



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RESPECTO AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL MEDIANTE EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL C. AGUSTÍN TORRES DELGADO, EN SU CARÁCTER DE TESORERO NACIONAL DE MOVIMIENTO CIUDADANO, Y SE EMITEN CRITERIOS APLICABLES PARA EL PRORRATEO DE GASTOS DURANTE LAS CAMPAÑAS FEDERALES COINCIDENTES CON CAMPAÑAS E INTERCAMPAÑAS LOCALES, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL 2017-2018.**

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 (en adelante "Instituto" o "INE") y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE (en adelante "Consejo General"), presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 16 de la Sesión Ordinaria del Consejo General celebrada el pasado 28 de marzo de 2018, a través del cual se aprobó por mayoría de votos de las Consejeras y los Consejeros Electorales del máximo órgano de decisión de este Instituto, el Acuerdo del Consejo General mediante el cual se da respuesta a la consulta planteada por el C. Agustín Torres Delgado, en su carácter de Tesorero Nacional de Movimiento Ciudadano, y se emiten criterios aplicables para el prorrateo de gastos durante las campañas federales coincidentes con campañas e intercampañas locales, correspondientes al proceso electoral 2017-2018.

**ANTECEDENTES**

I. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (en adelante "DOF") el 10 de febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la Constitución para señalar, entre otras cosas, que corresponde al Consejo General la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos en los procesos



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

electorales, federal y locales. Asimismo, que la ley 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.

II. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LGIPE, en la que se previó que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante "UTF").

III. En la misma fecha, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos (en adelante "LGPP"), en la que se regula la fiscalización de los partidos políticos que se realizará durante los procesos electorales, el sistema en línea de contabilidad, así como a los procedimientos de revisión de sus informes de ingresos y gastos.

IV. El 23 de diciembre de 2014, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG350/2014 que modificó el diverso INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización (en adelante "Reglamento" o "Reglamento de Fiscalización"), en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante "Sala Superior"), SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados.

V. El 25 de febrero de 2015, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG74/2015, por el que se emiten los Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la UTF respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico, conjunto o



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

personalizado<sup>1</sup>. En el mismo se fijaron reglas para *“facilitar la identificación y distribución de los gastos “Genéricos”, “Conjuntos” o “Personalizados”, a fin [de contar] con los elementos que permitan realizar una adecuada aplicación de los gastos y el registro contable correspondiente”*.

VI. El 16 de diciembre de 2015 se aprobó el Acuerdo INE/CG1047/2015<sup>2</sup> por el que se modificaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, entre otros, los artículos 32, 218, 219 y 219 bis, con la finalidad de establecer criterios y procedimientos claros para la identificación del beneficio, así como la aplicación y distribución de los gastos realizados con motivo de las contiendas electorales. En los mismos, se precisó que la distribución de los gastos conjuntos se haría tomando en cuenta el ámbito geográfico en el que se colocara o difundiera la propaganda, o en el que se realizara el evento correspondiente.

VII. Posteriormente, el 21 de diciembre de 2016 y el 8 de septiembre de 2017, el Consejo General aprobó los Acuerdos INE/CG875/2016 y INE/CG409/2017<sup>3</sup>, respectivamente, mediante los cuales —el último, de cara al Proceso Electoral Federal 2017-2018— se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

VIII. El 15 de marzo de 2018, el C. Agustín Torres Delgado, Tesorero Nacional de Movimiento Ciudadano, realizó una consulta y propuesta relativa al prorrateo de las campañas federales que coinciden con intercampañas y campañas locales, correspondientes al Proceso Electoral 2017-2018.

<sup>1</sup> El mismo fue confirmado por la Sala Superior, en la sentencia SUP-RAP-74/2015.

<sup>2</sup> Mismo que a su vez fue modificado por el Acuerdo INE/CG320/2016, en cumplimiento a lo ordenando por la Sala Superior en el SUP-RAP-19/2016.

<sup>3</sup> Acuerdos que fueron modificado por los diversos INE/CG68/2017 e INE/CG04/2018, en cumplimiento a lo ordenando por la Sala Superior en el SUP-RAP-51/2017 y sus acumulados y SUP-RAP-623/2017 y sus acumulados, respectivamente.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

IX. El 28 de marzo de 2018, en sesión extraordinaria del Consejo General, se aprobó el "Acuerdo [...] mediante el cual se da respuesta a la consulta planteada por el C. Agustín Torres Delgado, en su carácter de Tesorero Nacional de Movimiento Ciudadano, y se emiten criterios aplicables para el prorrateo de gastos durante las campañas federales coincidentes con campañas e intercampañas locales, correspondientes al proceso electoral 2017-2018".

**CONSIDERANDOS**

**PRIMERO.** Tal como lo expresé en el preámbulo del presente voto particular, estoy en desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros del Consejo General de aprobar, en los términos en que fueron presentados, los criterios aplicables para el prorrateo de gastos durante las campañas federales coincidentes con las locales, correspondientes al proceso electoral 2017-2018.

Lo anterior toda vez que —tal como lo he sostenido en las distintas ocasiones en que el Consejo General ha conocido los resultados de la fiscalización realizada a los ingresos y gastos de las campañas electorales celebradas desde el 2015— estoy convencida que, en su función fiscalizadora, el Instituto está obligado a establecer mecanismos que garanticen que la contabilidad de los partidos y candidatos refleje con claridad y certeza, los importes de gasto que cada candidato realizó, y el origen y monto de sus ingresos. Ello, partiendo de las premisas siguientes:

- a) El modelo constitucional y legal en materia electoral establece la equidad como uno de los principios esenciales de la contienda. Al respecto, la equidad en la competencia se garantiza a través de —entre otras medidas— la determinación de las reglas a que se sujeta el financiamiento público y privado de los partidos y



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

candidatos, y mediante el establecimiento de topes máximos de gastos de campaña que pueden erogarse en cada una de las elecciones federales y locales.

b) La fiscalización de los recursos empleados en las campañas constituye un instrumento fundamental para evaluar una de las dimensiones más importantes de la competencia política: el principio de equidad asociado al origen, destino, aplicación y monto de los recursos empleados por quienes contendieron para ocupar cada uno de los cargos de elección popular.

A partir de estos elementos, no puedo compartir las decisiones contenidas en los criterios emitidos, pues tal como lo expondré a lo largo del presente voto particular: *i)* contravienen disposiciones expresas del Reglamento de Fiscalización —que prohíbe que los candidatos postulados por una coalición beneficien con un mismo gasto a candidatos postulados de manera independiente por alguno de los partidos que la integran, y que los candidatos independientes se beneficien de un gasto erogado por otro candidato independiente—; a partir de lo anterior *ii)* distorsionan o deforman el propósito central de estas reglas, que consiste en establecer el monto real del gasto erogado en una determinada campaña, y en consecuencia, su comparación respecto del tope de gastos de campaña fijado por el Consejo General —a partir de las fórmulas contenidas en la Constitución y la LGIPE—; y con ello *iii)* se posibilita a los partidos y coaliciones el empleo de estrategias financieras y contables, que pervierten el sentido mismo de la fiscalización.

Dicho de otro modo, de un análisis puntual a los efectos —tanto legales como financieros— de los criterios aprobados, se advierte que con los mismos se “validan” distorsiones en el ejercicio del gasto que no permitirán que los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas cumplan con la doble finalidad de servir de parámetro para medir la equidad de las contiendas electorales que están en curso, y



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

como instrumentos para contabilizar y contrastar los gastos de los distintos candidatos que están conteniendo para un mismo puesto de elección popular.

Por ello, estoy convencida que ante la consulta formulada al Consejo General, éste debió emitir criterios que —en el marco de las normas contenidas en el Reglamento de Fiscalización— garantizaran que los resultados de la fiscalización de los recursos de los partidos y candidatos, evaluaran de forma cierta y transparente el principio de equidad en la contienda, y que a través de los mismos, aquéllos rindieran cuentas a la sociedad de los recursos públicos y privados con que financiaron sus campañas electorales, así como el monto real erogado en cada una de ellas.

En este sentido, para exponer mis motivos de disenso con el Acuerdo aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, en el presente voto particular abordaré: *i)* el marco jurídico que rige la fiscalización de los partidos y candidatos; *ii)* los antecedentes que llevaron tanto al legislador, como al Consejo General, a establecer las reglas contenidas en el Reglamento de Fiscalización para definir los conceptos de beneficio y la distribución de gastos compartidos entre distintos candidatos; *iii)* el alcance de los criterios emitidos por la mayoría de los integrantes del Consejo General y los efectos que generarán en la fiscalización de las campañas electorales; y *iv)* las determinaciones que pudo haber adoptado el máximo órgano de dirección del INE para cumplir de mejor manera con su función fiscalizadora.

**SEGUNDO.** A fin de clarificar los motivos de mi disenso con el Acuerdo aprobado, resulta relevante precisar —en un primer momento— las premisas constitucionales y legales sobre las que descansa mi postura:

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base II, primero y penúltimo párrafos de la Constitución, la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales; fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales; así como ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.**

2. En términos de lo establecido en el artículo 41, Base V, apartado A, párrafos primero y segundo de la Constitución, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado INE. Mientras que el apartado B, penúltimo párrafo del mismo ordenamiento máximo dispone que **la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General.**
3. El artículo 41, apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución; así como su penúltimo párrafo, establece que **corresponde al INE, para los procesos federales y locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, por lo que dichas funciones se encontrarán a cargo del Consejo General.** La ley desarrollará las atribuciones del Consejo General para el ejercicio de esa atribución, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de sanciones correspondientes.
4. De conformidad con el artículo 35 de la LGIPE, el **Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia,**



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

imparcialidad, máxima publicidad y objetividad **guíen todas las actividades del Instituto.**

5. En el artículo 42, numerales 2 y 6 de la LGIPE, se prevé la **creación de la Comisión de Fiscalización**, la cual funcionará permanentemente, se integrará exclusivamente por Consejeros Electorales designados por el Consejo General, y contará con un Secretario Técnico, que será el Titular de la UTF. Al respecto, el artículo 192, numeral 1 de la LGIPE, establece que el Consejo General ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios en materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización.
6. Los incisos ii) y jj) del artículo 44 del mismo ordenamiento jurídico, establecen que el **Consejo General emitirá los Reglamentos de quejas y de fiscalización**, asimismo, **dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones** y las demás señaladas en la Ley. Asimismo, en el artículo 191, numeral 1, inciso a) de la LGIPE, se establece que el **Consejo General tiene la facultad de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de partidos políticos.**
7. Entre las reglas para la fiscalización de los partidos políticos durante los procesos electorales, el artículo 83 de la LGPP, establece: *i)* la forma en que los **gastos genéricos serán prorrateados** entre las campañas beneficiadas; *ii)* diversas reglas relativas a la **distribución de los gastos** de campaña en los que se promocióne a dos o más candidatos a cargos de elección popular; *iii)* los supuestos bajo los cuales un gasto puede beneficiar a un candidato; y *iv)* que el Reglamento de Fiscalización desarrollará estas normas y establecerá las reglas para el registro contable y la comprobación de estos gastos.





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

8. Por su parte, los artículos 85 y 87 de la LGPP establecen que para fines electorales, los **partidos políticos podrán formar coaliciones** para postular los mismos candidatos en las elecciones federales y locales, y que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.
9. En relación con lo anterior, el artículo 88 del mismo ordenamiento prevé que las **coaliciones que formen los partidos políticos podrán ser totales, parciales o flexibles<sup>4</sup>**.
10. En el artículo 29 del Reglamento de Fiscalización, se establece la **definición de gastos genéricos, conjuntos y personalizados prorrateables en procesos electorales**.
11. El artículo 32, numeral 2, inciso g) del mismo Reglamento establece los **criterios para la identificación del beneficio de gastos compartidos** entre distintos candidatos. En particular, prevé que éste se determinará en función del contenido de la propaganda y del ámbito geográfico en el que ésta se coloque o difunda, o en el que se realicen las actividades correspondientes. Tratándose de los gastos en actos de campaña, se considerarán como campañas beneficiadas únicamente aquellas relativas a los candidatos que contienden en la zona geográfica en la que se lleva a cabo el evento; siempre y cuando hayan

---

<sup>4</sup> Se entiende como **coalicción total**, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

**Coalicción parcial** es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al 50% de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral. A su vez, **coalicción flexible** es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un 25% de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

participado en él mediante la emisión de mensajes transmitidos por sí mismos, por terceros o mediante la exhibición de elementos gráficos que hagan alusión a ellos.

12. Atendiendo a las reglas y porcentajes de distribución contenidos en el artículo 83 de la LGPP y a los criterios de beneficio previstos en el artículo 32 del Reglamento, el artículo 218, numeral 2, inciso a) del mismo Reglamento establece el procedimiento de prorrateo del gasto conjunto o genérico. De este modo, señala que los gastos compartidos entre candidatos serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de conformidad con la tabla de distribución siguiente:

Inciso	Presidente	Candidato a Senador	Candidato a Diputado Federal	Candidato Local
Inciso a)	40%	60%		
Inciso b)	60%		40%	
Inciso c)	20%	50%	30%	
Inciso d)	15%	35%	25%	25%
Inciso e)	40%			60%
Inciso f)	20%	60%		20%
Inciso g)	40%		35%	25%
Inciso h)		70%	30%	
Inciso i)		50%	30%	20%
Inciso j)		75%		25%
Inciso k)			50%	50%

13. El artículo 219, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización dispone en su inciso a) la prohibición de que los partidos políticos que integren una coalición beneficien con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera independiente. Por su parte, en su inciso c) establece que el número



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

**máximo de candidatos en los que se podrá distribuir el gasto sujeto a prorrateo, no deberá ser mayor al número de candidatos registrados por la coalición o por el partido, en el ámbito geográfico que corresponda.**

14. En relación con lo anterior, el artículo 219, numeral 3 del mismo Reglamento prevé que la Comisión de Fiscalización "*podrá emitir  **criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos***".
15. Por su parte, el artículo 219 bis del Reglamento de Fiscalización, establece que **ningún candidato independiente puede beneficiarse por el gasto erogado por un partido político, una coalición, u otros candidatos independientes.**

En relación con el marco jurídico expuesto —en particular, en lo relativo a las disposiciones directamente aplicables al caso materia del presente voto particular—, resulta relevante destacar que, para efectos de la fiscalización de los recursos de los partidos y coaliciones, tanto la Constitución, como la LGPP y el Reglamento de Fiscalización establecen reglas específicas para garantizar —como principio fundamental— que los candidatos que contienden a un mismo puesto de elección popular cuenten con condiciones de equidad para el desarrollo de sus respectivas campañas, con independencia de si son postulados por un partido político que contiene individualmente —respecto de alguna o algunas candidaturas específicas—, por medio de una coalición total, parcial o flexible.

Por ello, desde la LGPP se establecen reglas diferenciadas entre las coaliciones totales y las parciales o flexibles, atendiendo a su propia naturaleza, que reconocen tanto la necesidad de brindar a los candidatos postulados por cada uno de los partidos integrantes de las mismas, condiciones de equidad en la competencia respecto de sus contendientes —al tratarse, en el caso de las coaliciones parciales y flexibles, de un número menor de candidatos que pueden realizar campañas conjuntas—, como el



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

desequilibrio que se causa cuando los partidos integrantes de una coalición parcial actúan, en relación con las campañas en las que contienden por separado, como una sola fuerza política.

Al respecto, si bien los partidos que integran una coalición parcial o flexible contienden como un solo partido y de esa forma se deben sujetar a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para los distintos cargos, la participación conjunta es únicamente respecto de las candidaturas que postularon de forma coaligada, mientras que los partidos políticos integrantes de la misma contienden en lo individual y por separado, respecto de las candidaturas restantes, de forma tal que se trata de contendientes diversos, según la elección de que se trate —uno (la coalición), en el caso de las candidaturas coaligadas, y dos o más (los partidos políticos), cuando compiten por separado, en candidaturas que no fueron incluidas en la coalición.

De esta forma, si bien dos o más partidos pueden formar coaliciones parciales o flexibles para competir en cada una de las elecciones, y al mismo tiempo, participar en lo individual en las elecciones para las cuales postularon candidatos propios, las reglas que les son aplicables parten del principio de diferenciar unas campañas de las otras, pues de lo contrario, las reglas diferenciadas que se establecen para los partidos que integran una coalición parcial o flexible —respecto de aquéllas aplicables a las coaliciones totales y a los partidos políticos que contienden de forma separada— se desvirtúan, generando condiciones de competencia diferenciadas e inequitativas, al actuar como una sola fuerza política, respecto de la totalidad de las campañas en las que contienden —ya sea en lo individual, o como parte de una coalición.

**TERCERO.** Establecido el marco jurídico sobre el que partiré en el análisis del caso materia del presente voto particular, y previo a exponer los motivos específicos en los que se centra mi diferencia con el Acuerdo aprobado, me parece indispensable contextualizar la decisión adoptada por el Consejo General, a partir de los antecedentes



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

que dieron origen a la regulación vigente respecto del prorrateo de gastos compartidos entre distintos candidatos, así como de los propósitos de la fiscalización encomendada al Instituto, merced a la reforma constitucional y legal de 2014 que le dio origen. Ello, pues es mi convicción que la decisión adoptada es de la mayor relevancia, no sólo por los efectos específicos que la misma generará en el cumplimiento de las atribuciones del INE para garantizar la legalidad del origen y destino de los recursos de los partidos políticos y candidatos, sino por las consecuencias que —en el marco de la referida reforma, de la garantía del principio de equidad que rige las contiendas electorales, y de las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas— derivan de la misma.

Para estos efectos, resulta relevante remontarnos al último ejercicio de fiscalización que llevó a cabo el Instituto Federal Electoral (en adelante "IFE"), cuyas discusiones y resultados derivaron en las reformas aprobadas en el 2014, por lo que hace al nuevo modelo de fiscalización.

La fiscalización de las campañas federales de 2012 estuvo acompañado de amplias discusiones —tanto en la mesa del Consejo General del IFE, como en el espacio público— en torno a las prácticas de gasto empleadas por los partidos políticos y coaliciones que contendieron, y a un marco normativo insuficiente en cuanto a la regulación de las mismas. En particular, por lo que hace a la ausencia de reglas claras y preestablecidas para determinar tanto la identificación del beneficio de determinados gastos conjuntos, como la aplicación de los mismos en la contabilidad de los distintos candidatos involucrados.

En este sentido, la revisión de los informes de ingresos y gastos presentados permitió advertir, en primer lugar, que los partidos políticos nacionales comúnmente realizan: i) transferencias de recursos entre los distintos ámbitos y elecciones —empleando indistintamente para las diversas contiendas, los recursos que reciben en el ámbito



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

federal o local, y aquéllos que les son entregados por la vía de financiamiento público ordinario o de campaña—; así como *ii)* gastos que benefician a varios candidatos, con independencia de los ámbitos de contienda.

Más allá de que se trata de prácticas legales y legítimas, las mismas evidenciaron la necesidad de desarrollar mecanismos de fiscalización que permitieran la consolidación de los ingresos y egresos de las distintas campañas que se celebran a la par. Ante este contexto, se optó por un modelo de fiscalización nacional, mismo que se encomendó al INE, que permitiera analizar todos los ingresos y egresos realizados por los distintos candidatos, tanto a nivel federal como local, conjuntamente.

Como segundo elemento de discusión, se advirtió que a partir de una ausencia de regulación a nivel legal en torno de la distribución de los gastos compartidos, por la vía reglamentaria se previó que —una vez finalizada la campaña; es decir, con posterioridad a la erogación de los gastos— los propios partidos definieran los porcentajes de distribución y beneficio a cada uno de los cargos en disputa. Ello generó que el beneficio posible de un gasto con las mismas características para unos candidatos y otros —que eran contendientes respecto de un mismo cargo y por lo tanto que tenían el mismo tope de gastos de campaña— fuera muy distinto. Tales insuficiencias normativas derivaron, con la reforma, en el establecimiento —a nivel legal— de los criterios de prorrateo de los gastos que beneficiaran a más de una campaña, previendo incluso la distribución entre el ámbito federal y local.

En el marco de estas y otras reflexiones en torno a los efectos de una fiscalización que se llevaba a cabo después de concluida la campaña y cuyos resultados se obtenían un año después —cuando el vencedor de la contienda ya estaba ocupando el cargo público correspondiente—, se estableció la necesidad de un nuevo modelo de fiscalización, que se desarrollara simultáneamente a las propias campañas —es decir,



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

al momento en que los gastos se erogaban— y cuyos resultados tuvieran un efecto en el análisis de la validez de la elección.

Bajo estas premisas, el nuevo modelo constitucional de la fiscalización ha subrayado tres objetivos primordiales: primero, preservar la esfera de la política como la esfera de lo público, al margen de la intervención de los intereses privados en las elecciones y sus resultados —a través de mecanismos de investigación que permitan detectar y sancionar ingresos de origen ilícito o prohibido—; segundo, garantizar el cumplimiento del principio de equidad en la contienda —mediante el análisis y la revisión de los gastos reportados por los partidos y candidatos, y la detección de gastos no reportados por éstos, con el propósito de cuantificar la totalidad de los mismos—, a la luz de los topes de gastos de campaña establecidos para cada elección y; tercero, la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos y candidatos ante la ciudadanía, que permite informar y explicar de manera transparente y clara, el origen y destino de los recursos que emplean en sus actividades.

Si bien estos objetivos son inherentes a la función misma de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, adquieren una relevancia particular a partir de la reforma constitucional del año 2014, pues ahora vinculan a la validez de una elección, tanto el respeto de los topes de gastos de campaña, como el origen lícito de los recursos empleados en la contienda; de ahí la decisión de establecer un modelo de fiscalización simultánea a las campañas electorales, y una autoridad única (nacional) que lo lleve a cabo.



En este contexto, y precisamente porque un porcentaje alto de los gastos erogados con motivo de las contiendas electorales son conjuntos —es decir, benefician a más de un candidato—, la determinación de las reglas de prorrateo o distribución se tornan absolutamente relevantes para garantizar la equidad en las contiendas, en lo



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

concerniente a los recursos empleados con motivo de las mismas, y su análisis a la luz de los topes de gastos de campaña.

Es por ello que —para el establecimiento de reglas comunes a todos los contendientes—, desde la aprobación de la LGPP se tomó la decisión de incorporar porcentajes específicos de beneficio que serían aplicados a cada uno de los cargos en contienda, respecto de los gastos que beneficiarían a varios candidatos. Asimismo, este contexto llevó al Consejo General, al momento de la aprobación del Reglamento de Fiscalización —con las respectivas modificaciones que ha sufrido desde el 2014—, a fijar con claridad las reglas aplicables a la determinación de estos gastos y los supuestos en los que podrían o no ser impactados en la contabilidad de cada uno de los candidatos.

De igual forma, en el Reglamento se reconoció tanto la necesidad de brindar a los candidatos postulados por cada uno de los partidos integrantes de las coaliciones, condiciones de equidad en la competencia respecto de sus contendientes —al tratarse, en el caso de las coaliciones parciales y flexibles, de un número menor de candidatos que podrían realizar campañas conjuntas—, como el desequilibrio que se causa cuando los partidos integrantes de una coalición parcial actúan, en relación con las campañas en las que contienden por separado, como una sola fuerza política. Por ello, en el mismo se establecieron prohibiciones expresas para que los candidatos postulados por una coalición y aquellos postulados de manera independiente por los partidos políticos que la integran, se beneficiaran con un mismo gasto.

Los criterios desarrollados por el INE en el Reglamento fueron aprobados desde el 2015, a fin de generar certeza en todos los sujetos regulados en cuanto a sus obligaciones en la materia, así como respecto de los criterios que serían empleados por la autoridad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización en los distintos procesos electorales celebrados a partir de la aprobación de la reforma constitucional de 2014.





**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Todo lo reseñado crea en mí la firme convicción que a la luz de los objetivos de la función de fiscalización encomendada al INE, los criterios aplicables para el prorrateo de gastos durante las campañas federales coincidentes con las locales, correspondientes al proceso electoral 2017-2018, debieron haber sido el resultado, por una parte, de la aplicación del Reglamento de Fiscalización, y por otra, de un ejercicio de consolidación nacional apegado al modelo de fiscalización vigente, a fin de garantizar el adecuado reporte y distribución de los recursos utilizados durante las campañas electorales, desde la perspectiva de la equidad en la contienda que esta autoridad está obligada a garantizar.

En relación con lo anterior, reconozco que las características específicas del proceso electoral que está en curso hacía necesaria la emisión de reglas adicionales a las contenidas en el Reglamento de Fiscalización para precisar el alcance de la prohibición contenida en su artículo 219, considerando la multitud de coaliciones y mecanismos de participación diversos aplicables a los partidos políticos tanto a nivel federal como local; no obstante, estoy convencida que dicha situación debía ser atendida en el marco de las disposiciones contenidas en el propio Reglamento, y no al margen de las mismas.

En este sentido, es mi convicción que no debimos retroceder el avance logrado con la regulación contenida en el Reglamento de Fiscalización, pues ésta generaba condiciones de equidad en la participación de los candidatos en el proceso electoral 2017-2018, además, la aplicación de las normas vigentes es una base necesaria para cumplir con el principio de certeza que debe regir nuestro actuar.

Derivado de lo anterior, en los apartados siguientes expondré, en primer lugar, mis diferencias con el Acuerdo aprobado, derivado de que contraviene directa y expresamente lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización, al permitir que candidatos postulados tanto por las coaliciones, como por los partidos que las integran



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

puedan compartir gastos. Posteriormente, abordaré algunas diferencias específicas en cuanto a criterios y decisiones contenidas en el mismo, que tienen un impacto estructural en el ejercicio mismo de la función fiscalizadora, lo que genera distorsiones que no pueden resultar aceptables en un ejercicio de esta naturaleza.

**CUARTO.** Expuesto lo anterior, el primero de mis motivos de disenso con el Acuerdo aprobado por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales consiste en que el mismo contraviene las previsiones contenidas tanto en el artículo 32, numeral 2, inciso i), como en los artículos 219 y 219 bis del Reglamento de Fiscalización —que a la fecha siguen estando vigentes—, por lo que se aparta de los principios de certeza y seguridad jurídica que deben permear nuestra labor.

A fin de evidenciar las razones que no me permiten acompañar el Acuerdo aprobado, resulta necesario abordar el análisis a partir de dos apartados. Primero, por lo que hace a las previsiones contenidas en los artículos 219 y 219 bis del Reglamento de Fiscalización —relativas a las prohibiciones de gastos compartidos entre los candidatos de partido y los postulados por las coaliciones—, y posteriormente analizar lo relativo a lo dispuesto en el artículo 32, numeral 2, inciso i) del mismo Reglamento —que prevé que incluso los gastos efectuados en contravención a la prohibición anterior deberán ser contabilizados para los candidatos beneficiados.

**A. Por lo que hace a las prohibiciones contenidas en los artículos 219 y 219 bis del Reglamento**

Con el propósito de establecer la contradicción referida, debemos partir de que los artículos 219 y 219 bis del Reglamento de Fiscalización prevén que los candidatos de coalición **no podrán compartir gastos** con los postulados en lo individual por los partidos políticos que la integren, **que no forman parte de la coalición**. De la misma manera, establece que no podrán compartir gastos los candidatos independientes con



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

nadie más. En relación con este punto, el Reglamento no es sujeto a interpretación, pues es completamente explícito en el alcance de esta prohibición. A pesar de lo anterior, el Acuerdo aprobado dice exactamente lo contrario al Reglamento.

Para efectos del análisis del caso, vale la pena transcribir el contenido de dichos artículos, que establecen las reglas —o prohibiciones— aplicables al ejercicio de compartir y distribuir gastos entre los candidatos:

**“Artículo 219.**

**Prohibiciones para candidatos no coaligados**

1. Para el caso de prorrateo de gastos en candidatos postulados por coaliciones parciales o flexibles, aplicará lo siguiente:

- a) Los partidos políticos que integren una coalición no deberán beneficiar con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera independiente.
- b) En todos los casos, el beneficio del gasto entre los candidatos integrantes de una coalición, se distribuirá de acuerdo a las reglas de prorrateo que señala el presente reglamento, independientemente del origen partidario que se haya asignado en el respectivo convenio de coalición.
- c) El número máximo de candidatos en los que se podrá distribuir el gasto sujeto a prorrateo, no deberá ser mayor al número de candidatos registrados por la coalición o por el partido, en el ámbito geográfico que corresponda.
- d) En el caso en el que las disposiciones anteriores no se cumplan, los partidos involucrados serán sancionados de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

2. El partido que hubiere sido designado como responsable de finanzas de la coalición, deberá separar los gastos que realice en beneficio propio y en beneficio de la coalición.
3. La Comisión podrá emitir criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos.

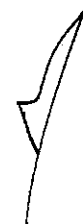
**Artículo 219 Bis.**

**Gasto conjunto para candidatos independientes**

1. Ningún candidato independiente se podrá beneficiar de un gasto erogado por un partido político, una coalición, u otros candidatos independientes.
2. El incumplimiento al numeral inmediato anterior se sancionará, sin perjuicio del gasto que se deberá contabilizar a las campañas beneficiadas para efecto de topes de gastos, conforme a las reglas establecidas en el artículo 218 del Reglamento.”

Al respecto, las normas transcritas son claras en establecer que un candidato postulado por un partido o coalición, no podrá ser beneficiado por un instituto político diverso al que lo postuló —puesto que si bien las coaliciones se integran por partidos políticos, son figuras que al competir conjuntamente, no lo hacen, respecto de las candidaturas para las cuales no se coaligaron, en lo individual—. La finalidad de esta norma, es que los partidos políticos contiendan en la campaña, con las figuras permitidas por la legislación en materia electoral —como la coalición, frentes, fusiones, o en su caso de manera independiente—, y en relación con ello, manejar y destinar sus recursos para sus actividades de campaña, permitiendo de esta manera que la autoridad electoral pueda regularlos de manera objetiva.

Ahora bien, contrario a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización, al establecer *“criterios generales para dotar de certeza respecto de los criterios aplicables para el*





**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

*prorratio de gastos*", el Acuerdo aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales prevé lo siguiente:

"1.- Los candidatos podrán beneficiarse de un mismo gasto cuando correspondan a la zona geográfica en la que esté situado el anuncio espectacular o propaganda fija ubicada en la vía pública o en la que se lleve a cabo algún evento; **siempre y cuando** hayan participado con la emisión de mensajes y **hayan sido postulados por:**

- El Partido organizador (PP)
- La Coalición organizadora (COA)
- Alguno de los partidos integrantes de la coalición.

2.- Los gastos que podrán prorratearse serán:

- a) Eventos.
- b) Gastos en Espectaculares y demás propaganda fija ubicada en la vía pública.

3.- La forma de distribución del gasto para un evento, anuncios espectaculares y demás propaganda fija ubicada en la vía pública, depende del análisis de los elementos siguientes:

**I. Territorialidad**

- Lugar en que se realiza el evento.

Para estos casos el gasto se distribuye conforme a lo dispuesto en el artículo 32, numeral 2, inciso g) del Reglamento de Fiscalización, que a la letra establece:

*"Artículo 32. Criterios para la identificación del beneficio*



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

*2. Para identificar el beneficio de los candidatos y siempre que en la propaganda no se haga referencia a alguno o algunos de ellos, se considerarán los criterios siguientes:*

*(...)*

*b) En el caso de la propaganda en anuncios espectaculares, en función del ámbito geográfico donde sean colocados dichos anuncios conforme a lo dispuesto en el numeral 1, inciso c), del presente artículo.*

*(...)*

*g) Tratándose de gastos en actos de campaña se considerará como campañas beneficiadas únicamente aquellas donde los candidatos correspondan a la zona geográfica en la que se lleva a cabo el evento; siempre y cuando hayan participado en el evento mediante la emisión de mensajes transmitidos por sí mismos, por terceros o mediante la exhibición de elementos gráficos que hagan alusión a ellos."*

El beneficio por el gasto realizado en un anuncio espectacular, propaganda fija o evento, podrá distribuirse como máximo en el número de candidaturas señaladas a continuación:

- a) El candidato postulado para el cargo de Presidente de la República.
- b) Las fórmulas de los candidatos postulados para el cargo de Senadores.
- c) El candidato postulado para Diputado Federal.
- d) El candidato postulado para el cargo de Gobernador o Jefe de Gobierno.
- e) El candidato postulado para Diputado Local.
- f) El candidato postulado para el cargo de Alcalde, Presidente Municipal o equivalente.
- g) Cuarto nivel de gobierno.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

[...]

#### 4.- Prohibiciones

- 1) Está estrictamente prohibido fraccionar un mismo gasto con la emisión de diferentes facturas de un solo proveedor para distintos candidatos, a efecto de asignar el beneficio derivado del prorrateo.
- 2) Bajo ningún concepto deberán compartir el beneficio del mismo gasto candidatos rivales.

[...]

**SEGUNDO.** Los presentes criterios generales, son aplicables para los candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular.”

Según se desprende de lo anterior, a pesar que el Reglamento de Fiscalización expresamente prohíbe que los candidatos de una coalición beneficien a los postulados de manera independiente por los partidos que la integran, el Acuerdo aprobado ordena lo contrario, al permitir que —tratándose de gastos en eventos y propaganda colocada en la vía pública—, éstos sean compartidos por todos los candidatos postulados tanto por la coalición, como por los partidos que la integran. Lo mismo ocurre con la permisión incluida para que los candidatos independientes compartan gastos con otros candidatos independientes.

Más allá de los efectos que la decisión adoptada genera en relación con la equidad en la competencia, resulta inexplicable una decisión que tácitamente no aplica y contraviene una norma previamente aprobada por el Consejo General —y que a la fecha permanece vigente—. Lo anterior, puesto que la decisión adoptada implica la



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

coexistencia de dos normas incompatibles y contradictorias, cuya existencia —en sí mismo— vulnera el principio de seguridad jurídica de los sujetos regulados.

En relación con lo anterior, si bien es cierto que la regulación contenida en el numeral 3 del Acuerdo aprobado pareciera reducir el efecto de la decisión al únicamente permitir que el gasto se distribuya entre los contendientes directamente beneficiados, vale la pena recordar que tales previsiones no surgen del Acuerdo emitido, sino que son un reflejo de lo que ya estaba previsto en los artículos 32 y 218 del Reglamento de Fiscalización, por lo que incluso resultaba innecesaria su precisión en el Acuerdo aprobado, al ya estar incorporadas previamente en una norma vigente.

Aunado a lo expuesto, es mi convicción que con el Acuerdo aprobado, el Consejo General indebidamente “validó” un ejercicio de gastos de las coaliciones y los partidos políticos que la integraron, para que actúen como si se tratara de una sola fuerza política, sin considerar los efectos que dicha decisión genera.

Para evidenciar lo anterior, a modo de ejemplo, vale la pena hacer un ejercicio sobre los efectos de la decisión tomada a la luz de la integración de las coaliciones aprobadas para este proceso electoral a nivel federal —en el entendido que los efectos se replican e incluso, se incrementan, al incorporar al análisis las coaliciones locales—. Para ello, como primera premisa vale la pena establecer el número de cargos en contienda y el número de cargos en los que en cada caso los partidos participarán conjunta e individualmente, tal como se muestra en la tabla siguiente:







Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Coalición	Partidos que la integran	No. de cargos en los que participan coaligados	No. de cargos que postulan individualmente	Total de candidatos que participan
Por México al Frente	PAN	344	21	407
	PRD		21	
	MC		21	
Todos por México	PRI	168	197	758
	PVEM		197	
	NUAL		196	
Juntos haremos historia	Morena	355	10	385
	PT		10	
	PES		10	

Así, el criterio adoptado convalida un ejercicio de gastos a partir del cual, contrario a las previsiones constitucionales, legales y reglamentarias, tres partidos políticos que decidieron competir conjuntamente sólo para 168 cargos de elección popular, por la vía de los hechos, ampliaron el número de candidaturas con las que podrán compartir gastos a 758, mientras que los partidos que compiten conjuntamente en 344 y 355 cargos, respectivamente, sólo podrán compartir los gastos con 407 y 385 candidatos.

Al respecto, si bien es cierto en el propio Acuerdo se retoman los criterios de beneficio contenidos en el Reglamento de Fiscalización, a partir de los cuales un mismo gasto no podrá ser compartido por la totalidad de los contendientes, el problema no radica en que un solo gasto se distribuya entre todos los candidatos, sino en que con los criterios aprobados podrán —potencialmente— distribuir la totalidad de sus gastos entre un número mayor de candidatos —la totalidad de los postulados individual y conjuntamente por los distintos partidos integrantes de la coalición—. Dicho de otro modo, el problema no deriva de la existencia de uno o varios gastos específicos prorrateados entre todos ellos, sino en que distintos gastos podrán generar en lo





**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

individual benefició a candidatos de uno y otro de los partidos —es decir, de gastos específicos que a la vez generen beneficios a candidatos postulados por la coalición y a candidatos abanderados por uno u otro de los partidos—. Ello, pues el ejercicio del gasto no necesariamente es nacional —único caso en que todos los candidatos postulados por un contendiente pudieran ser beneficiados por el mismo—, sino que se pueden realizar por distrito, entidad o municipio —mismos que conjuntamente pueden beneficiar a la totalidad de los 407, 758 o 385 candidatos—.

Ante el contexto expuesto, vale la pena preguntarnos por los efectos de ampliar el número de candidatos postulados por una sola fuerza política, para efectos de la medición de la equidad en la competencia.

Hay una sola respuesta a tal cuestionamiento. El hecho que una fuerza política tenga la posibilidad de ampliar el número de candidatos que postula —ya sea a nivel federal, estatal, distrital o cualquier otro— respecto de sus contendientes, genera una distorsión respecto de la asignación de los gastos prorrateables efectivamente realizados por cada uno de las y los candidatos, pues el beneficio posible de un gasto con las mismas características para unos candidatos y otros es muy distinto, ya que al contar con un número mayor de candidatos entre los que dividir los beneficios de un número determinado de gastos, éstos se diluyen o pulverizan, reduciendo el impacto a cada uno de ellos, lo que en consecuencia, genera la posibilidad de que cada uno de los 758 o 385 candidatos realicen más erogaciones, sin rebasar el tope de gastos establecido para cada una de las campañas, o rebasándolos sólo a partir de un ejercicio mayor de gastos.

Dicho de otro modo y para efectos de ejemplificar el efecto señalado, si un candidato tiene otros 757 o sólo tiene 384 candidatos entre los que puede dividir la totalidad de sus gastos, el efecto financiero será muy distinto. Pues en el primero de los casos, contará con 373 candidatos más con los que distribuir cada uno de sus gastos





**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

específicos, lo que conlleva que se encuentre en posibilidad de beneficiarse por más erogaciones, antes de encontrarse en la misma situación financiera o contable, que otro candidato que sólo puede compartir sus gastos con un número menor de candidatos.

Dicho de otro modo, mientras que el tope conjunto de todos los candidatos con el que uno de los candidatos de la coalición A —que conjunta 758 candidatos, entre los coaligados y los no coaligados— será de \$2,944,420,241, el tope conjunto de un candidato de la coalición B —que podrá compartir sus gastos con otros 384 candidatos— será de \$1,672,705,673 —es decir 43.19% menor—. Y si bien los toques por cada uno de los candidatos son individuales, la posibilidad de gasto no lo es, por lo que su análisis necesariamente tiene que ser conjunto. Es a través de esta óptica que resulta posible advertir los efectos que genera una decisión como la adoptada por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General.

A partir de lo anterior y contrario a la postura adoptada por mis colegas, no puedo acompañar un instrumento de medición de los gastos que, como se ha evidenciado, valida un mecanismo de erogación que —sin fundamento constitucional, legal, o reglamentario— genera distorsiones en la aplicación de los gastos, sin establecer siquiera sanciones, ni alguna medida compensatoria que posibilite una comparación real de los gastos de los contendientes, respecto del tope fijado. En este sentido, es mi convicción que el Consejo General contaba con atribuciones para establecer medidas que reconocieran, y en su caso, sancionaran y compensaran los desequilibrios ocasionados por la actuación irregular de los propios contendientes.

En este sentido, con el propósito de establecer elementos de medición comparables entre los distintos contendientes, el Consejo General debió establecer un mecanismo de compensación, a partir del cual, las erogaciones que —en contravención al Reglamento— beneficiaran tanto a candidatos de una coalición como de los partidos que la integraron —y que implicaran una distribución del gasto entre un número mayor



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

de candidatos que los que hubieran podido ser beneficiados en el caso de un partido político que contendiera en lo individual o en una coalición mayor—, se contabilizaran por un lado, a la totalidad de los candidatos de la coalición que resultaran beneficiados, y por otro, a la totalidad de los candidatos beneficiados postulados por cada partido.

Lo anterior, con el propósito de que el monto real del tope de gastos de campaña aplicable a cada uno de los contendientes que fueron beneficiados por gastos de esta naturaleza, fuese comparativamente equitativo, respecto de los topes de gastos establecidos para sus contendientes. Ello, considerando que nos encontraríamos ante un ejercicio del gasto que —a través de su dispersión injustificada— estaría buscando evadir ilegalmente los topes establecidos por el propio Consejo General.

Es decir, a modo de ejemplo, en caso de que un candidato de coalición compartiera un gasto de \$100,000 con otros 2 candidatos de la coalición y con 2 candidatos de uno de los partidos, los \$100,000 se contabilizaran íntegramente y prorratearan entre los 3 candidatos postulados por la coalición; asimismo, que los \$100,000 del gasto también se contabilizaran íntegramente y prorratearan entre los 2 candidatos del partido político. Lo anterior, con el propósito de dotar de eficacia las medidas de equidad establecidas por la autoridad, de conformidad con lo establecido en la Constitución, en el la LGPP y en el Reglamento de Fiscalización.

Con una medida de esta naturaleza, el Consejo General podría haber establecido una regla que compensara los efectos nocivos generados por un ejercicio ilegal del gasto, que pretendiera evadir los topes establecidos por esta autoridad, e imposibilitando una evaluación real del monto erogado por cada uno de los candidatos.

Si bien se podría argumentar al respecto que una medida como la propuesta implicaría que un mismo gasto se contabilizara 2 veces —alterando de esta forma los resultados de la fiscalización—, cabe señalar que el proceso mismo de fiscalización —en



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

particular, ante las prácticas indebidas de los sujetos regulados— está construido bajo una lógica de evitar que los candidatos se beneficien de sus acciones ilegales u omisiones. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la determinación de los costos de un gasto no reportado. Pues en términos del Reglamento, en este supuesto, el costo del bien o servicio se determina a partir del valor más alto de la matriz de precios, lo que no necesariamente supone que ello fue el precio pagado por el sujeto regulado, sino que se establece como medida para evitar el no reporte —y los contendientes pueden evitar que se aplique, siempre que reporten los gastos—. De la misma forma, la aplicación de la medida compensatoria propuesta se puede evitar, no incumpliendo con las previsiones de los artículos 219 y 219 bis del Reglamento.

Por último y en relación con lo anterior, si bien es cierto que con motivo de la fiscalización de las campañas del 2016 el Consejo General adoptó una medida similar, misma que fue revocada por la Sala Superior, también lo es que existen diferencias relevantes entre ese caso y el que se propone. Primero, porque en este caso se trata de contabilizar la totalidad de los gastos íntegramente tanto a los candidatos del partido, como a los de la coalición, mientras que en el precedente a los candidatos de los partidos sólo se les contabilizó la parte alícuota al gasto. En segundo lugar, porque en ese caso se trató de la aplicación de un criterio —no previsto expresamente en el Reglamento— al momento mismo de la fiscalización, mientras que en este caso, sería una determinación previa, que en ese contexto podría tener una valoración distinta por parte de la autoridad jurisdiccional.

Aunado a ello, y con independencia de la medida específica que se adoptara, estoy convencida que al Consejo General le resultaba exigible establecer un mecanismo compensatorio —a la vulneración de la norma—, que revirtiera los efectos de su trasgresión; en cambio, optó por validar la trasgresión, en lugar de combatirla.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

En estos términos, es mi convicción que al aceptar, sin sancionar ni compensar, erogaciones de esta naturaleza, que permiten la simulación de un gasto para evitar alcanzar el tope de gastos de las distintas campañas que contendieron en el proceso electoral, el Consejo General validó la actuación irregular de los distintos contendientes, que rompen con uno de los elementos indispensables para el funcionamiento del modelo electoral previsto constitucional y legalmente: el principio de equidad.

**B. Por lo que hace a lo previsto en el artículo 32, numeral 2, inciso i) del Reglamento**

Aunado a lo expuesto, como se señaló, el Acuerdo aprobado también contraviene lo previsto en el artículo 32, numeral 2, inciso i) del Reglamento, que establece lo siguiente:

**“Artículo 32.**

**Criterios para la identificación del beneficio**

[...]

2. Para identificar el beneficio de los candidatos y siempre que en la propaganda no se haga referencia a alguno o algunos de ellos, se considerarán los criterios siguientes:

[...]

**i) En el caso de que se localicen gastos personalizados que contravengan lo dispuesto en el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, deberá reconocerse el beneficio a las campañas de los candidatos identificados con los gastos de que se trate, independientemente de quién haya contratado el bien o servicio. Por campaña beneficiada se entenderá aquella que se vea favorecida por la erogación de gastos, donaciones o aportaciones, y que tenga como finalidad difundir o promocionar alguno**



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

de los siguientes elementos: al candidato, a la coalición que lo postula, al cargo de elección por el que se contiende, o al partido político."

Así, mientras el Reglamento de Fiscalización ordena que con independencia de las sanciones que deriven de la distribución indebida de gastos entre candidatos de partido y de coalición, a todas las campañas beneficiadas se les contabilicen los gastos que deriven del incumplimiento a la norma —pues no es posible desconocer el beneficio de ninguna de las campañas, puesto que todas tienen un tope de gastos fijado para su respectivo cargo—, el Acuerdo aprobado prevé que no se contabilice el gasto que resulte en un beneficio a candidatos rivales.

En este punto, como en el anterior, resulta inaceptable que el Consejo General emita normas contradictorias para regular un mismo supuesto. Si bien se puede compartir la preocupación de que un partido político pulverice sus gastos, prorrateándolos entre candidatos que son rivales entre sí, ello no conlleva la posibilidad de contravenir las normas reglamentarias vigentes, mismas que como se ha señalado, fueron aprobadas para garantizar que todos los contendientes compitieran en condiciones de equidad, a la luz del cumplimiento de los topes de gastos de campaña correspondientes.

Aunado a ello, tampoco es admisible una determinación administrativa que establezca que gastos que sí beneficiaron a determinados candidatos —más allá de que ello haya sido ilegal, por tratarse de candidatos rivales— no sean contabilizados para sus respectivos topes, puesto que ello opera en detrimento de los demás contendientes a ese cargo específico. Dicho de otro modo, resulta que con la decisión adoptada, quienes infringen la norma se beneficiarán con la no contabilización de gastos, y a aquellos que actúen en el marco de las reglas establecidas se le contabilizarán la totalidad de los gastos erogados.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

A modo de ejemplo, en el supuesto hipotético que un candidato presidencial postulado por una coalición realizara un evento que costara \$1'000,000, y que en el mismo participaran dos de los candidatos a una diputación federal —en un distrito en la que no participan en coalición—, los \$300,000 que debieran sumarse a los topes de gastos de campaña para cada uno de esos candidatos a la diputación no serán contabilizados para ninguno de los dos, en detrimento de los demás contendientes a ese cargo de elección popular. Si bien el monto total será contabilizado al candidato presidencial, éste no compite para la diputación, por lo que ello no impactará en las condiciones de equidad que se celebran en ese ámbito territorial. Según se advierte de este ejemplo hipotético, la no contabilización de estos gastos resulta relevante, tomando en consideración que el tope de gastos fijados para el cargo de diputado federal es de \$1'432,111, por lo que el gasto representaría casi el 21% de los gastos que cada uno de los candidatos a diputados federales podría gastar a lo largo de la campaña electoral.

En este supuesto, el mecanismo compensatorio propuesto en el apartado anterior también resultaría aplicable, puesto que evitaría que conductas ilegales resultaran en un beneficio para el candidato que las realiza, en detrimento de la equidad en la contienda.

A la luz de lo expuesto, las razones por las que el prorrateo del gasto erogado es tan importante, se debe indispensablemente a que el objetivo de la aplicación del beneficio del gasto no sólo consiste en determinar con exactitud a cuál o a cuáles campañas se debe aplicar y en qué proporción, también determina los lineamientos para que los sujetos obligados integrantes de una coalición no realicen por su cuenta gastos de campaña que beneficien a las candidaturas postuladas por la coalición y simultáneamente para las candidaturas que no formaron parte del convenio de coalición. De igual manera, que los candidatos independientes.





**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

De esta forma, el prorrateo no es solo un tema de proporción del gasto efectuado, es también un mecanismo que favorece las prácticas en la contienda electoral dando certeza respecto de la aplicación de criterios uniformes ante la diversidad de formas de asociación en los procesos electorales.

En consecuencia, los efectos referidos crean en mí la firme convicción de que, dadas las finalidades de la fiscalización atribuida a este Instituto, el Consejo General no debió aprobar un Acuerdo que contraviniera su propio Reglamento, sino que debió establecer una solución a la problemática planteada, precisamente en el marco de las reglas contenidas en el mismo.

**QUINTO.** Mi segundo motivo de disenso respecto al Acuerdo se refiere a la temporalidad en la que éste fue aprobado; es decir, dos días antes del inicio de las campañas electorales del proceso electoral 2017-2018, cuando ya fueron definidas y aprobadas las formas de participación conjunta por parte de los partidos políticos.

Esta situación no es de índole menor; genera un trato inequitativo o desigual entre los contendientes a los que les aplicarán los criterios de prorrateo del gasto erogado, pues favorece a las coaliciones con un menor número de candidatos, puesto que como se ha expuesto, las posibilidades de compartir el gasto se potencializan, ya que crecen en función del número de candidatos postulados de manera independiente por cada partido de la coalición, lo que, a la postre, trae como consecuencia la pulverización de los gastos (vistos en conjunto).

Es importante destacar, que con el objetivo de abonar a la pluralidad política, nuestro sistema democrático está diseñado para que los ciudadanos puedan contender para obtener un cargo de elección popular, en diferentes formas de participación, ya que pueden ser propuestos como candidatos de un partido, de una coalición, de alguna otra forma de participación conjunta prevista en las legislaciones locales, o como candidato



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

independiente. Sea cual sea su forma de participación, el ejercicio de su gasto debiera sujetarse a las normas previstas por el Instituto, en este caso en específico, al Reglamento de Fiscalización.

Precisamente para brindar certeza en torno a las reglas aplicables, con oportunidad el Instituto aprobó el Reglamento, a fin de establecer las reglas a las que estaría sujeta la contienda, para que con base en ellas, los sujetos regulados eligieran la forma de participación individual o conjunta.

En este sentido, si el Acuerdo se hubiera aprobado previo a la fecha en que debían definirse los mecanismos de participación conjunta, los sujetos obligados tal vez hubieran optado por otra forma de participación a la actual. Sin embargo, ante la premura con la que ha sido construido este diseño de reglas de prorrateo del gasto, que modifican las establecidas previamente por el Reglamento, justo antes del inicio de campaña, el Consejo General vulnera el principio de legalidad y de seguridad jurídica, pues los contendientes no tuvieron margen de maniobra para decidir por las formas de participación conjunta que más les convinieran a sus intereses, a partir de las reglas que les serían aplicables.

Esta institución, como máxima autoridad en la materia electoral está obligada a proteger los principios que la rigen, cuidar los derechos y fortalecer la legalidad, por ello considero que el Acuerdo que fue aprobado, vulneró los principios que he referido, pues se establecieron criterios que no garantizan la equidad en la contienda y favorecen la elusión de los topes de gastos de campaña.

Por las razones expuestas, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LGIPE, 13, párrafo 1, fracción b), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Sesiones del Consejo General del INE, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto dieciséis del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el pasado 28 de marzo de 2018, relativo al Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se da respuesta a la consulta planteada por el C. Agustín Torres Delgado, en su carácter de Tesorero Nacional de Movimiento Ciudadano, y se emiten criterios aplicables para el prorrateo de gastos durante las campañas federales coincidentes con campañas e intercampañas locales, correspondientes al proceso electoral 2017-2018.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke extending downwards.

---

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