



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

CF/012/2018

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN CRITERIOS ADICIONALES PARA ORIENTAR LA DETERMINACIÓN DE LA CAMPAÑA BENEFICIADA POR GASTOS CONJUNTOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 219, NUMERAL 3 DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN.

ANTECEDENTES

- I. El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (Diario Oficial) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia político-electoral, entre otras, el artículo 41. Respecto de dicho Decreto, se destaca la creación del Instituto Nacional Electoral (INE). Dicho artículo, en su fracción II, establece que 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.
- II. El 23 de mayo de 2014 se publicaron en el Diario Oficial, los Decretos por los que se expiden la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).
- III. En sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 8 de septiembre de 2017, se aprobó el Acuerdo INE/CG409/2017 mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante el acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017.
- IV. En sesión extraordinaria el Consejo General del INE celebrada el 8 de septiembre de dos mil diecisiete, se aprobó el acuerdo INE/CG408/2017 por el que se establece la integración de las Comisiones Permanentes, Temporales y otros Órganos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como la creación de las Comisiones Temporales de Debates y para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación en la participación política en el marco del Proceso Electoral 2017-2018. En dicho acuerdo se determinó que la Comisión de Fiscalización estará integrada por las Consejeras Electorales Adriana



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

CF/012/2018

Margarita Favela Herrera y Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, así como por los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños Martínez y Benito Nacif Hernández, y Ciro Murayama Rendón, quien la presidiera.

- V. Que con fecha 15 de marzo de 2018, el C. Agustín Torres Delgado, Tesorero Nacional de Movimiento Ciudadano, realizó la consulta y propuesta relativa al prorrateo de las campañas federales que coinciden con intercampañas locales, correspondientes al Proceso Electoral 2017-2018.
- VI. Que el 28 de marzo de 2018, se aprobó el acuerdo INE/CG282/2018, mediante el cual, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dio respuesta a la consulta planteada por el C. Agustín Torres Delgado, en su carácter de Tesorero Nacional de Movimiento Ciudadano, y emitió criterios aplicables para el prorrateo de gastos durante las campañas federales coincidentes con campañas e intercampañas locales, correspondientes al Proceso Electoral 2017-2018.
- VII. Que el 2 de mayo de 2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante SUP-RAP-758/2018 revocó el acuerdo INE/CG282/2018 para los efectos siguientes:

“De conformidad con lo expuesto, el efecto de esta sentencia es revocar, el acuerdo impugnado, con el fin de que se emita otro en la que:

- 1. Atienda mediante una decisión, la consulta planteada por MC de conformidad con la Ley de Partidos y el Reglamento de Fiscalización.*
- 2. No emita criterios sobre el tema del prorrateo de gastos de campaña entre candidatos postulados por una coalición y por los partidos que la integran, de manera individual y sobre candidaturas independientes, al ser temas regulados en el Reglamento de Fiscalización.*
- 3. Hecho lo anterior, la autoridad deberá informar a este Tribunal sobre el cumplimiento de esta sentencia.”*



CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base II, primero y penúltimo párrafo de la CPEUM, la ley garantizará que los partidos políticos 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, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
2. Que en el artículo 6, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el Instituto Nacional Electoral dispondrá lo necesario para el cumplimiento de las leyes generales.
3. Que el artículo 42, numerales 2 y 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la creación de la Comisión de Fiscalización, la cual funcionará permanentemente y se integrará exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General, y contará con un Secretario Técnico que será el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.
4. Que el artículo 191, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Consejo General del Instituto tiene la facultad de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de partidos políticos.
5. Que de conformidad con el artículo 192, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización.
6. Que el numeral 2 del artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que, para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con la Unidad Técnica de Fiscalización.
7. Que de conformidad con el artículo 196, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización, es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como



investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos políticos.

8. Que el artículo 199, numeral 1, inciso b), del mismo ordenamiento, señala que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá la facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización, los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.
9. Que el artículo 209, numeral 3, de la Ley de Procedimientos dispone que se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.
10. Que el artículo 242, numeral 2, de la LGIPE, define que, se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
11. Que el numeral 3, del artículo citado en el considerando anterior, precisa que, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
12. Que el artículo 83, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, establece que el Reglamento de Fiscalización desarrollará las normas y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos establecidos en dicho ordenamiento.
13. Que el artículo 29 del Reglamento de Fiscalización, establece la definición de gastos genéricos, conjuntos y personalizados prorrateables en procesos electorales.
14. Que el artículo 30 del Reglamento de Fiscalización determina el procedimiento para la identificación de los ámbitos de elección y tipo de campaña.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

15. Que el artículo 31 del mismo ordenamiento, determina la forma del prorrateo en cada ámbito y tipo de campaña.
16. Que el artículo 32 del Reglamento de Fiscalización establece los criterios para la identificación del beneficio de los gastos.
17. Que el artículo 32, numeral 2, inciso g), del Reglamento de Fiscalización, dispone que tratándose de los 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.
18. Que el artículo 32 bis, del reglamento citado, expresa el procedimiento para dar tratamiento a la propaganda institucional o genérica.
19. Que el artículo 218, numeral 2, inciso a) Reglamento de Fiscalización, establece que el gasto será prorrateado entre las campañas beneficiadas, atendiendo a los criterios dispuestos en el artículo 32 del mismo ordenamiento, así como a la tabla de distribución siguiente:

Tabla de prorrateo conforme al artículo 83 de la Ley de Partidos				
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%

20. Que el artículo 219, numeral 3, del RF determina que, la Comisión de Fiscalización podrá emitir criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos.



21. Que ante la multiplicidad de formas de participación en las campañas electorales de los partidos políticos mediante coaliciones, alianzas partidarias y candidaturas comunes; así como la diversidad de conformaciones de las mismas en los ámbitos federal y local; resulta indispensable que ésta Comisión de Fiscalización, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo reglamentario referido en el considerando anterior, emita criterios que, acorde con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, generen certeza en la forma de identificar los beneficiarios del gasto conjunto.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Bases II, penúltimo párrafo; y V, Apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 2, 42, numerales 2 y 6, 191, numeral 1, inciso a), 192; 196, numeral 1; 199, 209, numeral 3, 242, numerales 2 y 3, de la LEGIPE; 83 de la LGPP; 29, 30, 31, 32, 32 bis y 218 y 219 del RF, y 2, numeral 2 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se ha determinado emitir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. En el ámbito de competencia de esta Comisión de Fiscalización, y de conformidad con el artículo 219, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, se emiten criterios adicionales para orientar a los sujetos obligados sobre el procedimiento para la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos como sigue:

1. El presente acuerdo es de orden público, observancia general y obligatoria, tiene por objeto establecer criterios para la determinación de la distribución de gastos que benefician a más de un candidato.
2. El presente acuerdo será aplicable a los partidos políticos nacionales, partidos políticos nacionales con acreditación local, partidos políticos locales, coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidarias.
3. Para realizar los prorrateos, se deberá aplicar lo establecido en los artículos 83 de la Ley General de Partidos Políticos, 218 y 219 del Reglamento de Fiscalización, en relación con los artículos 29, 30, 31, 32 y 32 bis, del mismo ordenamiento, los cuales determinan, de manera puntual, los conceptos del gasto que son sujetos de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

CF/012/2018

prorratio, los porcentajes de distribución del gasto sujeto a prorratio para cada tipo de campaña y el criterio para determinar si existe o no, un beneficio en el ejercicio del gasto para cada tipo de campaña.

Autorizaciones

4. Conforme al marco normativo vigente, se dispone lo siguiente:

- a) Un mismo gasto podrá beneficiar a candidatos postulados por una coalición federal y a candidatos postulados por una coalición local.
- b) Un mismo gasto podrá beneficiar a candidatos postulados por coaliciones federales y a candidatos locales postulados por alguno de los partidos políticos nacionales con acreditación local, integrantes de la coalición.
- c) Un mismo gasto podrá beneficiar a candidatos postulados por coaliciones locales y a candidatos federales postulados por alguno de los partidos políticos nacionales, integrantes de la coalición.
- d) Un mismo gasto podrá beneficiar a candidatos postulados por el mismo partido político nacional en el ámbito local y federal.

Prohibiciones

5. Conforme al marco normativo vigente, se advierten las prohibiciones siguientes:

- a) Un mismo gasto no podrá beneficiar, en el mismo ámbito, a candidatos postulados por una coalición y a candidatos postulados por alguno de los partidos que lo integran.
- b) Un mismo gasto no podrá beneficiar a candidatos que contienden por el mismo cargo.

SEGUNDO. El presente Acuerdo entrará en vigor una vez que sea aprobado por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

CF/012/2018

TERCERO. Se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización para que notifique el presente acuerdo a los partidos políticos, nacionales, con acreditación local y con registro local.

CUARTO. Publíquese el presente Acuerdo en la página del Instituto Nacional Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización celebrada el veintidós de mayo de dos mil dieciocho, por tres votos a favor de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y del Presidente de la Comisión de Fiscalización, Doctor Ciro Murayama Rendón; y un voto en contra de la Consejera Electoral Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

Dr. Ciro Murayama Rendón
**Presidente de la Comisión de
Fiscalización**

Dr. Lizandro Núñez Picazo
**Secretario Técnico de la Comisión de
Fiscalización.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RESPECTO AL ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN CRITERIOS ADICIONALES PARA ORIENTAR LA DETERMINACIÓN DE LA CAMPAÑA BENEFICIADA POR GASTOS CONJUNTOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 219, NUMERAL 3 DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN.

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 23, párrafo 11, del Reglamento de Comisiones del Consejo General del INE (en adelante "Consejo General"), presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 8 de la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto (en adelante "COF") celebrada el pasado 22 de mayo de 2018, a través del cual se aprobó por mayoría de votos de la Consejera y los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión, el Acuerdo CF/012/2018 de la COF mediante el cual se emiten criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 219, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización.

ANTECEDENTES

I. El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante "DOF") el Decreto por el que 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 electorales, federal y locales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 la COF, 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, del mismo modo que 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 personalizado¹. 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”*.

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



Instituto Nacional Electoral

VI. El 16 de diciembre de 2015 se aprobó el Acuerdo INE/CG1047/2015² 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. El 21 de diciembre de 2016 y el 8 de septiembre de 2017, el Consejo General aprobó los Acuerdos INE/CG875/2016 y INE/CG409/2017³, respectivamente, mediante los cuales —el último, de cara al Proceso Electoral 2017-2018— se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

VIII. El 28 de marzo de 2018, se aprobó el Acuerdo INE/CG282/2018, mediante el cual, el Consejo General emitió criterios aplicables para el prorrateo de gastos durante las campañas federales coincidentes con campañas e intercampañas locales, correspondientes al Proceso Electoral 2017-2018.

IX. El 2 de mayo de 2018, la Sala Superior mediante el SUP-RAP-758/2018 revocó el Acuerdo INE/CG282/2018 y entre sus efectos señaló que este Instituto:

² 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.

³ 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

[...]

2. No emita criterios sobre el tema del prorrateo de gastos de campaña entre candidatos postulados por una coalición y por los partidos que la integran, de manera individual y sobre candidaturas independientes, al ser temas regulados en el Reglamento de Fiscalización. [...]

X. El 22 de mayo de 2018, en sesión extraordinaria de la COF, se aprobó el “Acuerdo [...] mediante el cual se emiten criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos aplicables para el prorrateo de gastos durante las campañas federales coincidentes con campañas e intercampañas locales, correspondientes al Proceso Electoral 2017-2018”.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Preámbulo. Tal y como lo expresé previamente, no comparto la decisión adoptada por mayoría de votos de la Consejera y los Consejeros integrantes de la COF de aprobar, en los términos en que fueron presentados, los criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos aplicables para el prorrateo de gastos durante las campañas federales coincidentes con campañas e intercampañas locales, correspondientes al Proceso Electoral 2017-2018.

Lo antedicho a razón —tal como lo sostuve en su momento en el Voto Particular que emití con motivo de la aprobación del Acuerdo INE/CG282/2018 sobre los criterios aplicables para el prorrateo de gastos durante las campañas federales coincidentes con campañas e intercampañas locales, correspondientes al Proceso Electoral 2017-2018⁴— de que estoy convencida que, en su labor de fiscalización, el Instituto está

⁴ En el que, previo a la revocación de la Sala Superior, se estableció —entre otras cuestiones— que los gastos en eventos y propaganda colocada en la vía pública podían ser compartidos por todos los candidatos postulados tanto por una coalición, como por los partidos que la integran. Lo anterior, a pesar de 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.



Instituto Nacional Electoral

obligado a instaurar mecanismos que garanticen que la contabilidad de los partidos políticos y candidatos refleje con claridad y certeza, los importes de gasto realizados por cada uno, así como el origen y monto de sus ingresos.

En este contexto, y considerando la complejidad inherente a la fiscalización de las campañas del Proceso Electoral 2017-2018 que está en curso —derivado, tanto de la coexistencia de las 30 elecciones locales concurrentes con la federal, como de los distintos mecanismos de participación conjunta de los partidos políticos previstos en las legislaciones locales—, debo señalar que coincido con que la COF de la que formo parte, tiene atribuciones para emitir criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada para gastos conjuntos.

De igual forma estoy de acuerdo en que para efectos de generar certeza respecto de los alcances de lo dispuesto en el artículo 219, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, resultaba necesaria la emisión de criterios específicos para identificar los casos en que los candidatos pueden compartir gastos entre sí en los distintos ámbitos de elección⁵. No obstante, estoy convencida que la definición de estos criterios debía partir de una interpretación coherente con lo expresamente regulado en dicho Reglamento, y con el sentido mismo de las reglas y prohibiciones previstas en el mismo, cuestión que no ocurrió con los criterios emitidos por la COF.

En este sentido, estoy convencida que los criterios aprobados por la mayoría de los integrantes de la COF trastocan el marco de las funciones de fiscalización asignadas al INE, pues tal como se expondrá a lo largo del presente Voto Particular: i) contravienen disposiciones expresas del Reglamento de Fiscalización, debido a que el mismo artículo 219, numeral 1, prohíbe expresamente —y sin distinciones respecto de los distintos ámbitos de elección que pueden coexistir en un proceso electoral—, que

⁵ Entendiendo por "ámbitos de elección", en términos del artículo 30, numeral 1, inciso a) del Reglamento de fiscalización, el federal y el local.



Instituto Nacional Electoral

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; *ii)* a partir de lo anterior, los criterios aprobados distorsionan o deforman el propósito central de las reglas establecidas en el Reglamento de Fiscalización, que consisten 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 para cargos federales—a partir de las fórmulas contenidas en la Constitución y la LGIPE—; pero también comparar respecto del tope de gastos de campaña de cargos locales, fijados por los Organismos Públicos Locales correspondientes, debido a que la Fiscalización de los gastos de las campañas locales, también es atribución de este Instituto, y *iii)* con la aprobación de los Criterios se posibilita a los partidos políticos y coaliciones el empleo de estrategias económicas y financieras, que van en contra del sentido mismo de la fiscalización.

Por ello, con el propósito de fijar los motivos de mi disenso con el Acuerdo aprobado por mayoría de votos de la Consejera y los Consejeros Electorales, en el presente documento abordaré: *i)* el marco jurídico que rige la fiscalización de los partidos políticos 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 de la COF y los efectos que generarán en la fiscalización de las campañas electorales presentes; y *iv)* las determinaciones o “medidas compensatorias” que el Instituto pudo haber adoptado para cumplir de mejor manera con su función fiscalizadora.

SEGUNDO. Marco Jurídico. Con el propósito de contextualizar los argumentos de mi disenso con el Acuerdo aprobado, resulta relevante precisar —en un primer



Instituto Nacional Electoral

momento— las premisas constitucionales y legales sobre las que se sustenta 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 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.



Instituto Nacional Electoral

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, 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 COF**, 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 COF.
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



Instituto Nacional Electoral

que se promoció 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.

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**⁶.
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

⁶ Se entiende como **coalición 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.

Coalición 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, **coalición 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

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 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:

Tabla de prorrateo conforme al artículo 83 de la LGPP				
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%



Instituto Nacional Electoral

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 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 COF *“podrá emitir **criterios adicionales** para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos”*.

En relación con el marco jurídico expuesto, 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, o a través de algún otro mecanismo de participación conjunta —candidaturas comunes, alianzas partidistas, entre otros— previsto en las legislaciones locales.

Por ello, desde la LGPP se establecen reglas diferenciadas entre las coaliciones totales y las parciales o flexibles⁷, 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

⁷ Reglas que, vale la pena mencionar, resultan aplicables a las coaliciones tanto a nivel federal como local.

**Instituto Nacional Electoral**

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 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 coaligada⁸, 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.

⁸ Cabe destacar que, para efectos de la fiscalización de los recursos empleados con motivo de las campañas electorales, el Reglamento de Fiscalización asimila los distintos mecanismos de participación conjunta previstos en las legislaciones locales a las coaliciones.



Instituto Nacional Electoral

A la luz de lo anterior —y tomando en consideración tanto la coexistencia de 30 elecciones locales concurrentes con la federal, como de los distintos mecanismos de participación conjunta de los partidos políticos previstos en las legislaciones locales—, resulta relevante analizar **el contenido del artículo 219, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización⁹, y el propósito de las prohibiciones contenidas en el mismo.**

Al respecto, para poder identificar tanto los alcances como el sentido de tal disposición, se debe partir de los efectos que la misma genera. En primer lugar, a partir de dicha disposición, el número máximo de candidatos que eventualmente podrían compartir un mismo gasto —supuesto que únicamente se podría alcanzar en caso de partidos que participaran de forma individual en la postulación de la totalidad de los cargos, o en el caso de una coalición total— equivale al número total de cargos en disputa en un proceso electoral. Lo anterior, considerando que los candidatos postulados por una coalición y aquéllos postulados en lo individual por los partidos se consideran universos separados que no se pueden combinar.

De igual forma y a partir de la premisa anterior —relativa a la separación de los universos de postulación—, la previsión referida impide que candidatos rivales compartan gastos, puesto que un partido o una coalición únicamente pueden postular a un candidato para un mismo cargo de elección popular.

Lo expuesto resulta relevante, puesto que debiera servir como base para cualquier interpretación que respecto del mismo emita la autoridad, pues ésta debe garantizar en todo momento, el cumplimiento de las premisas que le dan sentido y que sirvieron como base para su incorporación como norma aplicable a la fiscalización de las campañas electorales.

⁹ Que prevé que: “Los partidos políticos que integren una coalición no deberán beneficiar con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera independiente”.



Instituto Nacional Electoral

TERCERO. Antecedentes del nuevo modelo de fiscalización y de las reglas de prorrateo previstas en el Reglamento. 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 la COF, a partir de los antecedentes 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 acompañada 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

**Instituto Nacional Electoral**

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 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.



Instituto Nacional Electoral

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, 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.

**Instituto Nacional Electoral**

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 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 por lo 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 beneficiaran 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 éstos 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 aquéllos postulados de manera independiente por los partidos políticos que la integran, se beneficiaran con un mismo gasto.



Instituto Nacional Electoral

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.

Todo lo reseñado crea en mi la firme convicción que a la luz de los objetivos de la función de fiscalización encomendada al INE, los criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos, 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.

**Instituto Nacional Electoral**

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 —tanto en su literalidad como en cuanto a su sentido—, al permitir que candidatos postulados tanto por las coaliciones, como por los partidos que las integran en los distintos ámbitos de elección 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. Motivos específicos de disenso. Expuesto lo anterior, **el primero de mis motivos de disenso** con el Acuerdo aprobado por mayoría de votos de la Consejera y los Consejeros Electorales integrantes de la COF consiste en que el mismo contraviene las previsiones contenidas en el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización —que a la fecha sigue estando vigente—, por lo que se aparta de los principios de certeza y seguridad jurídica que deben permear nuestra labor.

Con el propósito de establecer la contradicción referida, debemos partir de que el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización prevé 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**. 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 dicho artículo, que establecen las reglas —o prohibiciones— aplicables al ejercicio de compartir y distribuir gastos entre los candidatos:



Instituto Nacional Electoral

“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 con 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.

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.” [Resaltado fuera del original]

Al respecto, la norma transcrita es clara en establecer que un candidato postulado por un partido político o coalición no podrá ser beneficiado por un instituto político diverso



Instituto Nacional Electoral

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, candidaturas comunes, alianzas partidistas, entre otras—, 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, tal como se señaló en el considerando Segundo del presente Voto Particular, para poder identificar tanto los alcances como el sentido de tal disposición, resulta relevante un análisis de los efectos de la misma —tanto por lo que hace al número de candidatos que pueden compartir un gasto, como a la imposibilidad de que candidatos rivales se beneficien de una misma erogación—.

En este sentido, de la lectura de la prohibición contenida en el numeral 1 de dicho artículo se desprende que —en el marco de la regulación correspondiente a los partidos, las coaliciones y los distintos mecanismos de participación previstos a nivel local—, el número máximo de candidatos que eventualmente podrían compartir un mismo gasto equivale al número total de cargos en disputa en un proceso electoral —considerando los respectivos ámbitos geográficos y de elección—. Esta conclusión parte de la premisa de que los candidatos postulados por una coalición y aquéllos postulados en lo individual por los partidos se consideran universos separados que no se pueden combinar. A partir de lo anterior, la previsión referida impediría que candidatos rivales compartieran gastos —considerando que un partido o una coalición únicamente pueden postular a un candidato para un mismo cargo de elección popular.



Instituto Nacional Electoral

En este sentido, y con independencia de que el referido artículo no diferencia entre los distintos ámbitos de elección —federal y local—, ni entre los distintos mecanismos de participación conjunta que pudieran contemplarse en las legislaciones locales —pues el Reglamento de Fiscalización los equipara a las coaliciones para efectos de la rendición de cuentas—, estoy convencida que cualquier interpretación que respecto del mismo emita la autoridad debe garantizar el cumplimiento de las premisas que le dan sentido y que sirvieron como base para su incorporación como norma aplicable a la fiscalización de las campañas electorales.

Una interpretación contraria nos llevaría a concluir que la prohibición contenida en el referido precepto reglamentario es absurda, puesto que busca inhibir un efecto entre los candidatos federales y locales, en sí mismos, pero permite el mismo efecto cuando se combinan los ámbitos de elección. Sin embargo, no comparto que estemos ante una previsión absurda, ni ante una medida que afecte injustificada e innecesariamente el ejercicio del gasto en los distintos ámbitos de elección, sino que se trata de una medida que busca evitar que los contendientes incrementen artificialmente el universo de candidatos entre los que pueden compartir sus gastos, con el consecuente impacto en la medición de los topes de gastos de campaña.

No obstante, los criterios aprobados por la mayoría de las y los integrantes de la COF obviaron estos efectos y regularon de forma contradictoria el supuesto de gastos compartidos en un mismo ámbito de elección, en relación con los previstos para los gastos prorrateables entre los distintos ámbitos de elección, al prever lo siguiente:

“Autorizaciones

1. Conforme al marco normativo vigente, se dispone lo siguiente:
 - a) Un mismo gasto podrá beneficiar a candidatos postulados por una coalición federal y a candidatos postulados por una coalición local.



Instituto Nacional Electoral

- b) Un mismo gasto podrá beneficiar a candidatos postulados por coaliciones federales y a candidatos locales postulados por alguno de los partidos políticos nacionales con acreditación local, integrantes de la coalición.
- c) Un mismo gasto podrá beneficiar a candidatos postulados por coaliciones locales y a candidatos federales postulados por alguno de los partidos políticos nacionales, integrantes de la coalición.
- d) Un mismo gasto podrá beneficiar a candidatos postulados por el mismo partido político nacional en el ámbito local y federal.

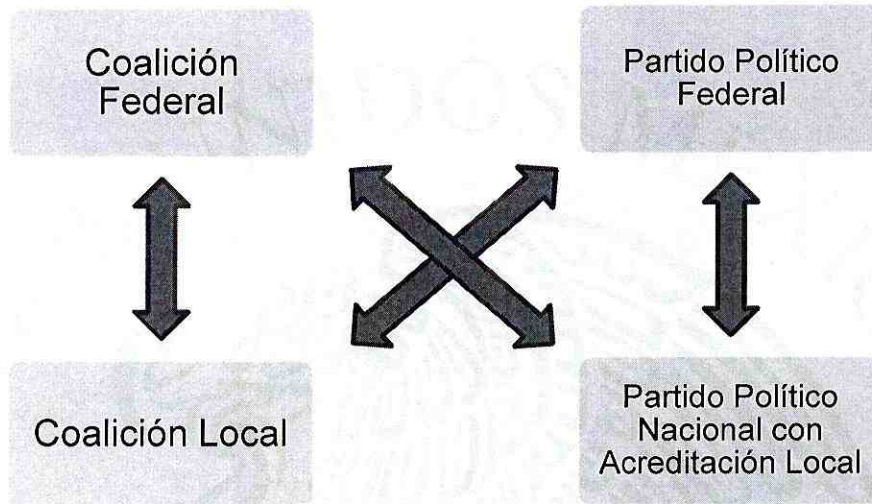
Prohibiciones

- 2. Conforme al marco normativo vigente, se advierten las prohibiciones siguientes:
 - a) Un mismo gasto no podrá beneficiar, en el mismo ámbito, a candidatos postulados por una coalición y a candidatos postulados por alguno de los partidos que lo integran.
 - b) Un mismo gasto no podrá beneficiar a candidatos que contienden por el mismo cargo."

Según se desprende de lo anterior, a pesar de 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 los respectivos gastos sean compartidos por todos los candidatos postulados tanto por la coalición, como por los partidos que la integran, siempre y cuando se trate de distintos ámbitos de elección. Lo anterior a su vez, puede expresarse en el siguiente diagrama:



Instituto Nacional Electoral



Las flechas en el diagrama indican la posibilidad de compartir uno o varios gastos, por lo que el Acuerdo aprobado por la COF permite, **contrario a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización**, distribuir el gasto entre: 1) Una coalición federal y un partido político nacional local; 2) Una coalición local y un partido político federal. Ello, a pesar de que dicha interpretación desvirtúa las previsiones reglamentarias referidas, e incumple con el principio general de derecho que prevé que donde la norma no distingue, el intérprete no debe distinguir. En este sentido, los criterios aprobados obvian que la prohibición reglamentaria es absoluta, y que no distingue entre local y federal. En el particular, si el Reglamento de Fiscalización no hace diferencia alguna, los criterios que se emitieran tampoco debieron hacer distinción. Máxime, cuando —tal como se ha expuesto— la misma contraviene el sentido y propósito mismo de la norma.

Ahora bien, más allá de los efectos que la decisión adoptada genera en relación con la equidad en la competencia —mismos que se buscará evidenciar a partir de algunos ejemplos—, 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 en los criterios aprobados implica la coexistencia de dos normas incompatibles y contradictorias — de una norma



Instituto Nacional Electoral

reglamentaria que establece una prohibición expresa, y otra con los criterios aprobados, que permiten aquello que el propio Reglamento prohíbe—, cuya existencia —en sí misma— vulnera el principio de seguridad jurídica de los sujetos regulados.

Aunado a lo expuesto, es mi convicción que, con el Acuerdo aprobado, la COF 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 conformación de las formas de participación conjunta e individual por parte de los partidos políticos aprobadas para este Proceso Electoral 2017-2018. Para ello, como primera premisa vale la pena establecer dos cargos —uno local y otro federal— en la misma contienda y el número de cargos en los que en cada caso los partidos participarán conjunta e individualmente. Para el ejercicio, los detalles del cargo federal se muestran en la tabla siguiente:



Cargo Federal	Coalición Federal	Partidos políticos que integran la Coalición Federal
Presidente de la República	Por México al Frente	Partido Acción Nacional (PAN)
		Partido de la Revolución Democrática (PRD)
		Movimiento Ciudadano (MC)
	Todos por México	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
		Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
		Nueva Alianza (NUAL)
	Juntos Haremos Historia	Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)
		Partido del Trabajo (PT)
		Partido Encuentro Social (PES)



Instituto Nacional Electoral

De la misma manera, los detalles del cargo local, para el estado de Jalisco, son los siguientes:

Cargo Local	Partidos políticos que participan de manera individual		
Gobernador Estatal de Jalisco	PAN		
	PRD		
	MC		
	PRI		
	PVEM		
	NUAL		
	Coalición Local	Partidos políticos que integran la Coalición Local	
	Juntos Haremos Historia (Jalisco)	MORENA	
		PT	
PES			

El resultado de la interacción entre un cargo y otro se muestra en la tabla siguiente:

Coalición Federal	Partido Político Nacional con Acreditación Local /Coalición Local	No. de cargos en los que participan coaligados	No. de cargos que postulan individualmente por partido político	Total de candidatos que participan
Presidente de la República	Gobernador Estatal de Jalisco			
Por México al Frente	PAN	1	1	4
	PRD		1	
	MC		1	
Todos por México	PRI	1	1	4
	PVEM		1	
	NUAL		1	
Juntos Haremos Historia	Juntos Haremos Historia (Jalisco)	2	0	2
			0	
			0	



Instituto Nacional Electoral

Así, los criterios aprobados por la COF convalidan un ejercicio de gastos a partir del cual, contrario a las previsiones constitucionales, legales y reglamentarias, dos coaliciones que decidieron competir conjuntamente al cargo de Presidente de la República, pero competir cada partido integrante de la coalición de manera individual al cargo de Gobernador Estatal de Jalisco, en los hechos, multiplica el número de candidaturas con las que podrán compartir gastos, mientras que los partidos políticos que compiten conjuntamente para ambos cargos, sólo podrán compartir los gastos entre ambas coaliciones.

En relación con el ejemplo utilizado, debe señalarse que los efectos que en el mismo se establecen se multiplican, al ir sumando los demás cargos en contienda en ese proceso electoral local específico, y en los demás procesos electorales concurrentes con el federal.

Lo anterior se evidencia si se toma en consideración que en el caso específico de Jalisco, el PRI, el PVEM y NUAL compiten en lo individual para la totalidad de los cargos¹⁰, mientras que el PAN, PRD y MC compiten como coalición parcial en ambas elecciones¹¹ y MORENA, PES y PT como coalición parcial en las tres elecciones¹², lo que implica que los candidatos presidenciales postulados por las 3 coaliciones puedan compartir sus gastos con un número muy distinto de candidatos a nivel local (y siempre un número mayor a aquél correspondiente a los cargos en disputa), tal como se observa en la tabla siguiente:

¹⁰ En la Gobernatura, las 20 diputaciones locales y los 125 presidentes municipales.

¹¹ Postulando en lo individual a los candidatos a la Gobernatura; conjuntamente a 11 de los 20 candidatos a diputaciones locales y de forma individual a los 9 restantes; asimismo, postulando a 69 de los 125 candidatos a presidente municipal conjuntamente, y de forma individual, a los 56 restantes.

¹² Postulando conjuntamente al candidato a la Gobernatura; a 18 de los 20 candidatos a diputaciones locales y de forma individual a los 2 restantes; asimismo, postulando a 124 de los 125 candidatos a presidentes municipales conjuntamente, y de forma individual, al candidato restante.



Instituto Nacional Electoral

Coalición Federal	Partidos que la integran	No. de cargos en los que participan coaligados a nivel local*	No. de cargos que postulan individualmente a nivel local*	Total de candidatos locales con los que el candidato presidencial podrá compartir gastos
Por México al Frente	PAN	0+11+69	1+9+56=66	278
	PRD		1+9+56=66	
	MC		1+9+56=66	
Todos por México	PRI	0	1+20+125=146	438
	PVEM		1+20+125=146	
	NUAL		1+20+125=146	
Juntos Haremos Historia	MORENA	1+18+124	0+2+1=3	152
	PT		0+2+1=3	
	PES		0+2+1=3	

*Las cifras que se incluyen corresponden a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Presidentes Municipales.

A pesar de que los impactos contables se incrementan si se consideran la totalidad de los cargos en disputa y no únicamente el caso del candidato a la Gobernatura, para efectos del ejemplo se parte del análisis únicamente de dos de los cargos en contienda, para evidenciar —de la forma más simple posible— el efecto que la decisión adoptada por la COF genera en el ejercicio mismo de los gastos.

Expuesto lo anterior, resulta importante destacar que el problema del Acuerdo aprobado no radica en que un solo gasto se distribuya entre todos los candidatos, sino en que, con los criterios aprobados, los candidatos 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—.

**Instituto Nacional Electoral**

Dicho de otro modo, el inconveniente no deriva de la existencia de uno o varios gastos específicos prorrateados entre todos ellos, sino en que distintos gastos podrán generar en lo individual beneficios 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.

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 4 candidatos (del ejercicio) 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 3 o sólo tiene 1 candidato entre los que puede dividir la totalidad de sus gastos, el efecto financiero será muy distinto. Pues en el primero de los casos, contará

**Instituto Nacional Electoral**

con 2 candidatos más con los que distribuir cada uno de sus gastos 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.

En relación con lo anterior, no puede obviarse que si bien es cierto el porcentaje de la distribución del gasto que corresponderá cuando estos se compartan será el mismo para todos los contendientes (en términos del artículo 83 de la LGPP), la posibilidad de compartir no será la misma, considerando que la totalidad de los candidatos cuentan con un tope para el respectivo cargo, por lo que no serán iguales los gastos que un candidato presidencial pueda erogar conjuntamente con un solo candidato a la gubernatura, que cuando los comparte con 3 —pues podrá dispersar los gastos entre un mayor número de candidatos, sin que éstos (los candidatos locales) rebasen sus respectivos topes máximos de gastos—.

En otras palabras, mientras que el tope conjunto de todos los candidatos con el que uno de los candidatos de la coalición A —que conjunta 4 candidatos, entre los coaligados y los no coaligados— será de \$515,398,355.35, el tope conjunto de un candidato de la coalición B —que podrá compartir sus gastos solo otro candidato— será de \$458,221,668.45 —es decir 11.09% menor—. (Esto considerando únicamente el caso del tope presidencial y el correspondiente a la Gubernatura de la entidad, lo que se incrementaría notablemente, si se tomaran en cuenta los topes máximos de gastos de los demás cargos en disputa.) Y si bien los topes de gastos 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 de la COF.



Instituto Nacional Electoral

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 conjuntamente por distintos partidos y simultáneamente para candidaturas postuladas por los mismos partidos, pero de forma individual; es decir, se trata de reglas que buscan evitar que los beneficios de un número determinado de gastos se diluyen o pulverizan, reduciendo el impacto a cada una de las campañas beneficiadas .

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, la COF 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.

Por otra parte, un **segundo motivo de disenso** respecto al Acuerdo aprobado se refiere a la temporalidad en la que éste fue aprobado; es decir, 35 días antes del término 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. Lo anterior se torna particularmente grave, considerando que las reglas específicas que fueron aprobadas se apartan del sentido mismo de lo previsto en el Reglamento de Fiscalización.



Instituto Nacional Electoral

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 u otros mecanismos de participación 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 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 falta de oportunidad con la que ha sido construido este diseño de reglas de prorrateo del gasto, que modifica las establecidas previamente por el Reglamento, justo cuando está el proceso federal a mitad de campaña, la COF vulnera el principio de legalidad y de



Instituto Nacional Electoral

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.

QUINTO. Medidas compensatorias. 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 la COF contaba con atribuciones para proponer al Consejo General 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, se 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 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



Instituto Nacional Electoral

un ejercicio del gasto que —a través de su dispersión injustificada— estaría buscando evadir ilegalmente los topes de gastos establecidos para cada uno de los cargos en contienda.

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 a nivel local, 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 a nivel local. 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 la LGPP y en el Reglamento de Fiscalización.

Con una medida de esta naturaleza, se podría haber establecido una regla que compensara los efectos nocivos generados por un ejercicio ilegal del gasto, que pretendiera evadir los topes de gastos 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 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,



Instituto Nacional Electoral

la aplicación de la medida compensatoria propuesta se puede evitar, no incumpliendo con las previsiones del artículo 219 del Reglamento.

Asociado a ello, y con independencia de la medida específica que se adoptara, estoy convencida que a este Instituto 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.

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, la COF 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.

Estoy convencida que esta institución —tanto en su máximo órgano de dirección, como a través de las Comisiones que la conforman; en particular cuando como ocurre con la COF, éstas tienen el carácter de autoridad—, está obligada a proteger los principios que rigen la materia electoral, cuidar los derechos asociados a la misma y fortalecer la legalidad, la certeza y la seguridad jurídica. A partir de estas premisas, y porque considero que el Acuerdo 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—, es que no puedo acompañar el Acuerdo, en los términos en los que fue aprobado por la mayoría de las y los integrantes de la COF.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, elongated shape with a hook at the end.



Instituto Nacional Electoral

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 INE, y 23, párrafo 11, del Reglamento de Comisiones del Consejo General, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 8 del orden del día de la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria de la COF celebrada el pasado 22 de mayo de 2018, relativo al Acuerdo de la COF mediante el cual se emiten criterios adicionales para orientar la determinación de la campaña beneficiada por gastos conjuntos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2019, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización.

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