

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RELATIVA AL PROCEDIMIENTO DE QUEJA INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/28/2015 Y SU ACUMULADO INE/Q-COF-UTF/133/2015.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, párrafo 1, fracción b) (en adelante “LGIPE”), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR, EN CONTRA** del punto 10.2 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Instituto”) celebrada el pasado 13 de junio de 2015, relativo a la **resolución del procedimiento de queja instaurado en contra del Partido Verde Ecologista de México (en adelante “PVEM”), identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/28/2015 y su acumulado INE/Q-COF-UTF/133/2015.**

Previo a exponer los razonamientos que sostienen este pronunciamiento, **es preciso señalar que mi disenso respecto de la Resolución referida** —a través de la cual, entre otras cuestiones, se determinó declarar fundado el procedimiento en materia de fiscalización instaurado contra el PVEM por haber recibido una aportación en especie de persona prohibida por el marco jurídico vigente en materia electoral, al haberse beneficiado de la contratación y pago de *cineminutos* en salas de cine de la cadena Cinépolis—, **se circunscribe únicamente a las**

siguientes determinaciones adoptadas por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales que integran el Consejo General:

- A. Omitir investigar si la aportación en especie por persona prohibida sancionada se limitó efectivamente a los 21.5 millones de pesos que establece la resolución, considerando que los contratos celebrados entre Grupo Rabokse, S.A. de C.V. (en adelante “Rabokse”) y las empresas ScreenCast, S.A.P.I. de C.V. (en adelante “ScreenCast”) y Comercializadora Publicitaria Tik, S.A. de C.V. (en adelante “Tik”) no correspondían a ese monto, sino que ascendían a casi 73 millones de pesos.**

Al respecto, si bien comparto que, tal como se señala en la resolución, se acreditó la aportación al PVEM por los 21.5 millones de pesos que se sancionan, obran en el expediente elementos que no fueron investigados, y que podrían implicar que la aportación realizada por un ente prohibido a dicho instituto político fue por un monto mayor.

En este sentido, es mi convicción que la omisión de llevar a cabo diligencias específicas que permitieran dar certeza a esta autoridad respecto del monto real involucrado en la aportación, es contraria a los principios que deben regir la función electoral y, en consecuencia, podría conllevar el detrimento de los derechos asociados a la administración de justicia en materia electoral y trastocar el principio de equidad que debe regir la competencia político-electoral.

- B. Concluir que el monto involucrado en la aportación en especie debe ser considerado como gasto ordinario del PVEM y no como un gasto de campaña, partiendo de la premisa falsa de que un gasto realizado fuera del**

periodo de campañas, sólo puede ser considerado de campaña si la conducta con que se encuentra asociado implicó la actualización de la infracción administrativa de actos anticipados de campaña.

Contrario a lo determinado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, la clasificación del gasto debe atender al objeto que persigue el acto o conducta asociada a su erogación; en el caso particular, es mi convicción que nos encontrábamos ante un gasto de campaña pues de conformidad con lo determinado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “TEPJF”) **se trata de gastos que afectaron “la equidad en la competencia”, principalmente porque promovían el slogan “Verde sí cumple”, asociado a la plataforma electoral registrada por el instituto político y difundida por sus candidatos durante el periodo de campañas.**

Derivado de lo anterior, el monto erogado para la difusión de los *cineminutos* debía ser cuantificado como parte **de los gastos de campaña del PVEM para el Proceso Electoral 2014-2015**, a fin de tener certeza respecto del monto real que empleó para posicionarse ante el electorado y obtener su voto el pasado 7 de junio, **lo que resulta indispensable para tutelar de forma efectiva el principio de equidad.**

- C. Determinar que no existe subvaluación en las tarifas de los servicios públicos prestados por las empresas Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. (en adelante “Cinemex”) y Mercadotecnia Digital y Tecnologías de la Información, S.A. de C.V. (en adelante “Mercadotecnia Digital”) al PVEM relativos a la difusión de *cineminutos* —correspondientes a un costo unitario semanal por sala contratada de \$420.00 por minuto en cine—,**

teniendo como base para ello, un ejercicio de valuación incorrecto, dado que la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante “UTF”) no agotó las investigaciones necesarias para obtener elementos suficientes para determinar el costo de mercado de los servicios aportados al PVEM, ya que únicamente contó con 4 costos de cotizaciones de servicios de publicidad en cines y de éstos incorrectamente se promediaron las cotizaciones asociadas a una misma empresa para obtener un precio en función de la misma.

- D. Aplicar** —en la determinación del momento y condiciones de cobro de la sanción impuesta al PVEM— **un criterio diferenciado y contrario a los antecedentes** con que cuenta esta autoridad, **que se traduce en fijar un plazo de 38 meses, es decir, en más de tres años, para cubrir la sanción.** La gravedad de la decisión no sólo radica en el trato diferenciado por la autoridad, sino que es contraria al efecto que busca el sistema de administración de justicia electoral, consistente en inhibir la comisión de las conductas infractoras.

Es mi convicción que la determinación adoptada por la mayoría del Consejo General no honra los principios de exhaustividad, legalidad y certeza a que estamos obligados y, en consecuencia, afecta la eficacia de la facultad de fiscalización conferida a este Instituto y el derecho a la administración de justicia en el ámbito electoral.

Las determinaciones adoptadas parecen obviar que la reforma constitucional y legal político-electoral de 2014 tuvo como uno de sus ejes medulares precisamente la materia de fiscalización —a fin de atender el cuestionamiento público que prevaleció respecto de la eficacia del modelo implementado en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012—, sustancialmente, a través de: *i)*

la redefinición de la naturaleza de la instancia responsable de adoptar determinaciones en la materia, al pasar de ser una Unidad Técnica Autónoma a una Comisión integrada por Consejeras y Consejeros Electorales del Consejo General; *ii*) el otorgamiento de la facultad de fiscalización a nivel nacional a este Instituto; *iii*) el establecimiento de un nuevo modelo de fiscalización, cuya base es la contabilidad y fiscalización en línea con el objeto de contar con el resultado de forma previa a la declaratoria de validez de la elección y; *iv*) el establecimiento del rebase del tope de gastos de campaña como una causal de nulidad de las elecciones.

En concreto, se buscó fortalecer la fiscalización como elemento medular para garantizar el principio de equidad, de ahí, que el ejercicio de esta facultad cobra particular relevancia para dotar de eficacia las reglas del modelo de competencia político-electoral vigente.

ANTECEDENTES

1. El 29 de diciembre de 2014, se recibió ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, escrito de queja del C. Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional (en adelante “PAN”) ante el Consejo General, en contra del PVEM, entre otras cuestiones, por la difusión de cineminutos con propaganda de dicho instituto político en todo el país, a través de las cadenas de Cinépolis y Cinemex. La denuncia, el expediente y la resolución INE/CG83/2015, dictada con motivo del incumplimiento de las correspondientes medidas cautelares se remitieron a la UTF el 10 de marzo.

2. El 21 de enero de 2015, se recibió en la UTF escrito de queja signado por el Representante propietario del Partido de la Revolución Democrática (en adelante “PRD”) ante el Consejo General. El 11 de febrero aportó pruebas supervenientes.

3. El 26 de febrero de 2015, se recibió en la UTF escrito de queja signado por el representante de MORENA ante el Consejo General.

4. El 13 de marzo de 2015, se recibió en la UTF, una nueva queja presentada por el C. Pablo Gómez Álvarez, representante propietario del PRD, ante el Consejo General. En la misma, hizo referencia a que en el anexo del contrato entre Rabokse y Tik (que consta en el expediente que dio lugar a la resolución INE/CG83/2015), se encuentra un escrito dirigido al apoderado de Tik, suscrito por el apoderado de Rabokse, en el que indica que “Rabokse y PVEM garantizan a Tik” que el material publicitario cumple con la ley. Señala que el PVEM conoció este escrito y no se deslindó.

5. La UTF se encuentra sustanciando diversos procedimientos, que iniciaron por sendos escritos de queja presentados uno por el Representante propietario del PRD ante el Consejo General del INE; y otro por el Representante propietario del Partido MORENA ante el Consejo General, por hechos que pudieran constituir infracciones en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos. Durante la sustanciación del procedimiento en comento se advirtió que en el mismo confluyen diversidad de *litis*, una de ellas referente a la presunta aportación en especie por parte de entes prohibidos por la normatividad, respecto de la cual la autoridad fiscalizadora ya cuenta con los elementos suficientes para proponer la resolución correspondiente.

6. El 25 de mayo de 2015, la UTF acordó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle el número de expediente INE/Q-COF-UTF/133/2015, y en la misma fecha se acumuló al expediente INE/Q-COF-UTF/28/2015.

7. Con motivo de la sustanciación del procedimiento referido, la UTF llevó a cabo las diligencias de investigación siguientes:

i) Se requirió a PVEM todos los contratos y facturas relacionados con la contratación de promocionales en cine. En atención al requerimiento, dicho instituto político respondió que contrató con Mercadotecnia Digital, Cinemex y Comercializadora Training & Consulting Solutions EIFS, S.A. de C.V. (en adelante “EIFS”).

ii) Con motivo de lo anterior, se formularon diversos requerimientos de información a las empresas referidas, quienes respondieron lo siguiente:

- *Mercadotecnia Digital*, informó que el PVEM contrató con ella la exhibición de promocionales en Cinépolis; sin embargo, previo a la firma del contrato, firmó un contrato de cesión de derechos con Rabokse para la facturación y cobranza con el partido.
- *Tik*, refirió no tener relación comercial con el PVEM, precisando que comercializó espacios para la difusión de promocionales del PVEM con Rabokse.
- *Cinemex*, señaló no tener relación comercial con el PVEM.
- *Rabokse*, informó no tener relación comercial con el PVEM, pero remitió cesión de derechos que ha firmado con empresas que han prestado servicios al partido político.

- *EIFS*, quien a la fecha en que fue aprobada la resolución materia de este pronunciamiento no había dado respuesta al requerimiento.
- iii)* A fin de contar con elementos para realizar la valuación del costo real del servicio de difusión de *cineminutos*, se requirió información relativa a las contrataciones que han realizado para difundir su propaganda en cines a las empresas Ford Motor Company, S.A. de C.V.; Grupo Sanborns, S.A de C.V.; Ferrocarril Mexicano, S.A de C.V.; Grupo Bimbo, S.A. de C.V.; Radiomovil Dipsa, S.A. de C.V. (Telcel); Grupo Palacio de Hierro, S.A. de C.V.; a los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, así como a la Dirección Ejecutiva de Administración de este Instituto (en adelante “DEA”). Esta autoridad únicamente obtuvo respuesta por parte de las empresas Ford Motor Company, Grupo Bimbo, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional y la DEA.
- iv)* Asimismo, para confirmar la información obtenida, se requirió colaboración de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en adelante “CNBV”) respecto de: los cheques expedidos por Rabokse a las cuentas de ScreenCast y Tik; los cheques expedidos por el PVEM; y los estados de cuenta de Rabokse y EIFS.
- v)* Aunado a ello, se requirió información al Sistema de Administración Tributaria (en adelante “SAT”) sobre todas las operaciones facturadas con el PVEM durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2014 y el 30 de abril de 2015.
- vi)* Por otra parte, se requirió a la Dirección de Auditorías de la UTF informara si contaba con documentación respecto de la relación contractual entre el PVEM

y Rabokse, así como respecto de operaciones entre el PVEM y proveedores de publicidad en cines.

8. En respuesta al emplazamiento, el PVEM informó que contrató cortinillas y *cineminutos* con Cinemex y Mercadotecnia Digital. Aunado a lo anterior, en respuesta a un requerimiento, aclaró respecto de EIFS, que debido a las medidas cautelares, no se pudo realizar completa la exhibición contratada.

9. El 29 de junio de 2015 en el marco de su décima novena sesión extraordinaria urgente, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, aprobó por unanimidad de votos el proyecto de resolución que se sometería a consideración del Consejo General, ordenando se realizara un engrose para efecto de: *i)* dar vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (en adelante “FEPADE”) y al Secretario Ejecutivo de este Instituto respecto de la aportación por persona prohibida al PVEM; *ii)* fortalecer la argumentación relativa al dolo en el actuar del partido político en la conducta que se sanciona; *iii)* escindir e iniciar un procedimiento administrativo sancionador en contra del PVEM a fin de investigar el egreso no comprobado por parte de éste y; *iv)* sancionar al PVEM por obstaculizar las funciones de fiscalización de esta autoridad, derivado de que omitió presentar la documentación comprobatoria de los servicios recibidos de EIFS, por la difusión de los promocionales en las salas de cine.. De conformidad con la determinación adoptada por dicho órgano colegiado se modificó la propuesta realizada por la UTF.

10. En sesión extraordinaria de fecha 13 de julio de 2015, el Consejo General de este Instituto conoció el proyecto de resolución en cuestión y, derivado de que se advirtió que en el expediente sí constaba la documentación comprobatoria de los servicios prestados por EIFS al PVEM y los pagos realizados por este último,

aprobó por mayoría de votos lo siguiente: *i)* declarar infundado el procedimiento en contra del PVEM por la presunta aportación de persona prohibida por parte de Cinemex, Mercadotecnia Digital y EIFS, dado que se acreditó el origen y destino de los recursos asociados a los contratos celebrados entre dichas empresas y el instituto político; *ii)* declarar fundado el procedimiento en contra del PVEM por la aportación en especie que recibió de Rabokse y, derivado de ello, imponerle como sanción una multa de \$64,380,000.30 a través de la reducción del 6.23% de su ministración mensual de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y; *iii)* declarar infundado el procedimiento en contra del PVEM por aportación en especie mediante la subvaluación de precios que le fueron otorgados por Cinemex y Mercadotecnia Digital, dado que el valor pactado en los contratos para la difusión de cada *cineminuto* no resulta menor en más de un tercio del resultado de la valuación del costo determinado por la UTF.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Como he referido, **mi primer motivo de disenso respecto de la resolución adoptada se constriñe a la determinación de no investigar si la aportación en especie por persona prohibida se limitó efectivamente a los 21.5 millones de pesos que se sancionan en la resolución.** Ello, partiendo de un hecho concreto: a partir de las constancias que obran en el expediente, esta autoridad no cuenta con los elementos necesarios para tener certeza respecto del monto real erogado con motivo de la relación contractual que estableció Rabokse con ScreenCast y Tik para pactar la difusión de *cineminutos* con propaganda del PVEM, y por ende, para determinar el monto total de recursos aportados a dicho instituto político, con motivo de las conductas materia de investigación.

En relación con lo anterior, vale la pena recordar que la función de fiscalización que le corresponde a este Instituto tiene, entre otros, dos objetivos principales. En primer término, garantizar que el origen de los recursos que utilizan los partidos y candidatos provenga de estas fuentes permitidas por la ley, a fin de evitar el ingreso de intereses privados en la política, en detrimento de los intereses públicos. En segundo lugar, tutelar el principio de equidad en la contienda político-electoral, a partir de la determinación de los gastos erogados por los contendientes en un determinado proceso electoral.

Derivado de lo anterior, y partiendo del primero de los objetivos señalados, el ejercicio de la facultad de fiscalización respecto de aportaciones en especie realizadas por personas prohibidas, obliga a esta autoridad a ejercer a plenitud la totalidad de sus atribuciones constitucionales y legales, para determinar el monto total de los recursos que indebidamente ingresaron a la competencia político-electoral. Es decir, la investigación de conductas relativas al ingreso ilícito de recursos a los institutos políticos, no se puede limitar a requerir información a los involucrados y verificar la documentación presentada por éstos, sino que, requiere que la autoridad analice, confirme y contraste la documentación presentada, con fuentes diversas de información, como las bancarias o fiscales.

En el caso concreto, esta autoridad se encontró frente a una conducta dolosa que tuvo como objeto ocultar a la autoridad electoral la erogación de recursos, a fin de beneficiar indebidamente a un partido político. Lo anterior, en detrimento del principio de equidad en la competencia electoral, que tiene como base el cumplimiento de las reglas asociadas al financiamiento de los partidos políticos, concretamente, respecto del origen y destino de los recursos que utilizan para el cumplimiento de su objeto.

Partiendo de esta perspectiva, es mi convicción que para investigar la aportación en especie realizada por Rabokse al PVEM, la autoridad fiscalizadora debía agotar todas y cada una de las medidas que prevé el modelo de fiscalización a fin de allegarse de los elementos necesarios para dotar de certeza la determinación del Consejo General.

Basta dar cuenta de la información que sostiene la determinación del monto relacionado con la aportación para evidenciar que la investigación realizada carece de exhaustividad, que existen omisiones evidentes por parte de la autoridad fiscalizadora y, en consecuencia, no se cumple con el principio de certeza. Me explico:

- A.** En el caso de la aportación relacionada con la contratación realizada por Rabokse a ScreenCast para la difusión de los *cineminutos*, no obstante que el monto previsto en el contrato —suscrito el 1 de septiembre de 2014— asciende a \$37,000,000.00 y tenía un periodo de vigencia del 12 de septiembre de 2014 al 28 de mayo de 2015, se concluye que el monto involucrado en la aportación en especie corresponde únicamente a \$4,431,911.77 y que el contrato no tuvo la vigencia prevista, teniendo como base para dicha determinación dos elementos, por un lado, que los involucrados en el mismo informaron—mediante una comunicación privada—que el contrato se rescindió y, por el otro, que éstos aportaron documentación comprobatoria de los pagos que Rabokse realizó a su contraparte por el monto de \$4,431,911.77.

Si bien, en principio, cuando esta autoridad se allega de un contrato asociado a una aportación en especie —particularmente cuando éste proviene de una fuente prohibida—, debe partir de la presunción que el monto de la misma

corresponde al establecido en la relación contractual, lo cierto es que en casos como el que nos ocupa, en que las partes refieren que los recursos efectivamente erogados fueron menores, debe ejercer sus atribuciones para acreditar el monto real involucrado, lo cual sólo puede determinarse: *i)* documentando el dicho de los sujetos regulados y contrastándolo con la información que se recabe de fuentes oficiales diversas, para conocer el monto total que efectivamente fue erogado y; *ii)* teniendo certeza de que el costo establecido en el contrato corresponde al valor real comercial del servicio en el mercado.

Justo por ello, el marco constitucional y legal que dota a esta autoridad de la facultad de fiscalización le permite superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal y, en razón de ello, solicitar colaboración de la CNBV y el SAT para confirmar las operaciones, montos e información general relacionada con el origen y destino de los recursos utilizados por o para los partidos políticos. En otras palabras, la eficacia del modelo de fiscalización tiene como uno de sus elementos fundamentales, que esta autoridad esté en posibilidad de confirmar y comprobar la veracidad de la información proporcionada por los sujetos regulados, lo que cobra mayor relevancia cuando se les investiga por la presunta comisión de una infracción en asociada a una aportación de persona prohibida.

Partiendo de esta perspectiva, no puedo acompañar que la motivación para determinar que el monto de la aportación en especie corresponde a \$4,431,911.77, tenga como base exclusivamente la información proporcionada por las empresas que, al margen de la ley, beneficiaron al PVEM con la difusión de *cineminutos*; es decir, por Rabokse y ScreenCast. No encuentro argumento válido que permita a la autoridad omitir el despliegue de sus

atribuciones para realizar las diligencias que requiere a fin de dotar de certeza sus determinaciones, tal como ocurre en el presente caso.

La omisión es evidente, pues en la resolución aprobada se determina el monto de la aportación, con base en lo informado por las partes involucradas —lo cual no fue confirmado o desestimado por la autoridad en el ejercicio de sus funciones—, a partir de los elementos siguientes: *i)* dos escritos proporcionados por Rabokse relativos a comunicaciones privadas que sostuvo con ScreenCast, en los que ésta última le informó la rescisión del contrato que celebraron; *ii)* dos facturas emitidas por ScreenCast a Rabokse que en su conjunto dan la suma de \$4,431,911.77, por los montos de \$2,500,000.00 (de fecha 30 de octubre de 2014) y \$1,931,911.77 (de fecha 18 de diciembre de 2014) y; *iii)* los pagos que realizó Rabokse para la contratación de *cineminutos*, comprobados con la copia de dos cheque, cuyos montos coinciden con el importe de las facturas referidas.

En mi opinión quienes integramos el Consejo General contábamos con elementos adicionales que hacían evidente la necesidad de realizar diligencias para comprobar la información referida y el monto en cuestión, toda vez que:

- i)* No se tenía prueba documental alguna que acreditará la formalización de la rescisión del contrato, es decir, sólo se contaba con las “comunicaciones privadas” que Rabokse informó mantuvo con ScreenCast. Lo anterior, a pesar de que el monto involucrado en la aportación se redujo —respecto de lo originalmente pactado entre las partes—, precisamente derivado de dicha rescisión.

- ii)* Obra en el expediente un contrato, de fecha 5 de septiembre de 2014, en el que Rabokse le cedió a Mercadotecnia Digital los derechos respecto del contrato realizado con ScreenCast —cuyo objeto era la difusión de *cineminutos* del PVEM—, en el que se señala que esta última llevará a cabo la facturación y cobranza de manera directa con el PVEM.

Ello, parece carecer de lógica por tres cuestiones esencialmente, primero, porque la relación contractual de Rabokse era con la empresa Screencast y no con el PVEM, por lo que, en su caso, la facturación y cobranza referida no guardaba relación con el contrato cuyos derechos se cedieron, y Rabokse informó a este Instituto que no tenía ningún vínculo contractual con el PVEM

En segundo lugar, porque en el contrato cuyos derechos se cedieron, Rabokse no se obligaba a la facturación y cobranza con ScreenCast, sino al pago por los servicios ofrecidos por esta última, respecto de lo cual, el contrato de cesión de derechos no hace referencia alguna.

Tercero e íntimamente relacionado con lo anterior, porque tanto las dos facturas proporcionadas, emitidas por ScreenCast a favor de Rabokse, como los pagos realizados por éste —que comprueban la aportación ilegal a favor del PVEM—, están fechados en octubre y diciembre de 2014, es decir, con posterioridad a la cesión de los derechos de Rabokse a favor de Mercadotecnia Digital, merced al cual, esta última adquiría las obligaciones originalmente establecidas para Rabokse, consistentes en el pago por los servicios otorgados por ScreenCast. Dicho de otro modo, los pagos que acreditaron la aportación en especie fueron realizados por la empresa que cedió los derechos contractuales —que de hecho consistían

en obligaciones para con un tercero, ScreenCast—, en una fecha posterior a la celebración de dicho contrato, sin que obre en el expediente aclaración o justificación alguna respecto de los mismos.

iii) En la resolución se establece que ScreenCast remitió copia del estado de cuenta en el que se refleja la relación comercial en comento, y señaló que la cantidad reflejada en el mismo, relativa al pago de Rabokse, asciende a una cantidad mayor al monto del pago que interesa, toda vez que mediante dicho pago se solventaron otras obligaciones de Rabokse con ScreenCast, derivados de una relación contractual ajena a la investigación en cuestión. No obstante lo anterior, no obra en el expediente diligencia alguna realizada para confirmar la existencia de esta relación contractual diversa, que acredite que el monto total del pago realizado por Rabokse no forma parte de la aportación indebida realizada a favor del PVEM.

Lo anterior hacía indispensable que esta autoridad realizara una investigación exhaustiva que incluyera al menos las diligencias siguientes: *i)* requerimientos a Rabokse y ScreenCast, a fin de tener por acreditada la formalización de la rescisión del contrato que sostuvieron y los términos de la misma, a la luz de las cláusulas pactadas originalmente; *ii)* solicitar la colaboración de la CNBV y el SAT con el objeto de conocer a detalle las facturas y operaciones bancarias que relacionaban a Rabokse y ScreenCast, el monto asociado a éstas y la relación que, en su caso, guardaban con la difusión de los *cineminutos* en beneficio del PVEM y; *iii)* requerir información a Rabokse, ScreenCast, la CNBV y el SAT, a efecto de tener certeza de que los pagos realizados por montos superiores a las facturas informadas, no guardaran relación con la contratación de los *cineminutos*.

- B.** La falta de exhaustividad también se actualiza en la investigación realizada para determinar el monto de la aportación en especie al PVEM por parte de Rabokse derivado de la contratación de *cineminutos* con Tik. En este caso, las omisiones son más evidentes aún, pues en la resolución se sostiene que la relación contractual entre dichas empresas concluyó anticipadamente — siendo éste un elemento fundamental en la determinación del monto involucrado en la aportación—, a partir del dicho de las partes involucradas, y sin investigar o siquiera exponer los elementos que permiten arribar a dicha conclusión.

Derivado de anterior, aun cuando el contrato de prestación de servicios suscrito el 6 de enero de 2015, por un monto de \$35'988,088.32, tiene como periodo de vigencia del 1 de diciembre de 2014 al 28 de mayo de 2015, únicamente se considera que la aportación es por un monto de \$17'028,088.33, teniendo como base la suma de los montos de los pagos realizados por Rabokse a Tik (\$4,388,088.32, el 22 de diciembre de 2014; \$6,215,676.38, el 28 de enero de 2015; \$6,320,000.00, el 30 de enero de 2015 y; \$104,323.63, el 3 de febrero de 2015), y las facturas emitidas por esta última.

En este caso, se determina el monto involucrado: *i)* sin tener certeza de la fecha en que presuntamente concluyeron las operaciones, lo que impide conocer la temporalidad en la que tuvo vigencia el contrato para contrastarlo con el monto erogado con motivo del mismo y; *ii)* no obstante que, obra en el expediente un contrato suscrito el 5 de enero de 2015, a través del cual Rabokse cede los derechos a EIFS, lo que significa que —al igual que con ScreenCast— tres de los cuatro pagos realizados por Rabokse a Tik son de

fechas posteriores al momento en que cedió los derechos relacionados con este contrato.

Del mismo modo que con ScreenCast, lo anterior hacía indispensable que esta autoridad realizará una investigación exhaustiva que incluyera al menos las diligencias siguientes: *i)* requerimientos a Rabokse y Tik, a fin de tener por acreditada la formalización de la terminación anticipada del contrato que sostuvieron y los términos de la misma, a la luz de las cláusulas pactadas originalmente y; *ii)* solicitar la colaboración de la CNBV y el SAT con el objeto de conocer a detalle las facturas y operaciones bancarias que relacionaban a Rabokse y Tik, el monto asociado a éstas y la relación que, en su caso, guardaban con la difusión de los *cineminutos* en beneficio del PVEM.

Lo expuesto, evidencia que a partir de las constancias que obran en el expediente, y considerando tanto las inconsistencias documentales y las omisiones en la investigación, como que los contratos celebrados con este propósito involucraban cerca de 73 millones de pesos, de los cuales se concluyó que la aportación correspondiente ascendió únicamente a 21.5 millones de pesos, los hechos ameritaban que esta autoridad ejerciera a plenitud sus atribuciones en materia de fiscalización, a fin de tener certeza sobre el monto real de la aportación en especie relativa a la difusión de *cineminutos* que el PVEM recibió por parte de Rabokse.

SEGUNDO. El segundo motivo de mi disenso radica en la decisión de la mayoría de las y los Consejeros Electorales de establecer que el monto involucrado en la aportación en especie debe ser considerado como parte del gasto realizado por el PVEM con motivo de sus actividades permanentes ordinarias, y no como un gasto de campaña. Lo anterior, teniendo como argumento central que, por la temporalidad en la que ocurrió —previo al inicio de

las campañas electorales— el monto relativo a la aportación en especie que recibió el instituto político sólo podría ser considerado gasto de campaña si la conducta con que se encuentra asociado hubiese implicado la actualización de actos anticipados de campaña.

Contrario a lo determinado, la clasificación del gasto —en ordinario o de campaña— no se debe limitar a un análisis exclusivo de la temporalidad en que se recibieron los beneficios derivados de la aportación, sino que debe atender al objeto que persigue el acto o conducta asociada a su erogación. En el caso particular, es mi convicción que nos encontrábamos ante un gasto de campaña, pues de conformidad con lo determinado por el TEPJF, los gastos asociados a la difusión de los *cineminutos* afectaron “la equidad en la competencia”, principalmente porque promovían el *slogan* “Verde sí cumple”, utilizado en la plataforma electoral registrada por el instituto político para el Proceso Electoral Federal 2015 y difundida por sus candidatos durante el periodo de campañas.

Al respecto, es preciso señalar que los actos anticipados de campaña son una infracción en sí misma, para cuya actualización se requiere una adecuación típica —de conformidad con los criterios sentados por el TEPJF su actualización requiere de la conjunción de tres elementos, a saber, el personal, subjetivo y temporal—; pero ello en modo alguno conlleva, que únicamente podrán ser considerados gastos de campaña aquéllos que realizados fuera de dicho periodo se encuentren directamente relacionados con la comisión de esta infracción.

El establecimiento de este criterio haría nugatorio lo señalado en los artículos 72, párrafo 1, inciso e) y 76, párrafo 1, incisos f) y g) de la Ley General de Partidos

Políticos¹, e impediría por ejemplo, que esta autoridad cuantificara como gasto de campaña el relacionado con la propaganda de precampaña que no fue retirada durante el periodo de intercampañas. En casos como este, tal como sucede con la aportación materia de este pronunciamiento, no se actualiza la conducta típica del acto anticipado de campaña y, no obstante ello, esta autoridad electoral debe contabilizar la erogación para efectos de la determinación de los gastos de campaña.

Por otra parte, la determinación adoptada pasa por alto que la legislación vigente no constriñe los actos de campaña y, en función de ello, los gastos para dicho periodo, a la promoción del voto, sino que prevé que en el marco de las campañas se deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que registraron para la elección².

En el caso concreto, la propaganda difundida a través de los *cineminutos* contenía elementos de la plataforma electoral registrada por el PVEM ante esta autoridad, particularmente, el *slogan* “Verde sí cumple”, a través del que sus candidatos

¹ Artículo 72.

[...] 2. Se entiende como rubros de **gasto ordinario**:

[...] e) La **propaganda de carácter institucional** que lleven a cabo únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, **sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno**, y [...]

Artículo 76. 1. Para los efectos de este Capítulo se entienden como **gastos de campaña**:

[...] f) Los **gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía** de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como **la plataforma electoral**;

g) Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y [...]

² Artículo 242, párrafo 4 de la LGIPE.

buscaron posicionarse ante el electorado, de ahí que lo correcto era contabilizar el monto de la aportación recibida para efecto de los gastos de campaña.

Considerar que la propaganda difundida a través de los *cineminutos* es política y propia del periodo ordinario, es obviar su contenido y la similitud que ésta guarda con la propaganda difundida por el partido durante las campañas, así como el objetivo del instituto político de posicionarse a través de la difusión de la propaganda de mérito, previo al inicio de las campañas electorales, pero con miras a la jornada electoral.

Debe señalarse, la decisión adoptada no es menor, pues genera una distorsión en los objetivos fundamentales de la fiscalización, ya que impide que se conozca el monto real que el PVEM erogó para posicionarse ante el electorado en el marco del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales que aún están en curso, en detrimento del principio de equidad, que este Instituto está obligado a tutelar.

TERCERO. Aunado a lo anterior, **estoy en contra de la determinación adoptada por la mayoría del Consejo General relativa a que no existe subvaluación en las tarifas de los servicios públicos prestados por Cinemex y Mercadotecnia Digital al PVEM relativos a la difusión de *cineminutos***, a partir de un costo unitario semanal por sala contratada de \$420.00 por minuto en cine, para ambas cadenas de cine.

Para contextualizar el motivo de mi disenso, resulta relevante traer a cuenta, tanto el marco jurídico en torno a esta materia, como su propósito, y las acciones de investigación realizadas por la UTF para arribar a la conclusión que en el presente caso no estamos ante un gasto subvaluado.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

De acuerdo con el Reglamento de Fiscalización en materia electoral vigente, existe subvaluación cuando se realiza un pago menor al monto de efectivo o equivalentes que participantes en el mercado estarían dispuestos a intercambiar para la compra o venta de un activo (servicio), o para asumir o liquidar un pasivo, en una operación entre partes interesadas, dispuestas e informadas, en un mercado de libre competencia. Es decir, se actualiza la subvaluación cuando un partido político recibe un bien o servicio por un precio menor al del mercado en un tercio del monto (33.33%), en relación con los determinados a través del criterio de valuación.

El objetivo de regular la subvaluación para efectos de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, consiste en garantizar que los institutos políticos no reciban —de forma indirecta, y amparado en un acuerdo de voluntades plasmado en un contrato— una aportación indebida por parte de un ente prohibido por la legislación electoral. Derivado de lo anterior, el propio Reglamento de Fiscalización a que se ha hecho referencia, prevé que el diferencial obtenido de una sub valuación será considerado como ingreso de origen prohibido.

Precisado lo anterior, debe señalarse que en el caso concreto, tal como se narró en los antecedentes, a efecto de contar con elementos que le permitieran determinar el costo real de los servicios prestados por Cinemex y Cinépolis, la UTF requirió información a diversas empresas³ y partidos políticos⁴ respecto de los términos de las contrataciones que han realizado para la difusión de su propaganda en cines; sin embargo, no agotó las investigaciones necesarias para

³ Ford Motor Company, S.A. de C.V.; Grupo Sanborns, S.A de C.V.; Ferrocarril Mexicano, S.A de C.V.; Grupo Bimbo, S.A. de C.V.; Radiomovil Dipsa, S.A. de C.V. (Telcel); y Grupo Palacio de Hierro, S.A. de C.V.

⁴ PRD, PAN y PRI.

obtener elementos suficientes para determinar el costo de mercado de los servicios aportados al PVEM.

Al respecto, vale la pena destacar que no obstante que los requerimientos se formularon a 6 empresas, 3 partidos políticos y la DEA, entre los meses de marzo y abril de este año, al 26 de junio de 2015 —fecha del cierre de instrucción del presente procedimiento— únicamente se recibió respuesta de 2 de las empresas, 2 de los partidos políticos y la DEA, sin que se advierta en el expediente que se haya realizado alguna acción para insistir a las personas morales que no habían dado respuesta, a fin de contar con mayores elementos para determinar la matriz de costos que permitiera fijar el precio razonable del servicio bajo análisis.

En atención a lo anterior, la UTF únicamente contó con información relativa a los términos y costos establecidos en los contratos suscritos por las empresas Ford Motor Company y Grupo Bimbo, así como con información proporcionada por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional. A dicha información se sumó la relativa a dos contrataciones de Telcel y una contratación realizada por Ferrocarril Mexicano, ambas proporcionadas por Cinemex —dado que dichas empresas omitieron dar respuesta a las solicitudes de información formuladas por la UTF.

Ahora bien, para efecto de valorar el costo del servicio a partir de la información referida, la UTF excluyó la relativa a Grupo Bimbo, toda vez que, dicha persona moral no proporcionó contratos, pagos, costos por publicidad en salas de cine o pautas respecto de la proyección de propaganda en cine de la persona moral en cuestión, sino únicamente copia simple del ejemplar de la revista “Medyavyasa, guía líder en difusión de medios” que contiene cotizaciones de las cadenas

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

Cinemark, Cinemex y Cinemas Lumiere, que no corresponden a la temporalidad, volumen y ubicación geográfica analizadas para efecto de la resolución.

Del mismo modo, determinó no tomar en consideración la información proporcionada por el PAN y el PRD, en el primer caso, porque la información proporcionada no corresponde a la temporalidad y área geográfica relacionadas con la contratación realizada por el PVEM⁵ y, en el segundo caso, en atención a que si bien dicho instituto político refirió que existía subvaluación en los costos otorgados al PVEM, el ejercicio comparativo que presentó para acreditar dicha situación corresponde a temporalidades y zonas geográficas diversas a las relacionadas con el caso materia de análisis.

Derivado de lo anterior, el ejercicio de valuación se constriñó a la información relativa a las contrataciones realizadas por Telcel, Ford Motor Company y Ferrocarril Mexicano. Para ello, la UTF determinó respecto de Telcel, sacar el promedio de precios de sus costos contratados (\$535.00 y \$775.00), obteniéndose el siguiente resultado:

Contratante	Costo
Telcel	\$655.00
Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V.	\$458.00
Ford Motor Company, S.A. de C.V.	\$764.00
Costo promedio	\$625.67

En relación con lo anterior, tal como lo señalé en el marco de la sesión en que se aprobó la resolución materia del presente voto particular, considero que el método implementado para determinar el valor real comercial de los *cineminutos* no es el correcto y, derivado de ello, se arribó a una conclusión errónea.

⁵ Dado que el contrato y la cotización que presentó el PAN están limitadas al Estado de México y al Distrito Federal respectivamente, mientras que la contratación realizada por el PVEM implicó la proyección de publicidad en salas de cine a nivel nacional.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

Dicho de otro modo, el motivo de mi diferendo radica justamente en que la valuación debió realizarse a partir del promedio de precios que se obtenía del costo de las cuatro contrataciones, pues ello permitía tener mayores elementos para determinar el valor real comercial, particularmente, tomando en consideración que existía una diferencia entre los precios que se desprendían de los contratos suscritos por el PVEM y los publicados por la empresa que ofrece los servicios. Al obviar lo anterior y promediar el costo de las dos contrataciones de Telcel, en mi opinión, se afectó la eficacia del ejercicio de valuación realizado.

Ello, pues como he señalado, la subvaluación se actualiza sólo cuando el precio otorgado es menor al del mercado en un tercio, es decir, en un 33.33%. Al haber promediado 3 facturas —en una de ellas, tomando el promedio de los costos de las 2 facturas relativas a una misma empresa— y no las 4 con que contaba esta autoridad para determinar el valor comercial de la difusión de *cineminutos*, se generó una distorsión y, en consecuencia, se concluyó erróneamente que el valor real comercial no era superior en un tercio al precio otorgado al PVEM, es decir, que no existió subvaluación.

De haberse realizado el ejercicio de valuación tomando en consideración las 4 facturas, la conclusión habría sido otra, pues se acreditaba que el precio pagado por el PVEM era inferior en un 33.65% al valor comercial, como se muestra a continuación:

Contratante	COSTO	
	CONSIDERANDO TODAS LAS TARIFAS	S/PROYECTO
Radiomovil Dipsa, S.A. de C.V. (Telcel)	\$535.00	*\$655.00
Radiomovil Dipsa, S.A. de C.V. (Telcel)	\$775.00	
Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V.	\$458.00	\$458.00
Ford Motor Company, S.A. de C.V.	\$764.00	\$764.00
COSTO PROMEDIO (A)	\$633.00	\$625.67

TARIFA OTORGADA AL PVEM (B)	\$420.00	\$420.00
DIFERENCIA EN TARIFAS (A-B)	\$213.00	\$205.67
% DE VARIACIÓN	33.65%	32.87%
SUBVALUADO	SÍ	NO

*Valor promediado.

En conclusión, a consecuencia de lo anterior, es mi convicción que con la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, se deja sin sanción otra aportación realizada por persona prohibida al PVEM, derivado precisamente de la subvaluación en los costos con los que dicho instituto político realizó las contrataciones correspondientes. Ello, en contravención al modelo de fiscalización que dota a esta autoridad de las facultades necesarias para tutelar la equidad en la competencia político-electoral a través de la fiscalización efectiva del origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos.

CUARTO. Finalmente, me encuentro **en contra de la determinación adoptada por la mayoría del Consejo General relativa a permitir que el PVEM pague la multa que le fue impuesta** a través de porcentajes muy bajos de sus ministraciones, lo que se traduce **en que el cobro correspondiente se realizará en un plazo** de 38 meses, es decir, **de 3 años y dos meses**. Lo anterior, por varios elementos que considero fundamentales:

- i)* En la resolución no se motiva a qué atiende esta determinación; es decir, no sólo se aplica un criterio diferenciado y contrario al objeto que persigue la imposición de una sanción, sino que se omite exponer las razones de ello.
- ii)* La decisión se traduce en un trato diferenciado que favorece al PVEM, dado que en las resoluciones adoptadas por esta autoridad respecto de otros institutos políticos no se cuenta con antecedente alguno, en que se haya

beneficiado al sujeto infractor otorgándole un plazo similar para el pago de la multa que le fue impuesta.

- iii)* El plazo establecido es contrario a los fines que persigue el sistema sancionatorio electoral. Ello, pues resulta evidente que otorgar un periodo de 3 años y dos meses para el pago de una multa, impide se cumpla el efecto inhibitorio de las sanciones, mismo que debe tener un alcance de prevención especial —en este caso, estrictamente respecto del PVEM, en aras de que no reincida en la comisión de la conducta— y de prevención general —es decir, que resulte ejemplar, para que el resto de los partidos políticos que integran el sistema que no han cometido la infracción, se abstengan de hacerlo.

Por lo anterior, no puedo acompañar la determinación adoptada, ya que la misma conlleva el detrimento de la eficacia del sistema sancionatorio electoral que tiene como objeto la tutela efectiva de los principios y derechos en la materia.

QUINTO. A partir de los diversos elementos expuestos a lo largo del presente voto particular, expreso mi disenso con la Resolución aprobada, pues es mi convicción que la determinación adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, conlleva que esta institución renuncie a las atribuciones que constitucional y legalmente le han sido conferidas, para garantizar los principios de transparencia y rendición de cuentas que deben regir la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Debo señalar que mi preocupación en torno al caso no se limita a una convicción respecto de lo que el Consejo General debió ordenar investigar o resolver en el procedimiento que motiva el presente voto particular, sino que trasciende a la forma

en que esta autoridad concibe el ejercicio de sus atribuciones en la materia, y a las distorsiones que se pueden generar cuando no las ejerce a plenitud.

Estoy convencida que la facultad de fiscalización conferida al Instituto Nacional Electoral debe ejercerse partiendo de un hecho concreto, de su eficacia depende el funcionamiento efectivo del modelo de financiamiento de los partidos políticos, cuyo objeto es tutelar tanto la prevalencia del interés público por encima de intereses privados específicos, como el principio de equidad.

No debemos olvidar que el sistema político-electoral mexicano prevé la existencia y permanencia de los partidos políticos como entidades de interés público, en tanto que resultan indispensables para la garantía y ejercicio de los derechos políticos consagrados en la Constitución —voto activo, voto pasivo y derechos de asociación con fines políticos. De ahí, la relevancia de que las determinaciones emitidas por esta autoridad cuando los partidos no ajustan su actuar a los cauces legales, sean resultado de investigaciones exhaustivas y cumplan en todo momento con el principio de certeza.

Con determinaciones como la que motiva el presente voto particular, el mensaje que se envía no sólo a los sujetos regulados, sino a la opinión pública y a la ciudadanía, es delicado. Se evidencia que el alcance de la eficacia del modelo de fiscalización está siendo limitado por las omisiones de la autoridad en el ejercicio de sus facultades.

SEXTO. Por las razones expuestas, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, párrafo 1, fracción b), del

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR EN CONTRA** del punto 10.2 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General de este Instituto, celebrada el pasado 13 de junio de 2015, relativo a la **resolución del procedimiento de queja instaurado en contra del Partido Verde Ecologista, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/28/2015 y su acumulado INE/Q-COF-UTF/133/2015.**

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL