

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR LA QUE SE DA CUMPLIMIENTO A DIVERSAS SENTENCIAS DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN CUMPLIMIENTO A LA SECCIÓN DE EJECUCIÓN RELACIONADA CON EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-124/2013 Y OTROS, INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES IFE/CG190/2013 E IFE/CG242/2013 RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012, ASÍ COMO EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2012.

En la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado 05 de septiembre de 2017, se aprobó por unanimidad en lo general la resolución por la que se da cumplimiento a diversas sentencias de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral en cumplimiento a la sección de ejecución relacionada con el recurso de apelación SUP-RAP-124/2017 y otros, interpuestos contra las resoluciones IFE/CG190/2013 e IFE/CG242/2013, correspondientes, respectivamente, a las irregularidades encontradas en los informes de campaña del proceso electoral federal 2011-2012 y a la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos ordinarios del ejercicio 2012. Acompañé la aprobación en lo general de esa resolución, pero voté en lo particular en contra del resolutivo tercero, específicamente en lo correspondiente a los apartados A; B, conclusión 32; D, conclusión 45, y F, conclusión 228-bis del considerando 9 relativos a la coalición Compromiso por México (CXM).

Son dos los motivos de mi disenso frente a lo que decidió la mayoría del Consejo General. En primer lugar, en cuanto a la conclusión 228-bis, desde mi punto de vista hay una falta de certeza en la determinación del monto involucrado. En segundo lugar, en cuanto a los otros apartados y conclusiones, me parece que la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) no aplicó a cabalidad la

determinación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de analizar si los gastos de la coalición CXM vulneraron la prohibición de la llamada facturación conjunta del gasto entre candidatos postulados por una coalición y candidatos postulados de manera independiente por partidos integrantes de la misma coalición. A continuación, expongo mis argumentos.

1. Antecedentes: Acuerdo IFE/CG190/2013, y sección de ejecución de la sentencia SUP-RAP-124/2013 y otros

Acuerdo IFE/CG190/2013 y voto particular

El 15 de julio de 2013, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó la resolución IFE/CG190/2013, relativa a los dictámenes consolidados de los informes de ingresos y egresos de las campañas del proceso electoral federal 2011-2012. Durante la revisión y discusión de ese proyecto propuse que, como parte del dictamen, se iniciara un procedimiento oficioso para determinar si los gastos de la coalición parcial Compromiso por México (CXM), integrada por los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM), incumplieron los artículos 98, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y 125, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización (RF), ambos vigentes al momento de aprobar la resolución. Dado que mi sugerencia no prosperó en el Consejo General, emití un voto particular para explicar por qué consideré necesario llegar a cabo el procedimiento oficioso.

En ese documento referí que en el dictamen consolidado de los ingresos y egresos de campaña la coalición CXM violó las normas referidas arriba. El artículo 98, párrafo 2 del COFIPE establece que "los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gasto de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, **como si se tratara de un solo partido**". Esto implica que el tope de gastos de campaña de la coalición equivale a la suma de topes de campaña individuales únicamente de los candidatos que la misma coalición haya postulado.

Sólo sus propios candidatos pueden compartir gastos bajo el esquema de gasto genérico y facturar conjuntamente esas erogaciones. Esta regla se hace explícita en el artículo 125, párrafo 1 del RF vigente durante el proceso electoral federal 2011-2012:

"En el caso de las coaliciones parciales, el partido que hubiere sido designado como responsable del órgano de finanzas de la coalición deberá separar los gastos que realice en beneficio propio y en beneficio de la coalición. En consecuencia, queda prohibida la facturación conjunta de bienes y servicios a nombre de un partido coaligado cuyo beneficio sea tanto para el propio partido como para la coalición."

Durante la revisión de los informes de gastos, la UTF encontró recursos de la coalición CXM que beneficiaban a las campañas de candidatos postulados por la coalición parcial y de candidatos postulados de forma independiente por los partidos coaligados. Aunque este esquema es contrario al COFIPE y al RF entonces vigente, la UTF dio a estos gastos el mismo trato que recibe el gasto genérico de una coalición total o de un partido político, de acuerdo al artículo 177, párrafo 1 del RF entonces vigente: lo prorrateó entre todas las campañas beneficiadas, sin discriminar si eran de la coalición CXM, del PRI o del PVEM. Incluso, cuando se presentaron facturas por separado de un mismo evento, la UTF las juntó y prorrateó. Esto provocó que, en algunos casos, se prorratearan gastos entre el PRI y el PVEM a pesar de que candidatos de esos partidos para el mismo cargo compitieran entre sí en el mismo distrito o estado.

Con esta forma de distribución del gasto se estaría vulnerando la equidad en la contienda, uno de los principios fundamentales del sistema electoral mexicano. En el proceso electoral federal 2011-2012, la suma de las candidaturas presentadas por la coalición CXM (220) y, de forma separada, por el PRI y el PVEM (145 cada uno) es de 510 (véase Cuadro 1). En cambio, la coalición Movimiento Progresista (MP), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Nueva Alianza (NUAL) tuvieron 365 candidatos cada uno. El tope de campaña que tuvieron en conjunto todos los candidatos postulados por la coalición CXM fue de 673.3 millones de pesos (mdp), mientras que los candidatos postulados independientemente por el PRI y el PVEM tuvieron un tope de gastos de 303.6 mdp cada partido. Si se sumaran los tres topes de gasto (de la coalición CXM, del PRI y del PVEM) se llegaría a 1,280.6

mdp, lo que rebasa la suma del tope de gastos de la coalición MR, el PAN y NUAL, correspondiente a 977 mdp. Es decir, bajo el esquema de prorrateo indebido que trató a la coalición CXM, al PRI y al PVEM como una sola unidad, esos tres actores tuvieron 303.6 mdp más de tope de gasto agregado que los otros participantes en el proceso electoral y 145 cuentas de campaña adicionales que cada uno de ellos entre las cuales prorratear el gasto.

Cuadro 1. Candidaturas postuladas y tope de gastos de campaña acumulados en el proceso electoral federal 2011-2012.

Sujeto obligado	CANDIDATURAS POSTULADAS				TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA			
	Presidente	Diputados	Senadores	Total	Presidente	Diputados	Senadores	Total
Coalición MP + PAN + NUAL	1	300	64	365	\$ 336,112,084	\$ 336,112,083	\$ 304,741,622	\$ 976,965,790
PRI	—	101	44	145	—	\$ 113,157,735	\$190,463,514	\$303,621,249
PVEM	—	101	44	145	—	\$113,157,735	\$190,463,514	\$303,621,249
Coalición CXM	1	199	20	220	\$336,112,084	\$222,954,348	\$114,278,109	\$673,344,541
Coalición CXM + PRI + PVEM	1	401	108	510	\$ 336,112,084	\$ 449,269,817	\$495,205,137	\$ 1,280,587,039

Fuente: Resumen ejecutivo del dictamen.

Al revisar los anexos al dictamen de ingresos y gastos de campaña de 2012, y como se muestra en el Cuadro 1, se puede observar que el monto de gasto genérico (y, por lo tanto, prorrateable) que se realizó indebidamente entre la coalición y al menos uno de los partidos coaligados es de 293.2 millones de pesos (mdp):

Cuadro 2. Gasto genérico que benefició a la coalición CXM y partidos coaligados.

Beneficiados	Monto
CXM, PRI y PVEM	\$317,400.00
CXM y PRI	\$51,506,735.69
CXM y PVEM	\$241,404,643.94
TOTAL	\$293,228,779.63

Fuente: Anexos del dictamen.

Sección de ejecución de la sentencia SUP-RAP-124/2013 y otros

En la sentencia SUP-RAP-124/2013 y otros, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió diversas impugnaciones relacionadas con el acuerdo IFE/CG190/2013. En el Apartado A, Tema 2, Sección de Ejecución, la Sala se refirió a la indebida facturación conjunta de los gastos de la coalición CXM y los del PRI y PVEM. Mencionó que el IFE detectó cuatro hipótesis de prorrateo de gasto entre esos sujetos obligados:

- "a) Casos en los que una parte de la propaganda de la campaña para el cargo de Presidente de la República difundida por la coalición benefició a otras campañas para cargos de Diputado Federal o de Senador registrados por la propia coalición;
- b) Casos en los que una parte de la propaganda de los partidos integrantes de la coalición Compromiso por México para cargos diversos al de Presidente de la República y distintos a los comprendidos en el convenio de coalición benefició a la campaña al cargo presidencial.
- c) Casos en los que la propaganda de la campaña del candidato a la Presidencia a la República de la Coalición Compromiso por México beneficiaron a candidatos a diputados y senadores de la coalición, y a candidatos del PRI y del PVEM.
- d) Casos en los que una parte de la propaganda de la coalición Compromiso por México o de los partidos que la integraron benefició a campañas de candidatos a cargos locales."

Sin embargo, continuó la Sala Superior, en el dictamen no se analizó ninguno de los casos anteriores, por lo que consideró que la resolución es incompleta en su determinación sobre la facturación conjunta indebida. Por lo tanto, en consonancia con el procedimiento oficioso que propuse y con los argumentos que expuse en el voto particular correspondiente, resolvió que:

"[...] se ha considerado **fundado** el punto 4 de la síntesis de agravios relacionados, en el que los apelantes alegaron violación a lo dispuesto en los artículos 98, párrafo 2, del Código y 125, párrafo 1, del Reglamento.

En consecuencia, la autoridad responsable deberá analizar si la conducta consistente en aplicar recursos económicos de las campañas de candidatos propuestos por la coalición Compromiso por México, a campañas de candidatos que no formaron parte del convenio de coalición, **vulneró lo dispuesto en los artículos 98, párrafo 2 y 125, párrafo 1 citados y, a partir de la conclusión a la que arribe, actúe en consecuencia.**"

El acatamiento a esta determinación se incluye en la resolución que motiva el presente voto particular.

2. Falta de certeza en el monto involucrado en la conclusión 228 bis de la coalición CXM en la resolución que acata la sección de ejecución de la sentencia SUP-RAP-124/2013 y otros.

En el considerando 9, apartado F de la resolución por la que se da cumplimiento a diversas sentencias de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral en cumplimiento a la sección de ejecución relacionada con el recurso de apelación SUP-RAP-124/2017 y otros, interpuestos contra las resoluciones IFE/CG190/2013 e IFE/CG242/2013, se analiza la parte de la sentencia correspondiente al prorrateo indebido de gastos entre la coalición CXM, el PRI y el PVEM. Ahí, al llevar a cabo el análisis ordenado por la Sala Superior, la UTF concluye que efectivamente la dispersión del gasto entre candidatos postulados por la coalición CXM y, de forma independiente, por el PRI y el PVEM representa una violación a los artículos 98, párrafo 2 del COFIPE y 125, párrafo 1 del RF vigentes durante el proceso electoral federal 2011-2012. En ese sentido, en la nueva conclusión 228 bis del dictamen determinó que la coalición CXM benefició indebidamente a candidatos postulados por separado por el PRI y el PVEM por un monto de \$63,977,753.17.

De acuerdo a lo que en su momento expuse en mi voto particular relativo al acuerdo IFE/CG190/2013, referido en los antecedentes de este documento, comparto el razonamiento jurídico que llevó a la UTF a concluir que la coalición CXM violó los artículos referidos del COFIPE y del RF. Sin embargo, ni en el texto de la resolución ni en el anexo de la conclusión 228 bis se presentan los procedimientos y razones contables o de auditoría que llevaron a la Unidad a determinar ese monto involucrado. Es decir, me parece que la resolución no otorga certeza sobre cómo acata lo mandado por la Sala Superior.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, base V, apartado A, primer párrafo, se establece que la certeza es uno de los principios de la función electoral. En su jurisprudencia 24/2014, la Sala Superior ha indicado qué implica la certeza en las multas impuestas en los

procedimientos administrativos sancionadores.¹ En primer lugar, la certeza requiere que esas sanciones incluyan el monto del beneficio obtenido producto o resultado de una conducta ilícita. A su vez, es necesario que “la autoridad tome en cuenta **datos ciertos y objetivos** que permitan cuantificar el monto real de dicho beneficio”.

En el anexo 19 de la resolución del Consejo General por la que acata la sección de ejecución de la sentencia SUP-RAP-124/2013 y otros, relacionado con la conclusión 228 bis, se muestran cuáles son las pólizas y facturas que se tomaron en cuenta para prorratear entre candidatos postulados únicamente por la coalición CXM e integrar el monto de 63.9 mdp. Sin embargo, ni en el texto de la resolución ni en el anexo se explica por qué se tomaron esos gastos y no otros del total de erogaciones que realizaron la coalición CXM, el PRI y el PVEM.

Las cuatro hipótesis identificó la UTF en el dictamen original, mismas que retomó la Sala Superior en su sentencia SUP-RAP-124/2013, podrían tomarse como una metodología de revisión de todos los gastos de los tres sujetos obligados que permitiera llegar a una cifra certera del gasto facturado conjuntamente de forma indebida. Alternativamente, la UTF pudo haber utilizado un procedimiento distinto, que considerara más adecuado de acuerdo a sus propias prácticas y a la experiencia y criterios de sus auditores, para el análisis de las erogaciones compartidas, mismo que le permitió llegar al monto de 63.9 millones. Sin embargo, al no incluirse en el dictamen el proceso de discriminación que llevó a cabo la Unidad para concluir que las facturas que se encuentran en el anexo de la conclusión 228 bis son las que corresponden a los gastos que indebidamente compartió la coalición CXM con los candidatos postulados independientemente por el PRI y el PVEM, no se puede comprobar que ese monto involucrado sea efectivamente el correcto. En la mesa de Consejo General propuse que el proyecto se devolviera y se presentara de nuevo con el detalle de la construcción del monto involucrado, pero no obtuve el apoyo de la mayoría del Consejo.

¹ De rubro *Multa en el procedimiento administrativo sancionador. Debe sustentarse en datos objetivos para cuantificar el beneficio económico obtenido.*

Aunque la UTF cumple con lo mandatado por la Sala Superior en el sentido de analizar si la coalición CXM vulneró la prohibición de compartir gastos con los candidatos que el PRI y el PVEM presentaron por separado, y aunque comparto los argumentos de la Unidad que la llevaron a concluir que efectivamente se violaron las disposiciones correspondientes del COFIPE y del Reglamento de Fiscalización, no acompaño la conclusión 228 bis porque no se conocen los datos que permitieron llegar al monto involucrado ni, con ello, hay certeza para la imposición de una sanción. Por ello voté en contra de esa conclusión.

3. Análisis incompleto de la vulneración a los artículos 98, párrafo 2 del COFIPE y 125, párrafo 1 del RF.

Como parte de las sentencias que se incluyen en la sección de ejecución de la resolución SUP-RAP-124/2013 y otros, en la resolución que acata las determinaciones de la Sala Superior se revisaron los montos involucrados de diversas conclusiones de la resolución IFE/CG190/2013. En los casos del considerando 9, apartado A (gastos accesorios por Monex); el apartado B, conclusión 32 (videos no reportados), y el apartado D, conclusión 45 (eventos no reportados) el ajuste del monto involucrado también requería que el mismo se prorrateara entre los candidatos que se beneficiaron del gasto. Estoy de acuerdo con las conclusiones de auditoría a las que llegó la UTF en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior en las observaciones mencionadas. Sin embargo, me separo de la parte relacionada con la distribución del gasto, ya que lo hace entre candidatos postulados por la coalición CXM y por el PRI y el PVEM de forma independiente (como se aprecia en los anexos 35, 17 y 28, respectivamente).

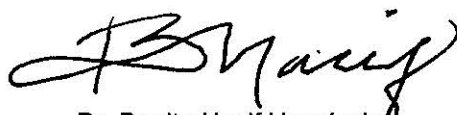
Es decir, considero que la UTF hizo un análisis incompleto de sobre la presunta violación de los artículos 98, párrafo 2 del COFIPE y 125, párrafo 1 del RF que ordenó la Sala en el Apartado A, Tema 2, Sección de Ejecución de su resolución SUP-RAP-124/2013 y otros. Sin fundamento ni motivo alguno, la UTF no tomó en cuenta las conclusiones mencionadas al estudiar las posibles infracciones a esas normas, con la consecuencia de que no se revisó el prorrateo de todos los gastos de la coalición CXM.

En las sentencias SUP-RAP-05/2013 y SUP-RAP-121/2013 el Tribunal revocó las decisiones del Consejo General sobre Monex y las conclusiones 32 y 45 del dictamen consolidado de los ingresos y egresos de la coalición CXM durante las campañas del proceso electoral federal 2011-2012. Es cierto que en esas sentencias la Sala Superior no hace un pronunciamiento específico sobre el prorrateo de los gastos que se observan en cada conclusión *en particular*. Sin embargo, la sentencia SUP-RAP-124/2013, en el Apartado A, Tema 2, Sección de Ejecución, establece un mandato *general* para que el Instituto estudie si los gastos de la coalición CXM violaron las normas sobre el prorrateo de gastos de una coalición parcial. Esa instrucción es genérica para los egresos de la coalición porque la Sala no distingue si hay algunos gastos que deberán exentarse del análisis o si deberá aplicarse a otros en específico. Al contrario, la resolución ordena revisar los "recursos económicos de las campañas de candidatos propuestos por la coalición Compromiso por México". Ya que la autoridad jurisdiccional no discrimina cuáles son los recursos económicos de las campañas de la coalición que deben analizarse, la UTF no tenía motivo para hacerlo con algunos y no con otros.

El análisis incompleto de la vulneración a las reglas sobre la facturación compartida (y la corrección del prorrateo) no únicamente representa un acatamiento incompleto de un mandato del Tribunal sino que, como lo discutí en mi voto particular en ocasión de la aprobación del acuerdo IFE/CG190/2013 (argumento que referí más arriba), permitir que el gasto se prorratee entre candidatos postulados por una coalición y entre candidatos postulados de forma independiente por partidos integrantes de la coalición es contrario a derecho y vulnera la equidad de la contienda, uno de los principios fundamentales del sistema electoral mexicano. Por ello, me parece que la UTF también debió haber incluido los montos involucrados en el considerando 9, apartado A, el apartado B, conclusión 32, y el apartado D, conclusión 45 (eventos no reportados) en su estudio sobre la violación a las prohibiciones de la facturación conjunta y haber corregido el prorrateo correspondiente.

En conclusión, voté de manera contraria a la mayoría del Consejo General respecto el resolutivo tercero, específicamente en lo correspondiente a los apartados A; B, conclusión 32; D, conclusión 45, y F, conclusión 228-bis del considerando 9 relativos a la coalición Compromiso por México (CXM), de la resolución por la que se da cumplimiento a diversas sentencias de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral en cumplimiento a la sección de ejecución relacionada con el recurso de apelación SUP-RAP-124/2017 y otros, interpuestos contra las resoluciones IFE/CG190/2013 e IFE/CG242/2013. Los motivos de mi disenso fueron, en cuanto al apartado F, conclusión 228-bis, que considero que no hay certeza en el monto involucrado y, por ello, en la sanción impuesta por la autoridad; y en cuanto a las otras conclusiones de las que me separé, que estimo que hubo una mala distribución del gasto ya que no se aplicó a cabalidad la determinación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de analizar si los gastos de la coalición CXM vulneraron la prohibición de la llamada facturación conjunta del gasto entre candidatos postulados por una coalición y candidatos postulados de manera independiente por partidos integrantes de la misma coalición.

08 de septiembre de 2017, Ciudad de México



Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral