasto de campaña agregados
	Presidente	Diputados	Senadores	Presidente	Diputados	Senadores	
PAN, PANAL y MPr	1	300	64	\$ 336,112,084	\$ 336,112,083	\$ 304,741,622	\$ 976,965,790
PRI		101	44		\$ 113,157,735	\$190,463,514	\$303,621,249
PVEM		101	44		\$113,157,735	\$190,463,514	\$303,621,249
CCM	1	199	20	\$336,112,084	\$222,954,348	\$114,278,109	\$673,344,541
CxM+PRI +PVEM	1	401	108	\$ 336,112,084	\$ 449,269,817	\$495,205,137	\$ 1,280,587,039

Fuente: Resumen Ejecutivo del Dictamen

En el dictamen consolidado de los informes de ingresos y gastos de campaña se puede apreciar que la UF se abstuvo de obligar a la CxM, PRI y PVEM a la adopción de un régimen separado de gastos de campaña. Cuando la UF encontró gasto que beneficiaba tanto a las campañas de la coalición parcial, como a las de los partidos coaligados, le dio el mismo trato que al gasto genérico de una coalición total o un partido político. Simplemente lo prorrateó entre las campañas beneficiadas aplicando el 177.1 del RF. Primero distribuyó la mitad del gasto de forma igualitaria entre todas las campañas beneficiadas, independientemente de si eran de la CxM, PRI o PVEM. Luego, la otra parte del gasto la distribuyó entre los tipos de campaña de acuerdo con los porcentajes establecidos por el partido que sufragó el gasto.

Cuando la UF encontró que la CxM, PRI y PVEM presentaron facturas por separado relacionadas con el mismo evento o la misma propaganda electoral, decidió juntar los gastos y prorratear aplicando RF177.1, como si se tratara de una coalición total. Hay incluso casos de propaganda y eventos de campaña en los que el mismo gasto benefició tanto al candidato presidencial de la CxM, como a candidatos del PRI y PVEM que competían entre sí. La UF vuelve a tratar a todos los candidatos como si fueran de un mismo partido o de una coalición total.

En su dictamen consolidado, la UF asume que los partidos políticos coaligados pueden hacer aportaciones a las campañas de una coalición parcial bajo la forma de gasto genérico que beneficia a campañas de la coalición y campañas de un partido coaligado. Según su criterio, esta forma de financiamiento de campañas es acorde a la ley. Este criterio, sin embargo, resulta contrario al principio constitucional de equidad de la contienda y a los artículos 72 y 161 del RF. Igualmente, en los casos específicos en que encuentra gastos en bienes y servicios facturados a nombre de un partido político coaligado pero que benefician a candidatos de la coalición parcial, la UF tampoco observa irregularidad alguna. Sin embargo, el artículo 125 del RF expresamente lo prohíbe.

Se encontró que, aunque nunca se dio un caso de gastos compartidos sólo entre candidatos del PRI y PVEM, el gasto realizado de manera conjunta entre candidatos de la CxM y de al menos uno de los partidos, ascendió a poco más de 293 mdp, tal y como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Montos de gasto genérico que benefició a todas las campañas federales

Candidatos beneficiados	Importe Total
CxM, PRI y PVEM	\$317,400.00

CxM y PRI	\$51,506,735.69
CxM y PVEM	\$241,404,643.94
TOTAL	\$293,228,779.63

Fuente: Anexos del Dictamen

El error de la UF radica en tratar a la coalición parcial y a los partidos coaligados como si fueran una sola entidad. Pero de acuerdo con el COFIPE y el RF, la CxM, PRI y PVEM son entidades separadas y distintas en lo que concierne a gastos de campaña. Tratarlas como si fuera una unidad no sólo es contrario al COFIPE y al RF, sino también al principio constitucional de equidad, pues le otorga a la coalición parcial una ventaja indebida sobre la coalición total y los partidos no coaligados.

Una de estas ventajas indebidas se observa en el caso de las entidades en las que el PRI y PVEM se coaligaron de manera parcial, es decir, en donde presentaron candidatos comunes sólo en algunos distritos. Un gasto en una de estas entidades, Michoacán, por ejemplo, realizado de manera conjunta entre los candidatos coaligados y los no coaligados, se podría prorratear hasta entre 27 candidatos, mientras que una coalición parcial o un partido no coaligado podrían prorratear el mismo gasto sólo hasta entre 15 candidatos

Cuadro 3. Entidades con coalición parcial de la CxM y candidatos agregados

Entidad	Presidente	Diputados				Senadores				Total de candidatos coalición parcial	Total candidatos de coalición total o partido no coaligado
		Compromiso por México (CxM)	PRI	PVEM	CxM+ PRI+PVEM	Compromiso por México (CxM)	PRI	PVEM	CxM+ PRI+PVEM		
Baja California	1	8	0	0	8	0	2	2	4	13	11

Campeche	1	1	1	1	3	0	2	2	4	8	5
Chiapas	1	9	3	3	15	2	0	0	2	18	15
Guanajuato	1	14	0	0	14	0	2	2	4	19	17
Guerrero	1	2	7	7	16	0	2	2	4	21	12
Michoacán	1	2	10	10	22	0	2	2	4	27	15
Morelos	1	5	0	0	5	0	2	2	4	10	8
Nuevo León	1	12	0	0	12	0	2	2	4	17	15
Puebla	1	15	1	1	17	2	0	0	2	20	19
Querétaro	1	1	3	3	7	0	2	2	4	12	7
San Luis Potosí	1	3	4	4	11	0	2	2	4	16	10
Yucatán	1	5	0	0	5	0	2	2	4	10	8

Fuente: Resumen Ejecutivo del Dictamen

La capacidad de distribución entre campañas que otorgan los gastos en conjunto se evidencia también en la tasa de distribución del gasto que se le prorrateó a la campaña del candidato presidencial en los casos en los que el gasto benefició tanto a candidatos de la CxM como la de los candidatos no coaligados.

Del 100% los gastos que beneficiaron al candidato a la presidencia que fueron prorrateados sólo entre candidaturas de la CxM, el 16.1% del monto se le sumó al gasto de campaña para efectos de los topes de gastos. Sin embargo, del 100% de los gastos que beneficiaron al candidato a la presidencia que fueron prorrateados entre candidatos de la CxM junto con candidatos que no se coaligaron, sólo el 8.6% del monto se le sumó al gasto de campaña de presidente. Si aplicamos la tasa de distribución de los gastos prorrateados sólo entre los candidatos de la CxM, los 24.3 mdp sumados a los gastos de la campaña presidencial, hubieran sido más de 45 mdp. Es decir, de no haberse prorrateado entre

candidatos de la coalición y de los partidos, el candidato a la presidencia de CxM probablemente hubiera rebasado topes de gastos de campaña por más de 12 mdp.

Cuadro 4. Gasto genérico prorrateado y tasa de dispersión a la campaña presidencial

Gasto genérico que benefició la campaña presidencial del CxM	Monto	%
1. Gasto que sólo benefició a candidatos de la CxM	\$ 64,814,597.63	100%
a) Prorrateado a campaña presidencial	\$ 10,446,579.13	16.1%
b) Prorrateado a otras campañas	\$ 54,368,018.50	83.9%
2. Gasto que benefició a candidatos de la CxM y candidatos a partidos coaligados	\$ 283,880,360.51	100%
a) Prorrateado a campaña presidencial	\$ 24,327,300.44	8.6%
b) Prorrateado a otras campañas	\$ 259,553,060.07	91.4%

Fuente: Cédulas de prorrateo anexas al Dictamen

Por las razones y fundamentos ya expresados en este voto particular, considero que era necesario que el Consejo General ordenara que se iniciara un procedimiento oficioso para determinar si los gastos realizados conjuntamente entre candidatos de la coalición parcial CxM y candidatos del PRI y PVEM incumplen lo dispuesto en el RF y distorsionan la equidad en la contienda.

ATENTAMENTE

México, Distrito Federal

Benito Nacif Hernández

Consejero Electoral