

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL PÁRRAFO 6 DEL ARTÍCULO 26 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ CON RESPECTO AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LINEAMIENTOS PARA REINTEGRAR EL REMANENTE NO EJERCIDO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO PARA GASTOS DE CAMPAÑAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA SUP-RAP-647/2015 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

El 15 de junio pasado el Consejo General aprobó por unanimidad, en lo general, el acuerdo por el que se emiten Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los Procesos Electorales Federales y Locales, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-647/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Aunque voté en lo general a favor del Acuerdo, me distancié del voto mayoritario porque considero que el Consejo General no acató debidamente la sentencia del Tribunal Electoral.

En primer lugar, la sentencia ordenó al Consejo General definir los lineamientos para el reintegro de remanentes no ejercidos del financiamiento público de campañas en apego a la disposición establecida en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) que obliga a los partidos políticos a aplicar el financiamiento exclusivamente a los fines para los que les ha sido entregado. Sin embargo, los lineamientos habilitan a los partidos para transferir directamente el financiamiento público otorgado para campañas locales a las campañas federales y *vice versa*; e indirectamente (vía transferencias al Comité Ejecutivo Nacional) para transferir el financiamiento público otorgado para las campañas locales en una entidad federativa a las campañas locales de otra entidad federativa. Los lineamientos parten de una premisa equivocada: que los partidos políticos sólo tienen la obligación de destinar el financiamiento público de campaña a las campañas en general y no al grupo de campañas específicas (federales o locales) para el cual se les otorgó.

En segundo lugar, el régimen transitorio de los lineamientos para el cálculo del remanente no ejercido durante las campañas de los procesos electorales federal y local 2014-2015, permite a los partidos políticos acumular el financiamiento proveniente de simpatizantes y candidatos, que de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) sólo puede destinarse a las campañas. La fórmula para el cálculo del remanente no ejercido prevista en los lineamientos disminuye artificialmente el monto de recursos a devolver al erario público al asumir que los partidos políticos pueden retener financiamiento de fuentes privadas (simpatizantes y candidatos) que la ley obliga a destinar exclusivamente a las campañas. La premisa de la que parte el método para calcular el remanente de financiamiento público de campaña no ejercido no sólo es contrario a la ley, sino que por un lado genera una afectación al erario público y por otro, mediante una instrucción de la autoridad electoral, da lugar a aportaciones indebidas a las actividades ordinarias de los partidos políticos.

### **Alcances de la sentencia SUP-RAP-647/2015**

El 2 de diciembre de 2015, la Sala Superior emitió la sentencia SUP-RAP-647/2015 sobre los remanentes del financiamiento público para actividades de campaña que tengan los partidos una vez que acabe ese periodo. En ella, el Tribunal argumentó, en primer lugar, que los partidos políticos tienen la obligación expresa de utilizar el financiamiento público de campaña exclusivamente para los fines específicos para los que se les fue entregado. En conjunto con esta obligación, señaló que los partidos tienen el deber legal de rendir informes de cada uno de los ingresos y gastos que realizan, y el Instituto Nacional Electoral tiene el mandato de revisar que los partidos destinen los recursos para los fines correctos.

En segundo lugar, la Sala Superior indicó que:

*“existe la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida”.*

Pero el Tribunal también indicó que no existían reglas precisas que delinearán el procedimiento por el cual se determinara el saldo de los partidos políticos a reintegrar ni el procedimiento mismo para efectuar este reintegro. Por este motivo, la sentencia concluyó que el Consejo General no sólo tiene la facultad implícita de ordenarle a los partidos políticos el reintegro de los recursos no devengados o no comprobados, sino que debía emitir un acuerdo para establecer las normas que regulen todo el procedimiento necesario para devolver los recursos públicos, incluyendo determinaciones para que los partidos regresen los recursos que ya hubieran recibido, pero que no hubieran utilizado.

El acuerdo materia de este voto particular es el acatamiento a esta sentencia. Mi convicción es que el Consejo General no acató adecuadamente la sentencia por las razones que expondré a continuación.

### **Transferencias en efectivo**

Los lineamientos que aprobó el Consejo General para el reintegro se componen de tres partes: determinar el monto a devolver, reglamentar el procedimiento para que se reintegre este monto y, finalmente, una transitoria para reglamentar la devolución de los montos otorgados en 2015 y en 2016. Mi primer disenso yace en el procedimiento para determinar el monto.

La Sala Superior indicó que, en seguimiento al inciso n) del párrafo 1 del artículo 25 de la LGPP, los partidos están obligados a aplicar el financiamiento del que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados. Según la LGPP, se entrega financiamiento público de campaña a los partidos políticos como un porcentaje del financiamiento ordinario determinado en ese año. El financiamiento ordinario se calcula a partir del salario mínimo y del número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral: se utiliza el número total de inscritos en el país en el caso del financiamiento federal y del estado que corresponda para el caso del financiamiento local. Para el financiamiento de campaña, se otorga un monto particular a los partidos políticos dependiendo de los cargos que se elegirán

en la federación o en un estado. Según el inciso b) del artículo 51 de la LGPP se da el siguiente financiamiento público de campaña:

- Si se renuevan el poder ejecutivo y alguna cámara legislativa federal o de una entidad, se entrega al conjunto de partidos un 50% del financiamiento ordinario de ese año
- Si se renueva sólo el poder legislativo federal o de una entidad se entrega el 30% del financiamiento ordinario de ese año.

Es decir, la ley contempla un monto de financiamiento público de campaña por entidad dependiendo del número de electores inscritos en el Padrón Electoral y del número de cargos a elegir en la entidad o en la federación. Al establecer un monto diferenciado de financiamiento de campaña según estos criterios, la ley supone que el financiamiento no es sólo una prerrogativa a los partidos políticos, sino también un medio de informar a la ciudadanía para que ésta emita un voto informado. Es decir, la ley contempla que la ciudadanía tenga un mínimo de recursos destinados a las contiendas electorales de su estado o, en su caso, de las contiendas federales. De este modo, la obligación de destinar el financiamiento exclusivamente para los fines para los que se les entregó se debe entender como una obligación para gastar específicamente en alguna de las contiendas electorales para las que se les otorgó el recurso y no en otras.

Si los recursos entregados como financiamiento de campaña se utilizan para gastos compartidos entre diversas campañas o gastos genéricos que benefician a campañas de más de una entidad y, por lo tanto, se prorratan entre varios candidatos, pero se origina en un ámbito que recibió el financiamiento, esto no tergiversa el sentido del fin exclusivo para el que se otorgaron los recursos. Sin embargo, las transferencias en efectivo de recursos entregados para campañas federales a campañas locales y de unas campañas locales a otras, trianguladas por transferencias federales, sí equivale a sustraer de un ámbito recursos para

trasponerlo en otro y, por lo tanto, no permitir que destinen los recursos exclusivamente para los fines para los que se otorgaron.

El artículo 5 de los lineamientos materia de este voto particular, permiten que los partidos ingresen como el destino de un recurso de campaña “Transferencias del CEN a Campaña Local”, posibilitando que los partidos destinen recursos de campaña para fines distintos a los que fueron otorgados. En el inciso A) del artículo transitorio de estos lineamientos, también se permite que los saldos de recursos de la campaña federal a reintegrar se determinen utilizando las transferencias hechas del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) a campañas locales. Es decir, la disposición transitoria permite que los partidos comprueben como gastos de campaña válidos, transferencias que sustrajeron recursos de campañas del ámbito federal al local. Es mi convicción que estas disposiciones no permiten acatar debidamente la sentencia del Tribunal Electoral pues consienten a que los partidos destinen recursos de un ámbito a otro cuando se les entregó exclusivamente para fines distintos. Las transferencias en efectivo, del ámbito federal al local, o entre entidades mediadas por una transferencia al CEN, por el contrario, debían considerarse como un monto que no se comprobó que se devengó para las campañas y que, por lo tanto, estaría sujeto a reintegrarse.

### **Financiamiento de simpatizantes y candidatos**

Otro motivo por el cual el Consejo General no acató debidamente la sentencia del Tribunal es que en el artículo transitorio se le permite a los partidos políticos retener el financiamiento provisto por simpatizantes y candidatos que no utilizaron, en contravención con la ley. Dado que no existe un procedimiento para la devolución de estos remanentes los lineamientos debían señalar que estos fueran los primeros fondos que se agotan antes de empezar a hacer cargos al financiamiento de campaña.

El artículo 56 de la LGPP establece que las aportaciones de simpatizantes y candidatos pueden ser otorgadas sólo durante los procesos electorales y ser utilizados exclusivamente

para las campañas de los candidatos, tal como se indica en el inciso b) del párrafo 2 del artículo 56 de la ley mencionada:

*2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:*

...

*b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;*

El régimen transitorio para la devolución del remanente de campaña, determinó que, si los partidos se quedaron con un remanente de financiamiento público lo devolverán. Pero no se pronuncia sobre posible financiamiento privado de simpatizantes o candidatos. Al no ordenar que se reintegre este monto remanente de las aportaciones, se le permite, en la práctica, que los simpatizantes y candidatos hagan aportaciones para actividades ordinarias que no están contempladas en la ley, puesto que la norma sólo señala que los militantes aportarán a los partidos para estas actividades. Además, al permitir que los partidos retengan estos recursos, se genera una afectación al erario público ya que distorsiona el cálculo de remanentes públicos puesto que el método de cálculo permite restar del financiamiento público otorgado las aportaciones de candidatos y simpatizantes, como si éstas fueran gastos comprobados para fines de campaña.

Por esto, el artículo transitorio debía partir del supuesto que los partidos políticos tienen prohibido retener los remanentes de las aportaciones de simpatizantes y candidatos. Pero, en ausencia de una vía legal para su devolución a los aportantes mismos y, en vista de que los lineamientos sí establecen un procedimiento para el reintegro del financiamiento público, los lineamientos debían incluir una medida por la cual primero se agotaran los recursos aportados por simpatizantes y candidatos para luego calcular el monto de financiamiento público no utilizado para las campañas que sí se devolverá. En ausencia de este mecanismo, se le

permite a los partidos retener de forma indebida un financiamiento que era exclusivo para las campañas.

En conclusión, voté a favor en lo general del proyecto de acuerdo por el que se acata la sentencia SUP-RAP-647/2015 del Tribunal Electoral, pero emití un voto en contra de la mayoría de los Consejeros Electorales en lo particular porque, al permitir comprobar las transferencias de efectivo entre ámbitos como un destino válido del financiamiento público otorgado para campaña, el Consejo General no acató debidamente la sentencia del Tribunal Electoral. También porque, al no tomar en cuenta el financiamiento privado de simpatizantes y candidatos en el artículo transitorio de los lineamientos, equivale a no acatar debidamente la sentencia, en la medida en que el Tribunal ordenó que el INE emitiera las reglas para que los partidos realizaran el reintegro, respetando siempre los principios de certeza y legalidad, siendo que, a mi parecer, la retención de financiamiento de candidatos y simpatizantes equivale a un incumplimiento de la ley.

**Ciudad de México 20 de junio de 2016**

**Dr. Benito Nacif Hernández**

**Consejero Electoral**