

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO DE LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2015 Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 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 (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 14 de diciembre de 2016, respecto de los Dictámenes Consolidados que presenta la Comisión de Fiscalización (en adelante "Comisión") y Proyectos de Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante "Consejo General") respecto de las irregularidades encontradas en los Dictámenes Consolidados de la

revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos Nacionales y Locales, correspondientes al ejercicio 2015.

ANTECEDENTES

1. En su 26ª sesión extraordinaria, celebrada los días 22, 24 y 28 de noviembre de 2016, la Comisión aprobó los Proyectos que presentó la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante “la Unidad”) de Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos Nacionales y Partidos Políticos Locales correspondiente al ejercicio 2015, y las respectivas Resoluciones.

2. El 28 de noviembre de 2016, en su 6ª sesión extraordinaria urgente, la Comisión, aprobó por unanimidad de sus integrantes, el acuerdo CF/017/2016, “[...] *por el que se aprueban criterios aplicables a la revisión de los informes anuales del ejercicio 2015 de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local*”.

Los criterios contenidos en dicho acuerdo, fueron engrosados en los proyectos de dictamen y resolución puestos a consideración del Consejo General en la sesión del 14 de diciembre de 2016.

3. El 14 de diciembre de 2016, el Consejo General aprobó por unanimidad de votos, en lo general y por mayoría en las votaciones particulares, los Dictámenes y Resoluciones objeto del presente voto particular.

Tal como lo expliqué y voté en la sesión del Consejo General, comparto el sentido general de los documentos sometidos a nuestra consideración; sin embargo, me aparto de diversas determinaciones contenidas en los mismos, en tanto es mi convicción que resultan contrarias al propósito mismo de fiscalizar los recursos de los partidos políticos encomendadas a este Instituto.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Conceptos de disenso respecto de la determinación tomada por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales

A lo largo del presente voto particular explicaré las razones de mis diferendos con los dictámenes y resoluciones aprobadas el pasado 14 de diciembre del presente año, aprobados por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales, mismos que expuse en la sesión del Consejo General, respecto de los asuntos siguientes:

- i. El procedimiento utilizado para determinar el importe de financiamiento público a destinar a las actividades específicas de los partidos políticos.
- ii. La determinación de aplicar criterios diferenciados de sanción para los partidos políticos en el ámbito local respecto los del ámbito federal.

- iii. El cálculo incompleto de remanentes del financiamiento para gastos de campaña de los procesos electorales 2014-2015.
- iv. Casos particulares respecto del dictámen del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

A continuación se abordan cada uno de los temas antes referidos.

SEGUNDO. El procedimiento utilizado para determinar el importe de financiamiento público a destinar a las actividades específicas de los partidos políticos.

El sistema de partidos que nos hemos dado, busca privilegiar el cumplimiento de algunas actividades partidistas que están íntimamente ligadas a sus funciones como entidades de interés público. Es el caso de las **actividades específicas, mismas que son aquéllas orientadas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales**, que los institutos políticos deben realizar y que, por mandato constitucional y legal deberán hacerse con dos fuentes de recursos:

- a) La primera fuente es el financiamiento público para actividades específicas. Se trata de un recurso equivalente al 3% del financiamiento público para actividades ordinarias de cada partido político. Dicha cantidad es entregada de forma adicional al financiamiento ordinario, exclusivamente para tal fin.

- b) La segunda fuente es el propio financiamiento para actividades ordinarias permanentes, del que los partidos políticos están obligados a tomar el importe equivalente al 2% y destinarlo a las actividades específicas.

Al respecto, la Constitución y la Ley General de Partido Políticos (en adelante “Ley de Partidos”) disponen lo siguiente:

“Artículo 41 [Constitución]

(...) 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.**

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se repartirá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) **El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.**

b) (...)

c) **El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivale al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. (...)**

“Artículo 51. [Ley de Partidos]

1. Los partidos políticos **tendrán derecho al financiamiento público** de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

(...) **IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y**

(...) **b) Para gastos de Campaña:**

(...) **c) Por actividades específicas como entidades de interés público:**

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y (...)

Al respecto, el motivo de mi disenso en el presente apartado consiste en que de la revisión a los proyectos de dictámenes sometidos a consideración del Consejo General, se advirtieron casos¹ en los que, al verificar el cumplimiento a la obligación de destinar los porcentajes de su financiamiento público ordinario, establecidos en ley para las actividades específicas, **la Unidad no partió del monto total de financiamiento ordinario asignado a cada partido político²,**

¹ Resulta relevante precisar que del análisis integral de los dictámenes, no es posible advertir si la determinación bajo análisis se aplicó exclusivamente a los casos detectados, o si se trató de un criterio generalizado a la totalidad de los institutos políticos. De igual forma, no es posible advertir si se utilizó el mismo criterio para el cálculo de los montos que los partidos están obligados a destinar para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y/u otras actividades similares —respecto de las cuales, los institutos políticos también están obligados a destinar un monto específico de su financiamiento ordinario—, derivado de que los dictámenes no dan cuenta de la totalidad de las actividades de revisión efectuadas por la Unidad, sino únicamente respecto de las irregularidades encontradas y observadas a los partidos.

² Al respecto, vale la pena señalar que, en términos de lo mandatado por la Constitución, la autoridad electoral —ya sea el INE, en el caso del financiamiento federal, o los Organismos Públicos Locales, tratándose del financiamiento local— determina el monto de financiamiento público a otorgar a cada partido político, tomando como base el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral —de la totalidad del país o de la entidad, según sea el caso— y el porcentaje de votos que cada partido hubiere obtenido en la elección de

sino que calculó los importes correspondientes descontando previamente del monto del financiamiento público asignado a cada instituto político, las sanciones impuestas a lo largo del año sujeto a revisión.

El descuento de las sanciones se sustenta en la interpretación literal que hace la Unidad —y que fue validado por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales—, respecto del contenido del artículo 51, inciso c), fracción IV) de la Ley de Partidos que a la letra dispone: *“IV. Cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas...”*.

Dicho de otro modo, no obstante la Constitución y la Ley de Partidos prevén que un monto específico de recursos —el 2% y el 3% del financiamiento público ordinario, en los términos señalados— deben ser destinados a actividades específicas, la Unidad realizó el cálculo correspondiente respecto de los recursos efectivamente entregados a los partidos políticos —luego de la deducción de sanciones, que debe destacarse, son impuestas con motivo de infracciones a la legislación electoral—, y no con base en los montos de financiamiento calculados para cada uno de los institutos políticos.

Al respecto, estoy convencida de que **la determinación del monto** a destinarse a estas actividades **no puede establecerse a partir de una interpretación exclusivamente gramatical de la norma**, ya que eso **desvirtúa el sentido mismo de las disposiciones** transcritas, y genera el **efecto de disminuir la base**

diputados —federal o local— inmediata anterior. El monto que resulta se divide entre doce, y es entregado mensualmente a cada uno de los institutos políticos. Las sanciones impuestas a los partidos por cualquier motivo son descontadas mensualmente de los recursos asignados, por lo que aquéllos efectivamente reciben el monto correspondiente, luego de deducidas las sanciones impuestas.

con la que se determina el importe a erogar en las actividades específicas —a partir del monto de las sanciones impuestas a los partidos políticos—. Es decir, con el criterio sostenido por la Unidad, indirectamente **se otorga un beneficio a los institutos políticos que más infringen la norma** y se hacen acreedores a sanciones económicas.

En otras palabras, en la medida en que un partido tenga más multas que pagar, es menor el monto a destinar a las actividades específicas durante el año, lo que evidentemente contraría el sentido y propósito de las disposiciones que buscan incidir en la construcción de ciudadanía a través de la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como en la generación de tareas editoriales y, por otra parte, provoca un efecto de inequidad entre los institutos políticos, ya que la disminución en los importes a destinar a las referidas actividades específicas, depende de la cantidad de multas que se paguen durante el ejercicio —que se insiste, derivan de conductas contrarias a la normativa electoral—,

Pensemos en el caso de un partido político que infringió en tal medida las normas, que durante un ejercicio entero recibe únicamente el 50% de su financiamiento público para actividades ordinarias derivado del cobro de sanciones; aplicando la interpretación gramatical plasmada en los dictámenes aprobados, ese partido político estaría obligado a destinar a las actividades específicas la mitad de los recursos que le correspondería aplicar si no tuviera sanciones que pagar.

Es mi convicción que el Consejo General estaba obligado a modificar el criterio propuesto por la Unidad, a partir de una interpretación sistemática y teleológica de las normas, para atender no sólo a sus fines, sino al modelo mismo de

financiamiento público en materia electoral. De esta forma debió, sin descuento alguno, determinar el 2% y 3% del financiamiento público para actividades ordinarias que debía aplicarse en las actividades específicas, obligando a los partidos a destinar los recursos a los fines constitucional y legalmente establecidos, sin posibilidad de que se beneficiaran indirectamente de las consecuencias de conductas irregulares cometidas con anterioridad.

TERCERO. La determinación de aplicar criterios diferenciados de sanción para los partidos políticos en el ámbito local respecto los del ámbito federal.

No comparto que se haya determinado mayoritariamente la **aplicación de criterios de sanción distintos** para los partidos políticos en el ámbito local, respecto de los del ámbito federal por conductas similares, **con la justificación relativa a que se trató de la primera ocasión que** —derivado de la reforma constitucional de 2014— **la autoridad electoral nacional fiscaliza los informes anuales de todos los institutos políticos en el país.**

Tal como lo referí en el numeral 2 del apartado de antecedentes del presente voto particular, el pasado 28 de noviembre de 2016 en su 6ª sesión extraordinaria urgente, la Comisión aprobó por unanimidad de sus integrantes, el acuerdo CF/017/2016, “[...] *por el que se aprueban criterios aplicables a la revisión de los informes anuales del ejercicio 2015 de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local*”, en el que se determinó, entre otras cosas, lo siguiente:

“(...)”

Artículo 4. Las observaciones relativas a la **omisión de destinar el porcentaje de financiamiento público ordinario otorgado en el ejercicio 2015, para el desarrollo de actividades determinadas (específicas; capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y/u otras similares)**, de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local, **serán objeto de seguimiento en la revisión del Informe Anual correspondiente al ejercicio 2017.**

Lo anterior a efecto de verificar la aplicación de los recursos no ejercidos en el rubro de dichas actividades, según corresponda.

Artículo 5. En el ejercicio 2017 el instituto político deberá **ejercer el monto determinado como no ejercido en el 2015**, con el objeto de garantizar el cumplimiento de la norma respecto de la obligación de destinar el porcentaje establecido para actividades determinadas (específicas; capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y/u otras similares).

Artículo 6. Las **observaciones relativas al otorgamiento de reconocimientos por actividades políticas, fuera del periodo de campaña**, de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local en el gasto ordinario de 2015 **serán objeto de amonestación pública por única ocasión**, toda vez que el Instituto Nacional Electoral realiza por primera vez la revisión de los ingresos y gastos de los institutos políticos en el ámbito local. (...)"

Como **consecuencia** de lo dispuesto en el referido acuerdo CF/017/2016, se determinó lo siguiente:

A. Las faltas por concepto de gastos en actividades específicas, para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer y gastos obligados en el ámbito local **no fueron objeto de sanción**, como lo son en el ámbito federal, por tratarse de la primera ocasión que el IINE fiscaliza a los partidos políticos nacionales con acreditación local y a los partidos políticos locales.

En cambio, **serán objeto de seguimiento** en la revisión del Informe Anual correspondiente al **ejercicio 2017**, a efecto de verificar la aplicación de los recursos no ejercidos en el rubro de dichas actividades, según corresponda. En este sentido, se impone la obligación de que en el ejercicio 2017, los partidos políticos deberán aplicar el importe determinado como no ejercido en el 2015 —que como ya expliqué en el apartado previo, no fue determinado correctamente—, supuestamente, con el objeto de garantizar el cumplimiento de la norma respecto de la obligación consistente en destinar el porcentaje establecido para actividades específicas; capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y otras similares.

El criterio que el Consejo General ha aplicado y de hecho, aplicó en los dictámenes de los partidos en el ámbito federal aprobados, **es el de sancionar el incumplimiento con el 150% del monto involucrado** —es decir, del monto que no se destinó a los fines previstos en la norma, estando obligados a ello—³. Contrario a lo anterior, **en el ámbito local, los**

³ Se ha impuesto una sanción correspondiente al 150% del monto involucrado, a fin de garantizar tanto el “decomiso” de los recursos no ejercidos, para evitar que se obtenga beneficio económico con el actuar

partidos no recibieron sanción alguna por la falta cometida —a pesar de una previsión en contrario en el Reglamento de Fiscalización—, sino únicamente la exigencia de erogar en el futuro, los montos no destinados a estos fines durante el año sujeto a revisión —**sin considerar siquiera los montos de los intereses** que los institutos políticos obtendrán derivado de los recursos que conservarán con motivo de esta conducta, y que tendrán que erogar hasta el 2017.

Aunado a lo expuesto, del criterio aprobado, se pueden advertir los **efectos** siguientes:

- a) El ejercicio 2017 será fiscalizado hasta el año 2018, por lo que **la oportunidad de la medida** es cuestionable, ya que los seguimientos ordenados se realizarán 3 años después del término del ejercicio en el que se cometieron las faltas.
- b) En el referido ejercicio 2017, los partidos deberán destinar el 2% y 3% para las actividades específicas que les corresponde conforme al financiamiento de ese año, más el importe incumplido en 2015, lo que les impone **una meta de gasto más alta que la que no fueron capaces de alcanzar en 2015, reduciendo las probabilidades de cumplimiento.**
- c) Se **permite que los partidos mantengan en su patrimonio recursos que estaban obligados a gastar en un fin específico** en el ejercicio

indebido, como una sanción —correspondiente al 50% del monto involucrado—, para inhibir la comisión de conductas similares en el futuro.

2015, lo que supone un financiamiento en el tiempo, que la norma no contempla. Lo anterior derivado de una determinación de la autoridad.

- d) **El ejercicio 2016 correrá la misma suerte de 2015**, ya que el criterio está siendo aplicado por el Consejo General al final del año —el 14 de diciembre de 2016—, lo que hace prever que los institutos políticos incumplirán de nuevo la norma y resultaría contradictorio, para quienes aprobaron esta medida, exigir una conducta distinta a la realizada durante 2015 —**no obstante, en esa revisión, no se podrá alegar que se trata del primer ejercicio nacional de fiscalización** de los recursos ordinarios realizado por el INE.

Es mi convicción que la medida tomada por mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales, no abona al cumplimiento de las normas que en materia de fiscalización nos hemos dado, en razón que la aplicación de criterios de sanción diferenciados **no hace efectivo el sentido del régimen sancionador electoral nacional**, mismo que **buscó homologar los estándares de revisión en todo el país**, y sin duda tiene como propósito no solo sancionar, sino también inhibir la repetición de conductas ilícitas, mediante la imposición de sanciones ajustadas a la gravedad de la falta cometida, aplicando el mismo criterio para todos los sujetos infractores.

B. Por otra parte, como consecuencia de lo dispuesto en el acuerdo CF/017/2016 antes citado —y partiendo de los mismos razonamientos⁴—, las observaciones relativas al **otorgamiento de reconocimientos por**

⁴ Consistentes en que el INE realiza por primera vez la revisión de los ingresos y gastos de los institutos políticos en el ámbito local.

actividades políticas fuera del periodo de campaña, de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local en el gasto ordinario de 2015, fueron **sancionadas con amonestación pública** por única ocasión.

Al respecto, el Reglamento de Fiscalización en su artículo 134 dispone lo siguiente:

“Artículo 134

Reconocimientos por Actividades Políticas de campaña

*1. Los partidos, coaliciones y candidatos independientes, podrán otorgar a sus militantes o simpatizantes según corresponda, por su participación en actividades de apoyo electoral **exclusivamente durante los periodos de campaña.**”*

Tal como se describe, los denominados reconocimientos por actividades políticas (REPAP) únicamente pueden otorgarse durante las campañas electorales y no durante el ejercicio del gasto ordinario, conducta que de acuerdo con los criterios del Consejo General, ameritaba una sanción del 150% del monto involucrado, en términos de la sanción impuesta a los partidos políticos en el ámbito federal.

Lo anterior porque **la utilización de un formato de comprobación** que únicamente se permite utilizar durante las campañas electorales **tiene como propósito facilitar la rendición de cuentas de los pagos por actividades** realizadas por concepto de apoyo político en temporadas de

contienda electoral, en **atención al dinamismo y complejidad** para exigir comprobantes de prestación de servicios personales por periodos cortos.

El uso de tales comprobantes en un ejercicio en el que existió un proceso electoral federal, genera el **riesgo de pago de gastos de campaña con recursos ordinarios locales, omitiendo su reporte en los informes** de campaña, razón por la que resultaba de la mayor relevancia imponer una sanción, ajustándose a las características de la conducta desplegada y al beneficio obtenido con la misma.

Por lo expuesto, no comparto la determinación de sancionar dicha conductas con amonestación pública, ya que además de generar un trato inequitativo a los partidos políticos —al derivar en consecuencias diferenciadas a los institutos políticos partiendo exclusivamente del origen de los recursos, es decir, si se trata de financiamiento federal o local—, la sanción no resulta efectiva para inhibir la repetición de la conducta ilícita.

Por otra parte, con motivo de los engroses propuestos en la mesa del Consejo General, se propuso —y aprobó— **sancionar los gastos sin objeto partidista** —en el caso de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local en el gasto ordinario de 2015—, **con un 50% del monto involucrado, a diferencia de la sanción impuesta a los partidos políticos en el ámbito federal**, en el que ésta corresponde al 100% del monto involucrado.

Lo anterior, representa nuevamente un trato diferenciado para los partidos en el ámbito local, únicamente partiendo del origen de los recursos empleados. Por otra

parte, es claro que la sanción impuesta no resulta efectiva para inhibir la repetición de la conducta ilícita; lo anterior, en razón que no guarda proporción la falta cometida con la consecuencia de su acción antijurídica.

Adicional a lo expuesto, resulta relevante señalar que **las disposiciones que imponían las obligaciones** que no fueron sancionadas —o que se sancionaron de forma diferenciada respecto de los partidos políticos a nivel nacional—, fueron establecidas *ex ante*, tanto en la Ley de Partidos como en el Reglamento de Fiscalización, por lo que eran plenamente conocidas por los partidos políticos con anterioridad a la revisión de sus informes.

En este sentido, **no resulta válido el argumento relativo a que se trata de la primera ocasión que el INE fiscaliza los recursos de los partidos políticos en el ámbito local**, pues: *i)* en primer lugar, **se trataba de obligaciones conocidas** e impuestas desde antes del inicio del ejercicio sujeto a fiscalización; y *ii)* **es falso que la revisión de los informes anuales de 2015 haya sido la primera ocasión** en que las nuevas reglas —nacionales— hayan sido impuestas a los partidos políticos locales, **ya que en los ejercicios 2015 y 2016 se han fiscalizado los informes de precampaña y campaña**. En tales revisiones, los criterios de sanción correspondientes al ámbito local han sido los mismos que se aplican para los informes presentados por partidos políticos en el ámbito federal.

Por último, resulta aplicable a los casos antes relatados, lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “Sala Superior”), respecto de las sanciones, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-141/2013, SUP-RAP-143/2013, SUP-RAP-145/2013, SUP-RAP-

146/2013, SUP-RAP-157/2013, SUP-RAP-158/2013 y SUP-RAP-159/2013, acumulados, en la cual establece lo siguiente:

“(...) En atención a esto último, la selección y cuantificación de la sanción concreta por parte de la autoridad electoral debe realizarse de forma tal, que pueda considerarse superior a cualquier beneficio obtenido, pues si éstas produjeran una afectación insignificante o menor en el infractor, en comparación con la expectativa de la ventaja a obtener con el ilícito, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si en una primera sanción no resintió un menoscabo o, incluso, a pesar de ello conservó algún beneficio.

(...)

De modo que, en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la sanción que procede imponer es multa, la que debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido. (...)

Tal como se advierte, **los partidos políticos, al no destinar los recursos a los conceptos y fines que la ley les obliga, obtienen un beneficio económico,** incluso cuando la autoridad les obligue a erogarlos en ejercicios futuros ya que, conservan los recursos en su patrimonio generando saldos mayores en sus cuentas bancarias, financiándose con ellos para fines diversos a los que tenían cuando les fueron entregados.

No sancionar a todos los sujetos obligados con los mismos criterios, generando trato diferenciado y aplicando sanciones que no corresponden a la gravedad de la

falta, hace inefectivas las sanciones en detrimento del efecto preventivo o inhibitorio que se busca, para ejercicios futuros.

Tal como lo expresé en la sesión del Consejo General, en el caso que nos ocupa, se advirtieron faltas a las normas previamente establecidas, es decir que ya eran conocidas por todos los actores, por lo que no advierto razón alguna para justificar la reducción o eliminación de sanciones, por violaciones a las normas vigentes.

Considero importante precisar, que no estoy en contra de que en casos particulares —cuando el caso lo amerita, por la naturaleza de las obligaciones impuestas a los sujetos regulados— se establezca un régimen transitorio; sin embargo, estoy convencida que para implementar un régimen de esa naturaleza esta autoridad estaba obligada realizar un análisis completo de cada uno de los rubros y su trascendencia, respecto de las actividades de los partidos políticos, al momento de fijar las reglas, y no una vez concluido el proceso de fiscalización, como consecuencia de sus resultados.

CUARTO. El cálculo de remanentes del financiamiento para gastos de campaña de los procesos electorales 2014-2015.

El pasado 15 de junio de 2016, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG471/2016 mediante el que se emitieron los “*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 [...]*”, en los que, entre otras cuestiones, el Consejo General, con votación mayoritaria —misma que no

compartí— fijó de manera transitoria, el procedimiento para determinar los remanentes del financiamiento público federal y local, para gastos de campaña de los procesos electorales celebrados en 2015 y 2016, mismo que **se aplicó en los Dictámenes y Resoluciones materia del presente voto particular.**

Para explicar los motivos de mi disenso en este punto, vale la pena recordar 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, mismo que 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.

Mi disenso con el régimen transitorio del referido acuerdo, consistió en que, además del financiamiento público de campaña que los partidos políticos recibieron para la obtención del voto, durante las campañas de 2015, obtuvieron financiamiento privado. En particular, por lo que hace al 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.**

No obstante lo anterior, el procedimiento aprobado en el referido acuerdo INE/CG471/2016 para el ejercicio 2015, reconoce únicamente aquéllos de origen público al considerar los ingresos que reciben los partidos políticos, mientras que en el segundo componente del cálculo —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 públicos o privados en efectivo.

Sigo convencida 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, era indispensable que el procedimiento contemplara 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 considerara aplicar a los gastos, previo a la determinación de los remanentes de

financiamiento público, los importes del financiamiento privado en efectivo.

Por lo anterior, en el cálculo de los remanentes del financiamiento público para gastos de campaña que debe 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 Ley de Partidos y la LGIPE, sino que implica que a partir de una determinación de esta autoridad, un ingreso legal de los partidos políticos se convierta en ilegal.

Por las razones expuestas, es que estoy convencida que **el cálculo de los remanentes del financiamiento público de campaña que se ordena devolver, obvió que por disposición legal expresa existe financiamiento privado** —las aportaciones de simpatizantes y candidatos— **que únicamente puede recibirse durante los procesos electorales, y en consecuencia, debe destinarse exclusivamente para las campañas** para las que fue aportado, razón por la que respecto de este punto, también me separé de la determinación de la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales.

QUINTO. Casos particulares respecto del dictámen del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

De la revisión a dictamen aprobado, en específico del relativo al CEN del Partido Acción Nacional (en adelante "PAN), solicité votación en lo particular manifestando la propuesta de iniciar procedimientos oficiosos para investigar los asuntos siguientes:

A. Manuales de capacitación de representantes de casilla no reportados en los informes de gastos de campaña.

Del análisis realizado al dictamen en comento, se observa que el PAN **realizó erogaciones para adquirir manuales para capacitar a los representantes de casilla**. Si bien tales gastos son legales en sí mismos, debieran ser reportados en los informes de campaña de 2015, pues se trata de erogaciones inherentes al desarrollo de las funciones de dichos representantes, el día de la jornada electoral. Lo anterior, en términos de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en la sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados, estableció lo siguiente:

“(...) 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 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, 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.

Consecuentemente, **por tratarse de ministraciones asociadas indisolublemente a los gastos erogados durante los procesos electorales, y por sustraerse de la función fiscalizadora de las campañas electorales, procede declarar la invalidez integral de los incisos b) y f) del párrafo 2, del artículo 72, así como la porción normativa de párrafo 3 del artículo 76, que establece “...con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario.”; ambos de la Ley General de Partidos Políticos.**

Asimismo, **por vía de consecuencia, procede declarar la invalidez integral del párrafo 3 del artículo 72, del mismo ordenamiento, en el que se pormenorizaron los “gastos de estructuras electorales”, los cuales ya no**

pueden considerarse válidos al haberse expulsado del orden jurídico tal concepto presupuestal. (...)

Tal como se puede advertir, la corte suprema de la nación determinó expulsar del orden jurídico mexicano las disposiciones que permitían clasificar el gasto relativo a estructuras electorales como gasto ordinario, teniendo como consecuencia que los trabajos de la estructura partidista el día de la jornada electoral, como lo son los representantes generales y de casilla, forman parte de los gastos de campaña.

En el mismo sentido y ante la necesidad de regular dichos gastos y su fiscalización, el Consejo General aprobó en sesión extraordinaria celebrada el 20 de mayo de 2015, el acuerdo INE/CG299/2105 mediante el que se emitieron los “[...] *Lineamientos que se deberán observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral.*”

Tales Lineamientos que tuvieron como objeto regular la forma en que los gastos vinculados con los trabajos de los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, se deben reportar ante la autoridad fiscalizadora.

Con base en lo expuesto, **la Unidad debió haber observado que el partido reportó como gastos ordinarios —de forma inadecuada, pues debieron considerarse gastos de campaña—** “... *la adquisición de 1,200,000 manuales de representantes de casilla a la que no se anexó la muestra de los artículos adquiridos...*” por un total de \$17,372,160.

Si bien dicha erogación fue objeto de una observación por parte de la Unidad, ello no obedeció a un cuestionamiento respecto de la naturaleza del gasto —es decir, si debió haber sido reportado en el informe de campaña—, sino para que el PAN justificara la pertinencia del gasto —tanto con las muestras como en la racionalidad del número de manuales adquiridos. Derivado de que el partido político justificó la cifra adquirida, la observación se dio por atendida, conclusión con la que —por lo que hace a lo observado— concuerdo.

Sin embargo, lo que no puedo compartir es que, **contrario al proceder que tuvo la Unidad en la revisión de otros partidos políticos, se haya omitido observar al PAN el reporte de gastos de campaña** —como el referido— dentro del informe anual. Esto porque **la autoridad fiscalizadora está llamada a la aplicación de criterios de revisión uniformes a los sujetos obligados.**

La observación —y, de ser el caso, eventual sanción— de este gasto resulta relevante, considerando que el modelo de fiscalización vigente desde 2014 tiene como objetivo principal, revisiones de las operaciones de gastos de campaña a la par del desarrollo de las mismas, a efecto de contar con el resultado de la revisión antes de la declaración de validez de las elecciones.

Ante un modelo como ese, es indispensable que la rendición de cuentas y la fiscalización sean efectivas y no se permita que los partidos políticos registren gastos de campaña en su contabilidad ordinaria, ya que no existe posibilidad de verificar a la par de la revisión de campaña, que la totalidad de los gastos se hayan reportado en el informe correspondiente, considerando el desfase temporal que existe entre el momento de revisar los informes de campaña y el informe anual. **Una omisión de reporte afecta la equidad que debe prevalecer en las**

contienidas y altera las cifras que integran los informes que se verifican, entre otras razones, respecto del respeto a los topes de gastos de campaña.

Es por lo antes mencionado, que estoy convencida que, al advertir la existencia de ese gasto y no haberse notificado al partido la falta consistente en no reportar la compra de los manuales de capacitación como gasto de campaña, **era indispensable el inicio del procedimiento oficioso para respetar el debido proceso y, determinar la responsabilidad o no del PAN.** Con la decisión de no iniciar el procedimiento de investigación de carácter oficioso, **la falta ha quedado sin pronunciamiento de la autoridad,** lo que a su vez genera inequidad en el proceso electoral 2015, al no haberse reconocido estos gastos en los informes de campaña.

B. Operaciones realizadas entre el PAN y la Fundación Rafael Preciado, A.C.

Durante la revisión al informe anual 2015, la Unidad determinó la irregularidad siguiente:

- ◆ *De la revisión a los registros contables y a la relación de proveedores reportados por su partido, se identificaron operaciones con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. por un monto de \$74,519,751.87.*

Al respecto, en el dictamen se advierte que el **PAN contrató \$74,519,751.87 con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.** (en adelante "Fundación") **para el desarrollo de sus actividades específicas** como entidad de interés público.

Al respecto, es importante destacar que durante los años 1998 a 2007, la normatividad establecía que cada partido político debía destinar anualmente al menos el 2% del financiamiento público que recibiera, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación; por lo tanto, el PAN en cumplimiento con el artículo 49, párrafo 7, inciso a) fracción VIII del COFIPE, vigente en los años referidos, realizó transferencias a la Fundación.

A partir del ejercicio 2008 —con escrito Teso/064/09 del 13 de mayo de 2009—, derivado de una reforma a la previsión anterior, el PAN manifestó que no cuenta con fundaciones u organismos similares. En atención a ello, a partir de este año no se reportan gastos en fundaciones o institutos de investigación; por lo tanto, no presentaban los registros contables y la documentación comprobatoria de sus ingresos y gastos de alguna fundación.

Como ya lo he mencionado, en los ejercicios 1998 a 2007, el PAN reconoció a la Fundación, como organización social por lo que se reportan “GASTOS PARA EL DESARROLLO DE FUNDACIONES E INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN”, presentando balanzas, auxiliares y la documentación que ampara sus ingresos y egresos. Ello no sucedió en el ejercicio 2015, sujeto a revisión.

Partiendo de los antecedentes mencionados, durante su revisión, **la Unidad cuestionó la calidad de simple proveedor de Fundación**. Al respecto es importante destacar que **la diferencia entre darle trato de proveedor y considerarle organización social del PAN**, consiste en que en el primer caso, es suficiente con la entrega de la factura, contratos y muestras de los servicios prestados para dar por comprobados los gastos debido a que se trata de personas físicas o morales completamente independientes de los institutos políticos; por el

contrario, si se le considera una organización social del partido, la Fundación está obligada a presentar a la Unidad, su contabilidad, comprobantes de ingresos y gastos, como si se tratara del propio partido político. Esto, en razón que una organización social es una persona jurídica ligada al partido político.

En ese sentido, **el proyecto originalmente discutido en la Comisión proponía sancionar al PAN**, por la omisión de presentar toda la información relativa las operaciones realizadas con la Fundación por considerarla una organización social. Tal **conclusión fue modificada** en dicho órgano colegiado, **considerando como un proveedor a la citada Asociación Civil**, dando por atendida la observación.

Los elementos que la Unidad tomó en cuenta para presentar el proyecto considerando a la Fundación como una organización social, mismos que comparto, y que estoy convencida eran **suficientes para iniciar un procedimiento oficioso con el propósito de realizar una investigación exhaustiva** y, en su momento, emitir la determinación correspondiente, son los siguientes:

- a) Del análisis a la escritura pública 64,173, volumen 883 que sustenta la constitución de la asociación civil, se desprende que ésta cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que su cláusula OCTAVA señala lo que a la letra se transcribe:

“(...) Los miembros del Consejo Directivo durarán en su cargo tres años, con excepción del Presidente del mismo, que siempre será el Presidente del Partido Acción Nacional; todos los demás deberán entrar en funciones

el día de la fecha de su nombramiento en Asamblea y permanecerán en su encargo hasta que tome posesión el nuevo Consejo. (...)

Al analizar los cambios de presidencia que se han presentado los últimos 20 años en el Consejo Directivo de la fundación, se confirmó que los presidentes nacionales de su partido han fungido, al día de hoy, como presidentes de la referida Fundación, los cuales se listan a continuación:

Nombre	Periodo en que presidieron la fundación
Carlos Castillo Peraza	(1993-1996),
Felipe Calderón Hinojosa	(1996-1999),
Luis Felipe Bravo Mena	(1999-2005),
Manuel Espino Barrientos	(2005-2007),
Germán Martínez Cázares	(2007-2009),
José César Nava Vázquez,	De agosto de 2009 a diciembre de 2010,
Gustavo Enrique Madero Muñoz	de (2010 a 2015)
Ricardo Anaya Cortes	Actualmente

Fuente: <https://www.pan.org.mx/fundacion-rafael-preciado/>

De lo anterior, se hace evidente que —tal como en su momento lo consideró la Unidad— **existe un vínculo entre la dirigencia partidista y la de la Fundación**, por lo que se cuenta con indicios de ausencia de independencia entre ambos entes, lo que no ocurre en las relaciones entre clientes y proveedores; por lo que era necesario analizar las operaciones realizadas con dicha Fundación a detalle, a partir del inicio de un procedimiento oficioso.

- b) En la Cláusula Segunda, fracción XIII, de los Estatutos de la Fundación, se señala que **la asociación llevará a cabo las tareas, funciones y estudios de la Secretaría de Estudios del CEN del PAN.**

Lo anterior, también genera indicio respecto de que las actividades de la citada fundación están orientadas a los fines del partido y no, como ocurre con cualquier proveedor, a prestar servicios a cualquier persona física o moral que requiera de sus trabajos.

- c) El dictamen también da cuenta de que al verificar la página de internet de la Fundación⁵, se observa su misión y visión, mismas que están orientadas directamente al PAN, como se muestra a continuación:

“Misión

Formar y Capacitar a los Panistas (Simpatizantes, Militantes y Servidores Públicos) en el Humanismo trascendente para la Acción Política.

Visión

Ser una Institución de prestigio e influencia en la Agenda Política (Nacional e Internacional) a través de la Formación y la Generación de Pensamiento Humanista trascendente, capacitado para dotar de discurso a Acción Nacional.”

De lo anterior, se advierte que la multicitada Fundación tiene orientados sus objetivos y alcances a los fines del PAN.

- d) De la revisión realizada por la Unidad, se advierte también que **el inmueble que ocupa la Fundación es el mismo que ocupa el PAN**, y que la utilización de esas instalaciones la sustenta el partido con un **contrato de comodato**,

⁵ Con dirección electrónica <http://frph.org.mx/fundacion/acerca-de-la-frph/mision-y-vision/>

que supone la utilización del espacio físico **a título gratuito**. Es decir que el PAN permite que, de acuerdo con su argumentación, un proveedor realice sus actividades dentro de las instalaciones partidistas, sin cobrar un arrendamiento por ello, lo que en los hechos se podría traducir en una aportación del partido a un particular. Si bien este caso sí será investigado en un procedimiento oficioso, únicamente se realizará una revisión parcial que no considerará los elementos previamente descritos.

Es mi convicción que **esta serie de elementos** que advirtió la Unidad durante su revisión, **generan al menos, indicios de una relación distinta a la que generalmente se tiene entre cliente y proveedor**, ya que existen elementos que muestran una posible dependencia y orientación específica de la Fundación a los objetivos del PAN, por lo que desde mi perspectiva era indispensable abrir un procedimiento oficioso, para analizar el caso con mayor profundidad.

Esta determinación mayoritaria nos pone en **riesgo de permitir a los institutos políticos utilizar a sus propias fundaciones para evitar la fiscalización** que establece el marco normativo respecto de los recursos públicos y privados empleados por los institutos políticos, ya que como lo he descrito previamente, los partidos políticos deben presentar a la autoridad fiscalizadora la totalidad de la información contable y soporte documental de las operaciones de sus fundaciones en su calidad de organizaciones sociales, como si se tratara del propio instituto político.

SEXTO. A modo de conclusión, resulta relevante tomar en consideración que las tareas de fiscalización de los ingresos y egresos han cobrado cada vez mayor

relevancia en nuestro sistema de partidos. En este sentido, considero que la autoridad electoral nacional no puede generar un trato diferenciado hacia los sujetos regulados, ni perder de vista los objetivos que se persiguen con la rendición de cuentas respecto del uso de los recursos públicos y su destino, tanto en la vida ordinaria partidista como en los procesos electorales, lo que deriva en la imposición de sanciones que resulten proporcionales a las faltas cometidas. Se trata de una obligación a la que no es posible renunciar, ya que es la herramienta con la que cuenta la autoridad para guiar el actuar de los partidos políticos dentro del marco normativo vigente.

Resulta de la mayor relevancia que el Consejo General como responsable de la fiscalización nacional, vigile la aplicación de los procedimientos de revisión que aplica la Unidad, para que se advierta con claridad si estos se ajustan a los fines que tiene el marco jurídico en la materia y, evitar que casos como el de la determinación de los montos a destinar en las actividades específicas, no desvirtúen los efectos que el legislador buscó al determinar las obligaciones de erogar mínimamente determinados montos por ese concepto.

Desde mi perspectiva, la uniformidad en la aplicación de los procedimientos de revisión es fundamental para generar una fiscalización efectiva que permita advertir las desviaciones a la norma por parte de los sujetos regulados en todos los casos, sin que se generen omisiones que pudieran traducirse en un trato distinto a los partidos políticos; pero sobre todo, que exista la visión autocrítica para advertir que si existen casos en los que sea necesario reencausar las revisiones, se inicien las investigaciones necesarias mediante la implementación de procedimientos oficiosos que permitan conocer la verdad jurídica de casos específicos, privilegiando la exhaustividad en las investigaciones.

De este modo, la materia de fiscalización de los recursos en materia electoral se puede nutrir y fortalecer de las experiencias en su ejercicio permitiendo normar de mejor manera el funcionamiento de los institutos políticos.

Por los motivos expuestos, emito el presente **VOTO PARTICULAR**, respecto de los Dictámenes Consolidados que presenta la Comisión de Fiscalización y Proyectos de Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en los Dictámenes Consolidados de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos Nacionales y Locales, correspondientes al ejercicio 2015.



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