

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTAN LAS CONSEJERAS ELECTORALES BEATRIZ GALINDO CENTENO Y ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA Y BENITO NACIF HERNÁNDEZ, RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN TORNO A LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS CANDIDATOS A DIVERSOS CARGOS CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL ORDINARIO 2014-2015, Y DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES ORDINARIOS 2014-2015 EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, CAMPECHE, COLIMA, DISTRITO FEDERAL, GUANAJUATO, GUERRERO, JALISCO, ESTADO DE MÉXICO, MICHOACÁN, MORELOS, NUEVO LEÓN, QUERÉTARO, SAN LUIS POTOSÍ, SONORA, TABASCO Y YUCATÁN.**

En la sesión extraordinaria del Consejo General del 20 de julio de 2015, el órgano máximo de dirección aprobó los Dictámenes Consolidados de los errores y omisiones detectados en la revisión de los informes de ingresos y gastos de la campaña federal, así como de las 16 campañas locales que celebraron su jornada electoral el 7 de junio de 2015, y las resoluciones correspondientes que presentó la Comisión de Fiscalización.

La Comisión de Fiscalización le propuso al Consejo General un mecanismo con el objeto de que los partidos políticos reintegraran al erario público federal o local, según sea el caso, los montos del financiamiento público para campaña no utilizados. En un primer resolutivo se ordenaba a la Unidad Técnica de Fiscalización integrar los saldos de ingresos y gastos

de campaña 30 días después de que la resolución derivada de los dictámenes causara estado.

En un segundo resolutivo se le instruía a la misma Unidad presentar un proyecto de acuerdo del Consejo General en que se mandatara a los partidos políticos el reembolso al erario público correspondiente de los montos no ejercidos del financiamiento público recibido para las campañas que culminaron el 7 de junio de 2015. Sin embargo, en una votación dividida la mayoría del Consejo General se pronunció en contra de este segundo resolutivo. Presentamos este voto particular porque el resultado de la votación genera una omisión por parte del INE, al dejar de proveer un mecanismo por el cual los partidos políticos cumplan la obligación de aplicar el financiamiento público de gastos de campaña exclusivamente al fin para el cual fue otorgado. A continuación exponemos las razones por las cuales, con esta omisión, los dictámenes y resoluciones aprobados incumplen con los principios de legalidad y certeza.

I. **El financiamiento público de campaña debe destinarse a actividades para la obtención del voto**

El financiamiento público que se otorga a los partidos políticos como financiamiento de campaña debe destinarse a actividades para la obtención del voto y no a otras. Esto se desprende del régimen constitucional y legal en torno al financiamiento público de los partidos.

La fracción II del artículo 41 de la Constitución dispone que los partidos políticos obtendrán tres tipos de financiamiento público, en momentos distintos y para actividades diferentes, entre los cuales se encuentra “El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto”. Esto es, la Constitución etiqueta el destino de los recursos públicos de los partidos políticos.

El artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), que desarrolla la disposición constitucional referida, también establece que se le otorgará a cada partido tres tipos de financiamiento público distintos, señalando en su párrafo 1, inciso b) que, en los años con elecciones, recibirán un porcentaje del financiamiento ordinario “para gastos de campaña”.

**II. Es obligación de los partidos políticos destinar el financiamiento según el fin para el cual le fue otorgado.**

El artículo 41 constitucional y el artículo 51 de la LGPP deben ser leídos a la luz del artículo 25 de la LGPP, que en su inciso n) numeral 1, establece que:

“Artículo 25

1. *Son obligaciones de los partidos políticos:*

...

n) *Aplicar el financiamiento de que dispongan **exclusivamente** para los fines que les hayan sido entregados;*

[...]

De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones señaladas se desprende que el sistema político-electoral prevé de forma clara que los recursos públicos

otorgados a los partidos políticos como financiamiento para gastos de campaña, deben destinarse estrictamente a ese fin. De ahí que, esta disposición no admite excepciones. Como antes señalamos, se trata de recursos públicos etiquetados, por lo que cada tipo de financiamiento debe ser aplicado al fin constitucionalmente determinado.

Al respecto, el artículo 76 de la GPPP, dispone lo siguiente:

**“Artículo 76.**

*1. Para los efectos de este capítulo se entienden como gastos de campaña;*

*a) Gastos de propaganda; Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;*

*b) Gastos operativos de la campaña; Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;*

*o) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos;*

*Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada;*

*d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;*

*e) Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;*

*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*

*h) Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.*

*2. No se considerarán dentro de los gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.*

*3. Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales; con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario.*

[..]"

La disposición referida, es clara al señalar: *i)* los conceptos de gasto en que se puede aplicar el recurso público otorgado a los partidos políticos para las campañas electorales; *ii)* los gastos ordinarios (aquéllos erogados por los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades) por ningún motivo pueden ser considerados como de campaña, lo que conlleva, que el recurso etiquetado para las campañas no puede utilizarse para sufragar gasto ordinario y; *iii)* que todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales.

Desde la misma perspectiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014, señaló que los recursos otorgados para gastos de campaña deben aplicarse exclusivamente a los procesos electorales. El agravio materia de este pronunciamiento de la Corte, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 76 de la LGPP, consideraba que dentro del gasto ordinario se encontraba el relativo a las estructuras electorales utilizadas el día de la jornada electoral, mismo que se declaró fundado porque

en el rubro de gasto ordinario no cabe ninguno que tenga que ver con campañas electorales.

Al respecto señaló:

[...]

En efecto, por disposición constitucional, las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un proceso electoral en curso, pues se trata de erogaciones que no tienen por misión conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica de la persona moral que no puede ser en ningún momento suspendido.

A diferencia de lo anterior, las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, constituyen recursos que deben aplicarse también única y exclusivamente en forma intermitente de acuerdo al pulso de los procesos electorales, ya sea en forma directa mediante la adquisición de propaganda, o bien en forma indirecta, aplicando los fondos a reforzar la estructura orgánica partidista, por la obvia necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para las tareas de organización del partido y de la gestión administrativa que esos procesos implican.

**Ahora bien, tomando en cuenta que la Constitución Federal no autorizó que los fondos de unas y otras ministraciones se ajusten o se combinen, y mucho menos que se sumen sus montos,** este Tribunal Pleno determina que las normas reclamadas rebasan lo autorizado por aquélla, toda vez que instituyeron dos nuevos conceptos de ministraciones económicas al margen de lo que la Norma Fundamental prevé, como son los de *“estructura partidista”* y de *“estructuras electorales”*, los cuales a pesar de que se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, incongruentemente con este destino, el legislador secundario los etiquetó presupuestalmente dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, lo cual no resulta constitucionalmente admisible porque significa incrementar el gasto ordinario con erogaciones que no son continuas o permanentes, y restar a cambio, en una cantidad equivalente, los fondos intermitentes para la obtención del voto, suma de dinero que además ya no será fiscalizada para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas<sup>1</sup>.

[...]

Como se señala en los antecedentes, la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales de este Instituto determinaron que no resultaba procedente ordenar la devolución de los remanentes de los recursos otorgados a los partidos políticos nacionales

---

<sup>1</sup> Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas. Página 150.

y locales para los gastos de campaña teniendo como argumentos centrales, primero, que se causaba una afectación a los institutos políticos derivado de que esta autoridad no les hizo de su conocimiento que, tras la conclusión de los procesos electorales en curso, debían restituir al erario local o federal, según fuera el caso, los recursos no ejercidos del financiamiento para gastos de campaña y; segundo, que el marco constitucional y legal no contiene disposición expresa que prevea la obligación de los partidos de devolver los recursos y, en consecuencia, la facultad de esta autoridad para ordenarlo.

Nuestro disenso radica esencialmente en que el criterio adoptado por la mayoría, no sólo es contrario a una interpretación sistemática y funcional de las normas aplicables, sino que contraviene lo establecido por la SCJN.

### **III. Facultad del Consejo General**

Como hemos señalado, uno de los argumentos esgrimidos por la mayoría del Consejo General en contra de la aprobación del resolutivo en cuestión, profería que el Consejo no podría ordenar el reintegro de los recursos no ejercidos porque esto es violatorio del principio de reserva de ley, al no existir disposición explícita en la ley que le confiera esta atribución.

Contrario a este argumento, es claro que el Consejo General cuenta con la facultad de ordenarle a los partidos reintegrar al erario público los recursos no ejercidos.

El artículo 44, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) señala que el Consejo General tiene como atribución:

[...]

**Artículo 44**

*j) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esta ley y a la Ley General de Partidos políticos y cumplan con las obligaciones a las que están sujetos.*

La obligación referida, implica ineludiblemente un deber de cuidado respecto de la aplicación que hacen los partidos políticos de los recursos que les son otorgados como parte de sus prerrogativas constitucionales. La omisión de señalar que los partidos incumplieron con su obligación de destinar los recursos exclusivamente para las campañas implica que este Instituto se aparte del ejercicio de sus facultades y el cumplimiento de sus obligaciones. Para mayor abundamiento, la facultad de fiscalización de acuerdo al artículo 190 numeral 1 de la LEGIPE, se realiza de conformidad con lo previsto en la LGPP. Esto es, parte de la fiscalización es determinar si los recursos públicos se utilizaron exclusivamente para los fines que fueron destinados.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sostenido, en la Jurisprudencia 16/2010, que el Consejo General “puede ejercer ciertas facultades implícitas que resulten necesarias para hacer efectivas aquellas [las facultades explícitas] siempre que estén encaminadas a cumplir con los fines constitucionales [del Instituto]”.

En ese sentido, se debe reconocer que, a fin de garantizar el cumplimiento de la facultad explícita del Instituto señalada en el 44 de la LEGIPE, se debe ejercer la facultad implícita de determinar y hacer efectiva la devolución de remanentes que no se hayan ejercido

conforme a los fines y plazos establecidos legalmente, esto con la finalidad de que la facultad explícita sea eficaz y funcional, pues de lo contrario sería una norma que carecería de efectividad, quedando su vigencia al amparo de una regulación posterior y anulando la razón jurídica de establecer dicha atribución al Instituto.

Las facultades implícitas no pueden existir de manera independiente de las explícitas, sino que se requiere de un nexo causal que le de origen a aquellas. Como se ha explicado, guarda sentido reconocer la facultad implícita de determinar que un partido político ha dejado de emplear recursos públicos otorgados para las campañas electorales cuando, en virtud de la temporalidad, no han sido ejercidos durante el período de campaña. Lo anterior es así, dado que de no ejercer dicha facultad, no podría darse cumplimiento a lo que explícitamente se le confiere al INE respecto de la vigilancia de la aplicación del financiamiento que les haya sido entregado, para los fines preestablecidos.

Una vez establecida la obligación del INE y del Consejo General de vigilar que los partidos utilicen el financiamiento sólo para los fines previstos en la norma, se desprende que el Consejo General tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos la devolución del monto de financiamiento de campaña que no utilizaron. No se podría sostener que los partidos tienen esa obligación si el Consejo no pudiera hacer efectiva la atribución mediante la orden del reintegro de los recursos no ejercidos.

Aunado a lo anterior, el artículo 188 de la LEGIPE contiene ya un mandato de ley que alude al deber de reintegrar al erario público el gasto no ejercido por los partidos políticos relacionados con las franquicias postales y telegráficas. Del mismo modo, en la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, en el párrafo XXV del artículo 135 se determina que

*Son obligaciones de los partidos políticos:*

...

*XXV. Reembolsar al Consejo el monto del financiamiento público, cuyo uso y destino no haya sido legalmente comprobado, o del que no se haya ejercido;*

Asimismo, el Código Electoral del Estado de México, en su artículo 66, señala en relación al financiamiento de campaña que:

*Las cantidades no ejercidas conforme a lo señalado, deberán reintegrarse a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.*

Por lo que existen ya disposiciones normativas que contemplan el reembolso de los recursos no ejercidos, lo cual permite concluir que no es una decisión que sea ajena a la legislación mexicana electoral.

#### **IV. Procedimiento para el reembolso.**

La mayoría de las Consejeras y los Consejeros del Consejo General que votó en contra del reembolso de los recursos no utilizados por los partidos políticos para la campaña, argumentó que además de existir reserva de ley no había un procedimiento para el

reembolso de los recursos. Es decir, que la ley no prevé disposiciones que permitan implementar el reintegro de los remanentes del financiamiento de campaña al erario.

En el caso que nos ocupa, es importante tener presente que la solicitud de que los remanentes se reintegren no atiende a la aplicación de una sanción, sino que es la consecuencia lógica de que el dinero público etiquetado constitucionalmente a un fin que no haya sido destinado a éste, no puede aplicarse en modo alguno a un objeto diverso.

En el artículo 41 hay reserva de ley para límites a los gastos de campaña, para aportaciones de militantes y simpatizantes, pero no para el procedimiento de devolución de remanentes.

La Base II, inciso c) segundo párrafo del artículo 41 constitucional dispone lo siguiente:

"[...]

**Artículo 41**

(...)

*La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.*

[...]"

Esto es, la reserva de ley existe para los procedimientos sustantivos de fiscalización y para las sanciones. El reembolso insistimos no es una sanción es una consecuencia prevista en

las leyes presupuestales respecto de los recursos que no se utilizan para los fines para los que se otorgaron.

No hay que olvidar que el financiamiento para campaña que se otorga a los partidos políticos es un recurso público etiquetado en el presupuesto otorgado al Instituto Nacional Electoral. Por lo tanto, tratándose de recursos públicos tendríamos que estar a lo que señalan las normas presupuestales, concretamente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que es aplicable y que en el artículo 54 al respecto señala:

“[...]

**Artículo 54.**

Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.

Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos podrán ser hasta por el 80% del monto de endeudamiento autorizado como diferimiento de pago en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél en que deba efectuarse su pago.

Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo.

[...]”

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que un remanente es un recurso no devengado. Por analogía, el financiamiento de los partidos que no fue aplicado a los fines para los que les fue otorgado, se considera no devengado y, por lo tanto, constituye un remanente que debe ser reintegrado al erario local o federal —según sea el caso— mediante los procedimientos que al respecto están establecidos y que deben aplicarse de manera supletoria.

#### **V. Principios aplicables a los recursos públicos**

Además de estudiar el deber de los partidos de reintegrar los recursos en el marco de las leyes electorales, también se debe analizar a la luz de los principios constitucionales en torno a los recursos de origen público, en virtud de que el artículo 41 de la Constitución señala que los recursos públicos deberán prevalecer sobre los privados en el caso de los partidos.

En este sentido, el artículo 134 de la Constitución establece que los recursos públicos deberán administrarse según los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez y señala que los servidores públicos serán responsables de la aplicación de estos principios. De aquí se desprende que el Consejo General debería adoptar la interpretación de la ley que mejor apliquen los principios del artículo 134 mencionado. La instrumentalización del principio de economía, en cuanto a recursos de los partidos, involucra la devolución de los recursos no utilizados, permitiendo un uso más racional de

los fondos de origen público, limitando el dispendio y el uso incorrecto del dinero que proviene del erario público.

## **VI. Motivación**

Ordenar el reintegro del financiamiento de campaña no utilizado constituye una medida que tiene un fundamento constitucional y legal, que promueve los fines que persigue la fiscalización electoral, que es acorde a naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público y que se ciñe a los principios constitucionales previstos para la administración de los recursos públicos.

Además, la determinación de ordenar la devolución promovería que los partidos reporten y comprueben sus ingresos y gastos de campaña, contrarrestando el incentivo que genera actualmente la interpretación de las leyes de reportar menos ingresos y gastos de los que en realidad utilizan para evitar rebasar los topes de gastos de campaña.

En segundo lugar, esta medida incentivaría la responsabilidad fiscal de los partidos, contribuyendo a una cultura de rendición de cuentas por el que los partidos reportan la totalidad de ingresos públicos recibidos y los utilizan exclusivamente para los fines para los que se los dieron.

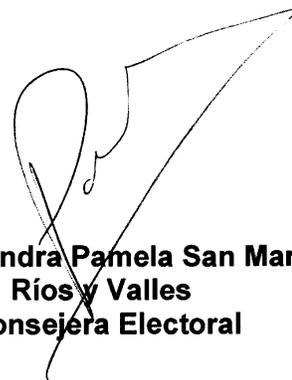
La fiscalización ha evolucionado mucho en los últimos años, especialmente con la reciente reforma constitucional. Una de las ventajas de la fiscalización nacional es que se pueden

consolidar los ingresos y gastos de campaña de los partidos, y a partir de ello, conocer los remanentes de los recursos públicos otorgados, a nivel federal y local, para la obtención del voto. Es la primera vez que este modelo se aplica, por ello es la primera vez que el Instituto debe exigir a los partidos políticos que reintegren al erario público los recursos que recibieron para las campañas y que no utilizaron para estos fines. Se trata de una medida fundada y motivada como se expone en este voto particular.

**México, Distrito Federal, 22 de julio de 2015**



**Mtra. Beatriz Galindo Centeno  
Consejera Electoral**



**Lic. Alejandra Pamela San Martín  
Ríos y Valles  
Consejera Electoral**



**Dr. José Roberto Ruiz Saldaña  
Consejero Electoral**



**Dr. Benito Nacif Hernández  
Consejero Electoral**