

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO DEL 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.

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 (en adelante “LGIPE”), 13, párrafo 1, fracción b) 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**, respecto del punto 2 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Instituto” o “INE”) celebrada el pasado 15 de junio de 2016, relativo al Acuerdo del Consejo General del INE (en adelante “Consejo General”) 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 (en adelante “Sala Superior”).

I. Antecedentes.

1. 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.

En el marco de la discusión de dichas resoluciones, se propuso ordenar que los partidos políticos reembolsaran al erario correspondiente (ya fuera el federal o el local, en función del ámbito de las respectivas elecciones) el monto no ejercido del financiamiento público recibido para las campañas en tales procesos electorales, al considerar que —a partir del régimen constitucional y legal en torno al financiamiento público de los partidos— dichos recursos fueron entregados a los institutos políticos para actividades relativas a la obtención del voto y no a otras. La propuesta formulada no fue aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales.

2. El 16 de agosto de 2015, el partido político MORENA interpuso el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-498/2015, en contra de diversos acuerdos y resoluciones emitidos por el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en los Dictámenes Consolidados de los informes sobre ingresos y gastos de los procesos electorales federal y locales 2014-2015 y sus respectivas resoluciones, en el que hizo valer diversos conceptos de agravio. Al respecto, el 19 de agosto y 7 de septiembre de 2015, la Sala Superior ordenó la escisión de aquel

medio de impugnación, en otros dos, radicados respectivamente bajo los expedientes SUP-RAP-558/2015 y SUP-RAP-647/2015.

3. El 2 de diciembre de 2015 la Sala Superior dictó sentencia en el expediente SUP-RAP-647/2015, en la que encontró fundada la pretensión del recurrente respecto a la obligación de los partidos políticos de reintegrar el financiamiento público de campaña que no fue devengado, así como a la facultad implícita de este Instituto para ordenar la devolución respectiva.

En el mismo ordenó al Consejo General que llevara a cabo **de manera inmediata** lo siguiente:

“1. Emita un acuerdo por el que se establezcan las normas que regulen todo el procedimiento necesario que deben seguir los partidos políticos para realizar el reintegro de los recursos públicos a fin de respetar los principios de certeza y legalidad. Para ello deberá tomar en consideración los lineamientos de la presente ejecutoria.

2. Asimismo, deberá emitir las determinaciones conducentes, a fin de que los partidos políticos reintegren al erario público federal o local, según corresponda, el financiamiento público para gastos de campaña que no fue erogado o no se acreditó su uso y destino.

3. Una vez efectuado lo anterior, en el plazo de veinticuatro horas, deberá informar a la Sala Superior sobre el cumplimiento dado a la presente ejecutoria.”

4. En sesión extraordinaria del 15 de junio de 2016, el Consejo General conoció y aprobó el Acuerdo materia del presente voto particular, en el que en acatamiento

a lo ordenado en el SUP-RAP-647/2015, se establecieron los procedimientos aplicables para determinar los remanentes a reintegrar al erario que corresponda, respecto del financiamiento público de campaña otorgado y no devengado o comprobado debidamente por los partidos políticos y candidatos independientes. En el mismo se desarrolla un régimen aplicable para los procesos electorales a realizarse en lo futuro —en el que se prevé que los sujetos obligados vinculen en el Sistema Integral de Fiscalización, el tipo de recursos del que derivan cada uno de sus gastos—, y un régimen transitorio aplicable a los procesos electorales 2014-2015 y 2015-2016 —contenido en un artículo transitorio. Este último constituye la materia de mi disenso con el Acuerdo referido, y fue aprobado por la mayoría de las y los Consejeros integrantes del Consejo General.

II. Procedimiento aprobado por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales para determinar el remanente de financiamiento público de gastos de campaña que debe ser reintegrado al erario, aplicable a los procesos electorales 2014-2015 y 2015-2016.

A. El procedimiento transitorio aprobado por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales para determinar el **remanente del financiamiento público de campaña entregado a los partidos políticos**, que debe ser reintegrado al erario, considera dos componentes:

- **Por lo que hace a los ingresos, el importe total del financiamiento público que fue otorgado a los partidos políticos para sus gastos de campaña** — sin considerar el financiamiento privado de campaña; es decir, aquél que

obtuvieron de simpatizantes y candidatos a través de aportaciones en efectivo—
y;

- **En cuanto a los egresos, establece dos conceptos asociados al destino de los recursos de las campañas: a) la totalidad de los gastos de campaña** —descontando de éstos, lo correspondiente a gastos que no implicaron flujo de efectivo, consistente en las aportaciones privadas en especie de militantes, simpatizantes y candidatos—; y **b) los recursos relativos a transferencias a campañas locales realizadas por los Comités Ejecutivos Nacionales** (en adelante “CEN”).

A partir de los dos componentes señalados, el remanente que debe ser reintegrado al erario se obtiene de restar los gastos de campaña de los ingresos derivados del financiamiento público de campaña, representado con las fórmulas siguientes:

A) *Campaña Federal*

El monto a reintegrar se determinará de la siguiente forma:

Financiamiento público de campaña

(-) Gastos con financiamiento público (entendiendo por éstos los gastos totales (-) Aportaciones privadas en especie —de militantes, simpatizantes y del candidato— (-) Transferencias CEN a campañas locales en efectivo y en especie)

(=) Saldo a reintegrar

B) *Campaña local*

El monto a reintegrar se determinará de la siguiente forma:

Financiamiento público de campaña

(-) Gastos con financiamiento público local (entendiendo por éstos los gastos totales (-) Aportaciones privadas en especie —de militantes, simpatizantes y del candidato— (-) Ingresos por transferencias del CEN al CDE en especie y en efectivo)

(=) Saldo a reintegrar

B. Asimismo, el artículo transitorio referido prevé un **procedimiento similar** para la **determinación del remanente del financiamiento público entregado a los candidatos independientes**, que debe ser reintegrado al erario, considerando de igual forma dos componentes:

- **Por lo que hace a los ingresos, el importe total del financiamiento público que fue otorgado a los candidatos independientes para sus gastos de campaña** —sin considerar el financiamiento privado que obtuvieron— y;
- **En cuanto a los egresos, establece la totalidad de los gastos de campaña** —descontando de éstos, lo correspondiente a gastos que no implicaron flujo de efectivo, consistente en las aportaciones privadas en especie de militantes, simpatizantes y del candidato—;

A partir de los dos componentes señalados, el remanente que debe ser reintegrado al erario se obtiene de restar los gastos de campaña de los ingresos derivados del financiamiento público otorgado, representado con la fórmula siguiente:

Candidatos independientes

El monto a reintegrar se determinará de la siguiente forma:

Financiamiento público de campaña

(-) Gastos totales (entendiendo por éstos los gastos totales (-) Aportaciones privadas en especie —de militantes, simpatizantes y del candidato—)

(=) Saldo a reintegrar

III. Razones de mi disenso con la determinación tomada.

A. Por lo que hace al reintegro de los recursos por parte de los partidos políticos.

A fin de exponer los motivos de mi disenso con la determinación adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales integrantes del Consejo General, resulta necesario establecer algunas premisas:

1. En primer lugar, en términos de lo mandatado por la Sala Superior en el SUP-RAP-647/2015:

- a) Los **partidos** políticos **solo pueden utilizar el financiamiento público asignado para gastos de campaña para ese único fin** y no para otro objeto diverso, incluso aunque se encuentre dentro de su ámbito de actuación;
- b) Existe la **obligación** explícita 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; y
- c) El **Consejo General tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no**

comprobados destinados para las campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente.”

2. El artículo 41, párrafo segundo, Base II de la Constitución establece, entre otras cuestiones, que:

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

(...)

*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.*

(...).”

Por su parte, el artículo 56, párrafo 1, incisos b) y c) de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante “LGPP”), dispone lo siguiente:

“Artículo 56.

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

(...)

*b) Las **aportaciones** voluntarias y personales, en dinero o en especie, **que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas**, y*

*c) Las **aportaciones** voluntarias y personales **que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales**, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.”*

Del contenido de dichas disposiciones se desprende que además del financiamiento público de campaña que los partidos políticos reciben para la obtención del voto, pueden obtener financiamiento privado. En particular, por lo que hace al financiamiento privado proveniente de aportaciones de candidatos y simpatizantes, éste sólo puede recibirse con motivo de las campañas electorales, y por lo tanto, únicamente puede erogarse dentro de éstas.

Sentado lo anterior, y sin considerar la segunda de las premisas referidas, del procedimiento transitorio aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales integrantes del Consejo General —referido en el apartado previo—, se advierte que, no obstante los ingresos de campaña y para campaña de los partidos políticos para la obtención del voto provienen tanto de fuentes privadas como

públicas, el primero de los componentes considerados en el procedimiento — consistente en los ingresos— reconoce únicamente aquéllos de origen público, mientras que en el segundo componente —relativo a los conceptos asociados al destino de los recursos—, considera la totalidad de los gastos que implicaron flujo de efectivo, sin distinguir si éstos fueron pagados con recursos —en efectivo— públicos o privados.

Contrario a lo planteado, **es mi convicción que para estar en condiciones de identificar plenamente los recursos** provenientes del financiamiento público para gastos de campaña no ejercidos **que deben ser reintegrados al erario, es indispensable** que el procedimiento contemple un paso previo para **cubrir los gastos de campaña pagados, en primer lugar, con la totalidad de los recursos privados provenientes de las aportaciones realizadas por los candidatos y simpatizantes**, es decir, se considere **aplicar a los gastos, previo a la determinación de los remanentes de financiamiento público, los importes del financiamiento privado en efectivo.**

Omitir este paso, obvia que por disposición legal expresa existe financiamiento privado —como se ha señalado, **las aportaciones de simpatizantes y candidatos**, en términos de lo dispuesto en el artículo 56, párrafo 1, incisos b) y c) de la LGPP— **que únicamente puede recibirse durante los procesos electorales, y en consecuencia, debe destinarse exclusivamente para las campañas** para las que fue aportado.

Al respecto, vale la pena señalar que el **no considerar aplicados en primer término los recursos en efectivo provenientes de simpatizantes y candidatos, genera dos efectos no deseados:**

a) **Un error en el cálculo de los remanentes de financiamiento público**, ya que se considera que la totalidad de los gastos fueron pagados con recursos públicos, **haciendo menores dichos remanentes** hasta por un importe igual al financiamiento privado de simpatizantes y candidatos en efectivo; **lo que** evidentemente **impide acatar estrictamente lo ordenado por la Sala Superior** en el SUP-RAP-647/2015, **que** en el numeral 2 de su considerando Séptimo, relativo a los efectos de la sentencia, **estableció**, como se ha señalado:

“(…)

2. Asimismo, **deberá emitir las determinaciones conducentes, a fin de que los partidos políticos reintegren al erario público federal o local, según corresponda, el financiamiento público para gastos de campaña que no fue erogado o no se acreditó su uso y destino.**

(…)”

Lo anterior, **en detrimento de la eficacia del modelo de financiamiento público** que prevé nuestro sistema constitucional y legal para la competencia electoral, **así como del ejercicio efectivo de la facultad de fiscalización conferida a esta autoridad electoral nacional a la luz de su objeto: verificar que el origen y destino de los recursos de los partidos políticos se ciña al marco legal aplicable.**

b) Derivado del error antes mencionado, **se permite que existan remanentes de recursos privados que son captados durante las campañas y, en razón de ello, la ley considera como exclusivos para los procesos electorales.**

Lo anterior, **es más grave aún, si advertimos que a partir de un acto de la propia autoridad electoral nacional se convierte en ilegal una fuente legal de ingresos privados de los partidos políticos**, pues **la determinación conlleva que el financiamiento privado para gastos de campaña no erogado se pueda aplicar fuera de los procesos electorales** —gasto ordinario—, lo que claramente está en contra de lo dispuesto en el artículo 56 de la LGPP, antes mencionado.

Por las razones expuestas y las consecuencias que arroja la determinación adoptada, **estoy convencida que para determinar los posibles remanentes de recursos públicos de campaña, la autoridad debe, en un primer momento, saldar los recursos privados de campaña, a partir del procedimiento siguiente:**

A) *Campaña Federal*

El monto a reintegrar se determinará de la siguiente forma:

Financiamiento público de campaña

(-) Transferencias CEN a campañas locales en efectivo y en especie

*(-) Gastos con financiamiento público (entendiendo por éstos los gastos totales (-) **Aportaciones privadas en efectivo de simpatizantes y candidatos** (-) Aportaciones privadas en especie —de militantes, simpatizantes y del candidato—)*

(=) Saldo a reintegrar

B) *Campaña local*

El monto a reintegrar se determinará de la siguiente forma:

Financiamiento público de campaña

(-) Ingresos por transferencias del CEN al CDE en especie y en efectivo

*(-) Gastos con financiamiento público local (entendiendo por éstos los gastos totales (-) **Aportaciones privadas en efectivo de simpatizantes y candidatos** (-) Aportaciones privadas en especie —de militantes, simpatizantes y del candidato—)*

(=) Saldo a reintegrar

B. Por lo que hace al reintegro de los recursos por parte de los candidatos independientes.

Al igual que lo señalado en el apartado anterior, respecto de los partidos políticos, a fin de exponer los motivos de mi disenso con la determinación adoptada, resulta necesario retomar lo dispuesto en los artículos 398, 399 y 410 de la LGIPE, que establecen lo siguiente:

“Artículo 398.

1. El régimen de financiamiento de los Candidatos Independientes tendrá las siguientes modalidades:

a) Financiamiento privado, y

b) Financiamiento público.

Artículo 399.

1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.

Artículo 410.

1. Los Candidatos Independientes deberán reembolsar al Instituto el monto del financiamiento público no erogado.”

Del contenido de dichas disposiciones se desprende que además del financiamiento público que los candidatos independientes reciben para la obtención del voto, pueden obtener financiamiento privado —a través de aportaciones tanto del propio candidato independiente como de sus simpatizantes—. Por la naturaleza misma de los candidatos independientes —que únicamente tienen esta calidad durante las campañas electorales y hasta la respectiva jornada electoral, con motivo de un proceso electoral específico—, el financiamiento privado que tienen derecho a obtener, sólo puede recibirse con motivo de las campañas electorales, y únicamente puede erogarse dentro de éstas.

Tal como se señaló en el apartado anterior, el procedimiento transitorio aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales integrantes del Consejo General, no contempla la existencia del financiamiento privado. Dicho de otro modo, no obstante los ingresos de campaña y para campaña con que los candidatos independientes cuentan para la obtención del voto provienen tanto de fuentes

privadas como públicas, el primero de los componentes considerados en el procedimiento —ingresos— reconoce únicamente aquéllos de origen público, mientras que en el segundo componente —egresos—, considera la totalidad de los gastos que implicaron flujo de efectivo, sin distinguir si éstos fueron pagados con recursos —en efectivo— públicos o privados.

En términos similares a lo señalado respecto de los partidos políticos, **es mi convicción que para estar en condiciones de identificar plenamente los recursos** provenientes del financiamiento público para gastos de campaña no ejercidos **que deben ser reintegrados al erario, es indispensable** que el procedimiento contemple un paso previo para **cubrir los gastos de campaña pagados, en primer lugar, con la totalidad de los recursos privados provenientes de las aportaciones realizadas por los candidatos y simpatizantes**, es decir, se considere **aplicar a los gastos, previo a la determinación de los remanentes de financiamiento público, los importes del financiamiento privado en efectivo.**

En el caso de los candidatos independientes, las consecuencias de omitir este paso implica obviar que por su propia naturaleza, únicamente pueden erogar recursos de campaña durante y con motivo de éstas.

Por otra parte, aunado a las consecuencias referidas en el apartado anterior —con las correspondientes diferencias, derivadas de la distinción entre los partidos políticos y los candidatos independientes—, **el no considerar aplicados en primer término los recursos en efectivo provenientes de simpatizantes y candidatos,**

genera como efecto que existan remanentes de recursos privados que son captados durante las campañas, y que permanecerán en las cuentas de los candidatos independientes, a pesar de haberles sido entregados con el propósito de ser erogados durante las campañas electorales.

Dicho de otro modo, a partir **de un acto de la propia autoridad electoral nacional, los candidatos independientes obtendrán un ingreso ilegal, derivado de no considerar como ejercidos durante el periodo de campaña, los ingresos legalmente obtenidos por concepto de financiamiento privado, y en consecuencia convertirlos en un recurso propio del ciudadano que contendió como candidato independiente** —pues, al aplicar la fórmula aprobada por la mayoría de los integrantes del Consejo General, no serán objeto de reintegro al erario.

Por las razones expuestas y las consecuencias que arroja la determinación adoptada, **estoy convencida que al igual que lo que ocurre con los partidos políticos, para determinar los posibles remanentes de recursos públicos de campaña de los candidatos independientes, la autoridad debe, en un primer momento, saldar los recursos privados de campaña, a partir del procedimiento siguiente:**

Candidatos independientes

El monto a reintegrar se determinará de la siguiente forma:

Financiamiento público de campaña

(-) Gastos totales (entendiendo por éstos los gastos totales (-))

Aportaciones privadas en efectivo de simpatizantes y del

candidato (-) Aportaciones privadas en especie —de simpatizantes y del candidato—)

(=) Saldo a reintegrar

Por los motivos expuestos, emito el presente **VOTO PARTICULAR**, respecto del artículo Transitorio del Acuerdo referido, porque **es mi convicción que para el cálculo de los remanentes del financiamiento público para gastos de campaña que deberán reintegrarse al erario, debió considerarse la totalidad del financiamiento privado recibido por aportaciones en efectivo de candidatos y simpatizantes para saldar los gastos de campaña, pues considerar lo contrario no sólo viola lo dispuesto de forma expresa en la LGPP y la LGIPE —que como he señalado, los considera exclusivos para los procesos electorales—, sino que implica que a partir de una determinación de esta autoridad, un ingreso legal de los partidos políticos y candidatos independientes se convierta en ilegal.**

No puedo acompañar la determinación adoptada por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales porque incumple con los principios de legalidad y certeza que deben regir la función electoral que constitucionalmente nos ha sido conferida. **Obviar las consecuencias que los actos y determinaciones de este Instituto Nacional Electoral tienen para la eficacia del modelo de financiamiento y fiscalización del sistema de competencia electoral que nos hemos dado es desconocer que ante todo las Consejeras y Consejeros Electorales somos responsables de la tutela de los principios y derechos reconocidos en la Constitución e indispensables para la prevalencia de un Estado democrático de derecho.**

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

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