

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL LORENZO CÓRDOVA VIANELLO, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DICTADA RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012.

Con el debido respeto a las Consejeras y Consejeros que forman la mayoría que aprueba en su integridad las sanciones impuestas a los partidos políticos en la resolución indicada al rubro, formulo voto particular con fundamento en lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 5 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, pues disiento del monto establecido para sancionar la transgresión al artículo 83, primer párrafo, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a lo siguiente:

1. Sanción al gasto no reportado.

Del análisis integral de la resolución y de las sanciones aprobadas por la mayoría, se advierte que de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos de los partidos políticos y coaliciones correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Unidad de Fiscalización detectó que dichos institutos políticos habían transgredido, entre otros, el artículo 83, primer párrafo, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues habían incumplido con el reporte de diversos gastos realizados para la obtención del voto.

En ese sentido, a partir de dicha información, la mayoría del Consejo General realizó la individualización de la sanción de cada conducta, siguiendo dos criterios fundamentalmente. Por un lado, a través de la aplicación del criterio sostenido por

la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-05/2010, que estableció como elementos mínimos para tal efecto los siguientes:

- Valor protegido o trascendencia de la norma;
- La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto;
- La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;
- Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado;
- La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta;
- Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido;
- Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma, y
- La capacidad económica del sujeto infractor.

Asimismo, también se consideró que debía incluirse en la motivación de la sanción:

- La calificación de la falta o faltas cometidas;
- La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
- La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y,
- Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

De esta forma, una vez analizadas las circunstancias específicas de cada conducta, se consideró esencialmente lo siguiente:

- A. Se calificó a cada conducta, como **grave ordinaria**, puesto que :
1. Se trataron de conductas que impidieron a la autoridad fiscalizadora tener certeza respecto del gasto de los recursos, pues se incumplió con la obligación de reportar el gasto de los recursos, y
 2. A través de la conducta acreditada, se vulneraron los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, esto es, la transparencia en la rendición de cuentas.
- B. Con la actualización de la falta sustantiva, se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, es decir, el actuar del partido político o coalición, según el caso, impidió que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que egresó diversos recursos.
- C. Los partidos políticos infractores, conocían los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe de Campaña, esto es, se respetó la garantía de audiencia, contemplada en el artículo 84, numeral 1, incisos b) y c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, ya que a través de sendos oficios la Unidad de Fiscalización notificó a los partidos políticos o coaliciones, respectivamente, sobre las irregularidades detectadas a fin de que presentaran las aclaraciones o rectificaciones, así como la documentación que subsanara la irregularidad observada; sin embargo, en algunos casos las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas, y en otras, fueron omisos en responder en relación con las observaciones

D. Se consideró, a partir del análisis de los archivos del Instituto Federal Electoral, que no había reincidencia en el actuar de los partidos políticos o coaliciones.

E. Se estableció el monto involucrado de cada una de las conductas.

F. Se determinó que se trataban de diversas irregularidades, es decir, se actualizó una pluralidad de conductas cometidas por los partidos o coaliciones, respectivamente.

G. Se determinó que existió un beneficio económico por parte de los partidos políticos o coaliciones al omitir reportar gastos de prensa compartidos, pues si bien es cierto que no fue posible acreditar y comprobar el gasto realizado; también lo es que dicho monto benefició la campaña.

Así, tomando en consideración los elementos antes indicados, la mayoría consideró que debían sancionarse dichas conductas con el siguiente monto:

Coalición Compromiso Por México

Conclusión	Descripción de la falta	Monto originalmente involucrado	Monto de la sanción	Diferencia porcentual
31.1	Derivado de la información emitida por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, se tuvo conocimiento de gastos de prensa compartidos el cual no fue reportado por la otrora coalición	\$1,210,883.65	\$1,816,325.48	150%
32	No se identificó en la contabilidad de la otrora Coalición el registro contable y documentación que ampare la erogación de 8 Spots de Radio y Televisión proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, por \$2,918,081.92.	\$2,918,081.92	\$4,377,122.88	150%
34	La otrora Coalición omitió reportar en su Informe de Campaña los gastos correspondientes a las remuneraciones por concepto de reconocimientos por actividades políticas de 12 personas que prestaron sus servicios durante el periodo de campaña, por \$224,000.00.	\$224,000.00	\$336,000.00	150%
35	La otrora Coalición omitió reportar en su Informe de Campaña los gastos correspondientes a las remuneraciones por concepto de reconocimientos por actividades políticas de 82 personas que prestaron sus servicios durante el periodo de campaña, por \$369,000.00.	\$369,000.00	\$553,500.00	150%
36	La otrora Coalición omitió reportar gastos por concepto de renta de pantallas, por \$7,747.82.	\$7,747.82	\$11,621.73	150%

Conclusión	Descripción de la falta	Monto originalmente involucrado	Monto de la sanción	Diferencia porcentual
37	La otrora Coalición omitió reportar en su Informe de campaña las remuneraciones pagadas a 40 Coordinadores de Campaña, por un importe de \$960,000.00.	\$960,000.00	\$1,440,000.00	150%
43	La Coalición omitió presentar las 2 pólizas contables de la contabilidad de los Senadores y del Diputado con su respectivo soporte documental consistente en 2 contratos de prestación de servicios, las relaciones de cada una de las inserciones que ampara la factura y el original de las inserciones.	\$25,859.19	\$38,789.79	150%
44	La otrora Coalición omitió reportar 145 inserciones en prensa.	\$1,394,919.33	\$2,092,379.00	150%
45	Omisión en el registro de gastos operativos y de propaganda distribuida en 42 de los 47 eventos monitoreados y verificados.	\$22,105,810.33	\$33,158,715.50	150%
46	La otrora Coalición omitió registrar gastos del evento de campaña realizado en el Auditorio Nacional, al cual asistió el entonces candidato Enrique Peña Nieto, y diputados y senadores federales.	\$737,180.00	\$1,105,762.84	150%
47	La otrora coalición "Compromiso por México" omitió reportar un importe de \$336,400.00, por concepto de pena convencional por la cancelación de un evento.	\$336,400.00	\$504,600.00	150%
49	La otrora Coalición omitió reportar gastos por concepto de propaganda identificada en los estados de Nuevo León, Jalisco y Estado de México.	\$7,867,157.80	\$11,800,736.70	150%
57	De las visitas de verificación se identificaron 13 camionetas que trasladaron al candidato a la presidencia; sin embargo, la otrora Coalición no reportó el gasto en sus registros contable.	\$26,000.00	\$39,000.00	150%
58	La otrora Coalición omitió reportar el servicio de 46 autobuses confirmados en los oficios de circularización.	\$364,200.00	\$546,300.00	150%
59	La otrora coalición omitió reportar el gasto de 19 autobuses, por concepto de transporte de personal para un evento del entonces candidato a la presidencia de la república.	\$115,583.31	\$173,374.97	150%
61	La otrora coalición omitió registrar contablemente gastos por concepto de propaganda difundidas en unidades de transporte de pasajeros en el Estado de Quintana Roo en los cuales se promocionó al entonces candidato a la presidencia de la república Enrique Peña Nieto Diputados y Senadores del estado de Quintana Roo.	\$374,464.79	\$561,697.19	150%
64	La otrora coalición omitió reportar gastos de propaganda (chalecos con el nombre de la candidata)	\$1,607.62	\$2,411.43	150%
70	La otrora coalición omitió presentar una póliza de registro contable.	\$11,913.30	\$17,869.25	150%
100	La otrora coalición omitió reportar un gasto por concepto de perifoneo del cual en las visitas de verificación se observó que benefició a un candidato.	\$22,199.50	\$33,249.40	150%
158	La otrora coalición omitió registrar un cheque número 04 del proveedor José Alberto Gutiérrez López, por un importe de \$20,000.00	\$20,000.00	\$30,000.00	150%
199	La otrora coalición no reportó gastos por concepto de "Arrendamiento de vehículos", "Equipo de Sonido y Audio", "Lonas" y "Espectaculares"; por un importe de \$126,635.47	\$126,635.47	\$189,919.44	150%
201	La otrora coalición no reportó un gasto por un importe de \$4,509.50	\$4,509.50	\$6,764.25	150%
206	La otrora coalición canceló un gasto de arrendamiento de inmuebles injustificadamente, por un importe de \$5,000.00	\$5,000.00	\$7,479.60	150%

Conclusión	Descripción de la falta	Monto originalmente involucrado	Monto de la sanción	Diferencia porcentual
221	La otrora coalición no reportó 3 facturas confirmadas por el proveedor "Impactos, Frecuencia y Cobertura en Medios, S.A. de C.V.", por un importe total de \$531,395.96.	\$531,395.96	\$797,093.94	150%
223	La otrora coalición omitió registrar en la contabilidad gastos derivados de la confirmación realizada por el proveedor "Construcciones y Proyectos Publicitarios, S.A. de C.V." por un importe de \$1,398,557.13.	\$1,398,557.13	\$2,097,835.70	150%
225	La otrora coalición omitió registrar gastos derivados de las confirmaciones realizadas por los proveedores "Impresiones H, S.A. de C.V.", Corporación AGM, S.A de C.V., Israel Barajas Lugo y Linad Comercializadora S.A. de C.V. por un importe total de \$1,018,547.70.	\$1,018,547.70	\$1,527,821.55	150%
227	La otrora coalición omitió registrar en la contabilidad de 8 candidatos gastos derivados de la confirmación de proveedores por un importe de \$1,122,299.96	\$1,122,299.96	\$1,683,449.94	150%

Coalición Movimiento Progresista

Conclusión	Descripción de la falta	Monto originalmente involucrado	Monto de la sanción	Diferencia porcentual
113	No realizar el registro de 6 comprobantes que corresponden a gastos de campaña en favor del entonces candidato a Presidente de la República	\$3,150,689.48	\$4,726,034.22	150%
134	No presentó documentación comprobatoria que amparara la contratación y el pago de propaganda utilitaria	\$15,519.69	\$23,279.54	150%
6	No presentó la documentación soporte que amparara las aportaciones de simpatizantes y/o militantes consistentes en el pago de transportistas	\$600,640.00	\$900,960.00	150%
86	No presentar las pólizas con las facturas originales correspondientes a los gastos erogados por el personal designado a 72 visitas de verificación y no presentar una integración en la que se detallaran e identificaran de manera precisa, los egresos por concepto de hospedaje, alimentos y transporte (aéreo-terrestre)	\$219,748.32	\$329,538.71	150%
153	No presentó la documentación comprobatoria que amparara los gastos erogados por la renta de espectaculares (varios lugares) al proveedor Exteriores del Bajío, S.A. de C.V	\$203,000.00	\$304,419.72	150%
32	No reportó el gasto correspondiente al uso de la Casa de Campaña Presidencial ubicada en San Luis Potosí número 70	\$200,771.64	\$301,053.90	150%
84	No reportó el gasto correspondiente al uso de la Casa de Campaña Presidencial ubicada en San Luis Potosí número 64	\$200,771.64	\$301,053.90	150%
103	4 desplegados de los cuales no se localizó el registro contable del gasto	\$161,205.20	\$241,715.74	150%
85	No reportó el gasto correspondiente al uso de la Casa de Campaña ubicada en Av. Hidalgo 2095, colonia Obispado, Monterrey Nuevo León	\$40,994.22	\$61,395.05	150%
130	No presentó documentación comprobatoria que amparara la contratación y el pago de un spot promocional a transmitirse por televisión	\$19,720.00	\$29,482.09	150%
42-1	El Instituto Electoral del estado de Tabasco dio vista de 52 mantas y una marquesina no reportas	\$9,514.25	\$14,148.91	150%
9	No presentó el registro contablemente del recibo "RSES-COA" con número de folio 0682 mismo que ampara una aportación en especie a un evento del candidato presidencial	\$9,000.20	\$13,400.95	150%

Conclusión	Descripción de la falta	Monto originalmente involucrado	Monto de la sanción	Diferencia porcentual
344	La coalición no realizó el registro de una factura del proveedor Leopoldo Rodríguez Gallardo por concepto de "Mantas" y "Propaganda Utilitaria", por un importe de \$33,976.40 benefició a las campañas de Presidente de la República y Diputado Federal por el distrito 6 de San Luis Potosí.	\$33,976.40	\$50,861.28	150%
357	La coalición no registró en la contabilidad el gasto correspondiente a un contrato de prestación de servicios celebrado con el proveedor Comunicación e Imagen del Sureste S.A. de C.V, por concepto de servicios publicitarios por un monto de \$42,500.00	\$42,500.00	\$63,638.93	150%
374	La coalición presentó soporte documental que no corresponde con el registro de la póliza contabilizada, por un monto de \$275,291.20	\$275,291.20	\$412,873.92	150%
381	La coalición no reporto en los Informes de Campaña los gastos correspondientes a la documentación comprobatoria, proporcionada por el personal encargado de atender las visitas de verificación por un monto de \$52,572.12	\$52,572.12	\$78,722.79	150%
181	La coalición omitió reportar el ingreso consistente en aportaciones de simpatizantes en la campaña de la Fórmula 1 de Tlaxcala, por un importe de \$25,200.00.	\$25,200.00	\$37,709.65	150%
185	La coalición omitió reportar el ingreso consistente en aportaciones de simpatizantes en la campaña de Senadores, correspondientes a la fórmula 2 de Baja California Sur y fórmula 1 de Veracruz, por \$143,375.00 y \$426,000.00, respectivamente.	\$569,375.00	\$853,983.33	150%
186	La coalición omitió reportar el ingreso consistente en aportaciones de militantes en la campaña de Senadores Fórmula 1 de Tlaxcala, por un importe de \$19,488.00.	\$19,488.00	\$29,108.11	150%
202	La coalición omitió reportar en su contabilidad un cierre de campaña en Monterrey, Nuevo León y la promoción de un candidato en embarcaciones del Estado de Baja California, por un importe de \$368,700.00. 102	\$368,700.00	\$552,929.43	150%
272	La coalición no realizó el registro contable de la factura número A 4701 de ISA Corporativo, S.A. de C.V. que reporta gastos de campaña de Senadores de la República, por concepto de anuncios espectaculares, por \$1,878,297.46.	\$1,878,297.46	\$2,817,446.20	150%
273	La coalición no presentó el registro contable del recibo "RSES-COA" con número de folio 1812 y la documentación comprobatoria que lo ampare, por \$6,109.33.	\$6,109.33	\$9,100.18	150%
215	La coalición omitió registrar el gasto de la factura 0283 del proveedor Manuel Alejandro Rodríguez Hernández, por un importe de \$90,000.00.	\$90,000.00	\$134,882.12	150%
262	Derivado de las visitas de verificación se obtuvo evidencia de comprobantes de gastos que no fueron reportados en la contabilidad de los entonces candidatos a Senadores de la República, por un importe de \$172,030.00.	\$172,030.00	\$257,921.54	150%
266	La coalición no realizó el registro de 18 (2+3+3+2+2+2+1+1+1+1) facturas presentadas por los proveedores, por un importe de \$3,869,312.43 (6,206.00 + \$936,193.23 + \$299,130.88 + \$2,305,786.44 + \$63,721.97 + \$210,917.62 + \$5,730.05 + \$27,840.00 + \$3,786.24 + \$10,000.00).	\$3,873,245.74	\$5,809,868.15	150%

Partido Acción Nacional

Conclusión	Descripción de la falta	Monto originalmente involucrado	Monto de la sanción	Diferencia porcentual
24	El partido omitió reportar los gastos realizados por concepto de baños móviles, botellas de agua y pancartas, con lo cual obstaculizó la adecuada fiscalización de los recursos del partido político, al omitir reportar la totalidad de los gastos ejercidos durante la campaña Presidencial.	\$9,488.71	\$14,211.24	150%
53	El partido omitió reportar gastos por diseño, registro y mantenimiento de páginas de internet.	\$13,860.31	\$20,755.89	150%
68	La difusión por parte de un candidato, de la dirección de una página de internet; sin embargo, los gastos correspondientes al diseño, registro de dominio y mantenimiento de la misma no se encontraban reportados.	\$13,860.31	\$20,755.89	150%
72	La difusión por parte de los candidatos, de diversas direcciones de páginas de internet; sin embargo, los gastos correspondientes al diseño, registro de dominio y mantenimiento de las mismas no se encontraban reportados.	\$27,720.62	\$41,574.11	150%
83	El partido no reportó en su contabilidad una aportación en especie por concepto de camisas bordadas realizada por el C. Christian Guzmán González a la candidata del distrito 3 del Estado de México Maricela Gastelu Userralde.	\$9,715.00	\$13,587.94	140%
85	Omitió reportar gastos por determinar incorrectamente el valor de aportación por vehículo en comodato.	\$44,556.16	\$66,817.76	150%
111	Omitió reportar gastos por contratación de espectaculares de acuerdo al valor del mercado. Rebase de tope de campaña.	\$185,785.53	\$278,677.43	150%
115	Omitió reportar gastos por espectaculares. (\$160,043+\$598.72). Rebase de tope de campaña.	\$160,642.02	\$240,905.45	150%
119	El partido no reportó gastos de campaña, dos se refieren a lonas y 1 a caras publicitarias.	\$101,210.00	\$151,733.55	150%

Partido Revolucionario Institucional

Conclusión	Descripción de la falta	Monto originalmente involucrado	Monto de la sanción	Diferencia porcentual
6	El partido omitió registrar contablemente en la Fórmula 2 de Guanajuato, una transferencia en efectivo del Comité Ejecutivo Nacional.	\$33,500.00	\$50,237.98	150%
33	El partido omitió registrar contablemente en las entidades federativas de Nayarit, San Luis Potosí y Tamaulipas, el comodato de equipo de transporte.	\$236,295.72	\$354,443.58	150%
51	En la Formula 2 de San Luis Potosí el partido omitió registrar contablemente el gasto por concepto de publicidad en una página de internet.	\$5,969.90	\$8,954.85	150%
52	El partido omitió presentar el registro contable, así como la documentación soporte del Distrito 5 de Sinaloa por el comodato de una casa de campaña.	\$12,431.47	\$18,636.67	150%
55	El partido omitió registrar contablemente 9 facturas del Proveedor 'Altamira BNC, S.A. de C.V.', por concepto de 'impresión de propaganda' en beneficio de la otrora candidata Juana Leticia Herrera, candidata al senado por la Fórmula 2 de Durango.2."	\$437,543.40	\$656,315.13	150%
56	El partido omitió registrar contablemente 16 facturas del prestador de servicios Héctor Arnulfo Corrales Gandarilla, por concepto de 'impresión de propaganda', la cual	\$986,199.34	\$1,479,299.01	150%

Conclusión	Descripción de la falta	Monto originalmente involucrado	Monto de la sanción	Diferencia porcentual
	detalla el beneficio de los otrora candidatos Aarón Irizar López y Daniel Amador Gaxiola, candidatos al Senado por las Formulas 1 y 2 de Sinaloa.			
89	El partido omitió registrar contablemente gastos derivados de diferencias que se detectaron entre lo registrado y el soporte documental.	\$24,074.71	\$36,09.07	150%
90	El partido omitió registrar contablemente en el Distrito 6 de Chihuahua el comodato de un vehículo.	\$27,360.00	\$41,013.14	150%

Partido Verde Ecologista de México

Conclusión	Descripción de la falta	Monto originalmente involucrado	Monto de la sanción	Diferencia porcentual
20	El partido omitió registrar 3 facturas que amparan gastos de campaña.	\$53,066.52	\$79,595.41	150%

Partido Nueva Alianza

Conclusión	Descripción de la falta	Monto originalmente involucrado	Monto de la sanción	Diferencia porcentual
14	El partido omitió registrar en informe de campaña 2 inserciones de publicidad en diarios, revistas y medios impresos, detectados en SIMEI	\$6,651.50	\$5,672.03	85%

Como puede apreciarse del contenido de las tablas, la mayoría consideró que la violación al artículo 83, primer párrafo, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debía sancionarse, casi en la totalidad, con el 150% del monto originalmente involucrado.

Desde mi perspectiva, dicha posición adoptada por la mayoría es indebida, pues por un lado, se tasa un porcentaje de sanción lo cual es contraria a toda lógica de individualización y, por el otro, el tope mínimo de sanción no es proporcional a la gravedad de la conducta y a la vulneración de los principios que rigen la fiscalización de los gastos de campaña.

En otras palabras, se sanciona a los partidos políticos y a las coaliciones tomando como punto de partida el monto involucrado y se concluye, a partir de la individualización, con un porcentaje uniforme de sanción; cuando lo correcto, desde mi perspectiva, debiera ser fijar un tope mínimo de sanción que atienda a la

finalidad del derecho punitivo (inhibir futuras conductas) y, una vez tomando en consideración las circunstancias específicas de cada conducta, arribar a una sanción determinada.

2. Justificación de una sanción mayor al gasto no reportado.

La implementación de la fiscalización electoral en la normativa mexicana se orientó como el mecanismo por excelencia para transparentar el ejercicio y comprobación de los recursos de los partidos políticos, a fin de generar certeza sobre el origen y destino de los gastos realizados. Ello, en conformidad con lo señalado en el artículo 41, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece, a partir de una reserva de ley, la implementación de procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, así como las sanciones que, en su caso, deberán imponerse por el incumplimiento de tales disposiciones.

En ese afán de alcanzar dicha finalidad y a partir de determinaciones jurisdiccionales, dicho procedimiento fue encontrando espacios de evolución no sólo en el funcionamiento y conducción del mismo, sino también a través de la eliminación de barreras que limitaban el efectivo actuar de la autoridad administrativa, es decir, hoy no puede concebirse a la fiscalización electoral sin la posibilidad de acceder a la información protegida por los secretos bancarios, fiduciario y fiscal; es decir, sólo a través del ejercicio de dichas herramientas se está en posibilidad de que la autoridad tenga un control certero sobre el empleo del financiamiento.

Lo anterior ha generado, además de eliminar los obstáculos en la revisión de las finanzas de los institutos políticos, garantizar una verdadera política de fiscalización en aras de brindar transparencia en la obtención y utilización de los recursos.

Ahora bien, el hecho de que exista un mayor control en el ejercicio de las finanzas de los partidos políticos, derivado de un mayor número de facultades a la autoridad administrativa, ha permitido que la Unidad de Fiscalización detecte, a partir del análisis de la documentación que ha sido presentada por los partidos políticos a fin de comprobar el destino del financiamiento para las campañas electorales y la confronta con la información obtenida de terceros, la existencia de una gran cantidad de recursos no reportados.

En ese sentido, dicha conducta (no reporte) más allá de generar un obstáculo en la labor de fiscalización por parte de la autoridad administrativa electoral y con ello una transgresión a una obligación que constitucional y legalmente tienen los partidos políticos, entraña el incumplimiento de uno de los principios más importantes dentro de un sistema democrático, como lo es la rendición de cuentas.

En efecto, tratándose de las obligaciones, de una lectura integral de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, puede advertirse que la entrega y comprobación de recursos orientados a las campañas electorales, genera en dos momentos una serie de obligaciones recíprocas, tanto de la autoridad administrativa electoral, como por parte de los partidos políticos.

Por lo que hace al primer momento, (antes del inicio del proceso electoral) la autoridad electoral tiene la obligación de garantizar por mandato de ley que los partidos políticos cuenten **de manera equitativa** con elementos para llevar a cabo sus actividades, entre otras, contribuir la integración de la representación nacional.

De esta forma la garantía que la Constitución otorga a los partidos políticos para recibir recursos para la búsqueda del voto para contribuir a la integración de la representación nacional, impone la consecuente obligación de que éstos ejerzan los recursos para el fin que fueron entregados.

Tratándose del segundo momento (una vez realizada la jornada electoral) los partidos políticos se encuentran constreñidos a comprobar que los recursos efectivamente fueron ejercidos, mientras que la autoridad administrativa debe verificar exhaustivamente dicha comprobación.

Lo anterior, encuentra una justificación plena en el carácter de entidades de interés público que la propia Constitución le otorga a los partidos políticos desde 1977, pues si bien es cierto que dicho carácter entraña el deber del Estado de garantizar que éstos tengan las condiciones mínimas para el ejercicio de sus funciones, también lo es que el hecho que no sean órganos del Estado, en modo alguno implica que no estén reguladas sus actividades por el derecho público, esto es, dado que sus actividades se orientan **al interés general**, las mismas deben ser objeto de un escrutinio exhaustivo por parte del Estado, siempre y cuando esto no implique invadir libertades de auto organización.

En ese sentido, dicho escrutinio se fortalece cuando se trata del ejercicio de recursos públicos, como lo es el financiamiento público que reciben los partidos políticos y, más cuando se trata de la comprobación del gasto ejercido por éstos en el desarrollo de una campaña electoral.

Ahora bien, dichas obligaciones recíprocas se encuentran reconocidas en la ley, esto es, por un lado, el derecho de los partidos a recibir financiamiento público se reconoce en el artículo 36, inciso c) del COFIPE, mientras que la obligación de la autoridad se encuentra establecida en el diverso artículo 78, pues establece que los partidos políticos recibirán financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas. Así, tratándose de la actividad consistente en la búsqueda del voto, el inciso b) de este último precepto se establece lo siguiente:

- b) *Para gastos de campaña:*
- I. *En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;*
 - II. *En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y*
 - III. *El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.*

Por lo que hace al segundo momento de obligaciones, respecto de aquellas impuestas a los partidos políticos, en relación con el ejercicio de los recursos entregados para la obtención del voto, el COFIPE señala en el artículo 83, primer párrafo, inciso d), lo siguiente:

Artículo 83

1. *Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:*

...

- d) *Informes de campaña:*
- I. *Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;*
 - II. *Los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año;*
 - III. *Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral; y*
 - IV. *En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.*

Respecto a la obligación de la autoridad de revisar escrupulosamente el ejercicio de los recursos, se encuentra reconocido en el artículo 84, primer párrafo 1, inciso a), del multicitado ordenamiento, en los siguientes términos:

Artículo 84

1. *El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:*

a) La Unidad contará con sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña, y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

Ahora bien, de las normas antes precisadas se corrobora con claridad las obligaciones que corren a cargo de los partidos políticos y del IFE; de ahí que si del análisis de la documentación que presentan los partidos políticos, y del trabajo realizado por la Unidad de Fiscalización se advierte que existen recursos que no fueron reportados por éstos, resulta evidente que ello constituye una infracción grave que debe ser sancionada con severidad.

Ello, ya que dicha conducta trastoca todos los valores, principios o reglas que componen el sistema de fiscalización, pues más allá de buscar engañar a la autoridad, de manera dolosa o culposa, y vulnerar los mecanismos que la autoridad electoral tiene a su alcance para un correcto y completo control de los recursos que les corresponden a los partidos políticos, lo que es grave por sí, genera dudas sobre las condiciones de equidad en la contienda.

En efecto, el tema de la equidad es muy importante, pues la omisión en el reporte de un gasto y su sanción en caso de ser detectada, genera la posibilidad que fuentes expresamente prohibidas por la ley, como son: los Poderes de la Unión, de los Estados y de los Ayuntamientos; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; las empresas mexicanas de carácter mercantil, y aportantes no identificados, puedan intervenir con recursos en un proceso electoral.

De ahí que baste la detección de gasto que no fue reportado por los partidos políticos para considerar que se está en presencia de una falta grave, tal como se reconoce por la mayoría, pues se insiste que además de vulnerar el sistema que permite garantizar una mayor transparencia y certeza en el ejercicio de recursos de los partidos políticos, existe una alta probabilidad de utilización de recursos emanados de fuentes prohibidas y desconocidas y, con ello, se genera un campo propicio para que futuro ocasiones amplíen las posibilidades de que la contienda electoral sea permeada por recursos o intereses contrarios a la ley, a los principios y a los valores democráticos.

Así, resulta evidente que una conducta que tiene ese tipo de implicaciones, debe ser sancionada con severidad, pues no debe pasar desapercibido que el derecho administrativo sancionador electoral que incluye al procedimiento de fiscalización, tiene como finalidad inhibir la comisión de conductas que busquen vulnerar la norma y, en su caso, imponer las sanciones establecidas a quienes incurran en ellas.

En efecto, si bien es cierto que existen pautas normativas que restringen la imposición de multas excesivas (artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), también lo es que hay criterios específicos sobre los cuales deben construirse el monto de las mismas, es decir, la determinación en la gravedad de la falta, así como el análisis de las circunstancias particulares en que se cometió, son requisitos necesarios que debe satisfacer una autoridad administrativa.

Ello es así, ya que la finalidad que persigue la imposición de una sanción, es precisamente su carácter preventivo e inhibitorio. En otras palabras, la naturaleza de la sanción no puede tener sólo el carácter punitivo, sino la idea es que a través de ésta se evite la comisión de la conducta en futuras ocasiones.

Dichas premisas para el establecimiento de las sanciones se encuentran reconocidas en diversas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en la tesis la tesis XII/2004 establecida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos rubros y textos son los siguientes:

- Jurisprudencia P./J. 9/95

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.- De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

PLENO

Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Angeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

- Jurisprudencia P./J. 32/2009

MULTAS FIJAS. LAS NORMAS PENALES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.-

El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe, entre otras penas, la multa excesiva, lo cual impone al legislador la obligación de que al establecer los tipos penales y las sanciones correspondientes, en concreto las multas, determine un parámetro mínimo y uno máximo que, por un lado, por sí no signifique una multa excesiva en relación con el bien jurídico tutelado y, por otro, dé margen al juzgador para considerar factores sustanciales para individualizar las sanciones, tales como la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, a fin de que esté en aptitud de imponer una menor o mayor sanción pecuniaria dependiendo de tales aspectos. Lo anterior resulta razonable si se toma en cuenta que la finalidad de toda sanción tiende a: 1) Una prevención general, dirigida a quienes no delinquieron para que no lo hagan, a través de una disuasión en la sociedad; y 2) Una prevención especial, destinada a quien delinquiró para que no reincida, de manera que sea posible alcanzar su resocialización. Así, una multa será excesiva cuando no permita al juzgador analizar la gravedad del ilícito de acuerdo con las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o el peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de individualización de sanciones, así como el grado de culpabilidad del activo conforme a su edad, educación, costumbres y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras. En ese sentido, el establecimiento de normas penales que contengan multas fijas que se apliquen a todos los sujetos por igual, de manera invariable e inflexible son inconstitucionales, en tanto traen como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a quienes cometan el ilícito.

PLENO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2007. Procurador General de la República. 20 de octubre de 2008. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Fabiana Estrada Tena y Marat Paredes Montiel.

- Tesis XII/2004

MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.-

En los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido, es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio. Se toma como punto de partida la institución jurídica desarrollada por el derecho penal denominada decomiso, contenida en el artículo 40 del Código Penal Federal. El decomiso consiste en que todos los objetos en los cuales recayó el ilícito, así como los que derivaron de su comisión, sean sustraídos del patrimonio del autor del ilícito. La finalidad del decomiso es que el individuo que comete un ilícito no se vea beneficiado de ninguna forma por su comisión, sino por el contrario, constituye una circunstancia de orden público e interés general que las conductas ilícitas que alteren la vida en sociedad se repriman, y si no se estableciera el decomiso, se estaría fomentando que se siguieran cometiendo este tipo de conductas, con lo cual no se

lograría la finalidad que persigue el ius puniendi del Estado, pues no obstante que se impusiera una sanción, el autor del ilícito obtendría, de cualquier forma, un beneficio, esto es, para que se puedan cumplir las finalidades perseguidas por la sanción, debe existir la certeza de que su autor no obtenga provecho de ninguna especie, sino por el contrario, que resulte en un perjuicio en la esfera jurídica de sus derechos (patrimoniales, de libertad, etcétera) porque sólo de esta forma se logra la persuasión perseguida. El principio apuntado cobra vigencia en el derecho administrativo sancionador, toda vez que tanto éste como el derecho penal son coincidentes en la finalidad represiva de ilícitos. En el derecho penal, el decomiso es considerado como una pena accesoria expresamente prevista por la ley; pero como ya se vio que la razón del decomiso en el derecho penal permanece en el derecho administrativo sancionador, debe considerarse que una parte de la sanción debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso. Considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que el que la cometa, pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso. Lo anterior permite concluir que cuando se trate de sanciones relacionadas con ilícitos derivados de aportaciones al financiamiento que no provengan del erario público, la **multa** no podrá ser, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia, menor a la cantidad objeto del ilícito.

Tercera Época

Recurso de apelación. [SUP-RAP-018/2003](#). Partido Revolucionario Institucional. 13 de mayo de 2003. Mayoría de 4 votos. Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda. Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

En ese sentido, en autos se encuentra acreditada la existencia por parte de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos diversas conductas que implican no sólo el no reporte de un gasto por parte de los partidos políticos, sino también el mayor monto en la historia de la fiscalización electoral tratándose de la revisión de los informes de gastos de campaña. Esto es, la conducta asumida por los partidos políticos de incumplir con el mandato legal establecido en el artículo 83 del Código Federal Electoral, constituye una serie de acciones que no deben ni pueden ser toleradas por la autoridad administrativa, pues se insiste, la sumatoria de cada una de los montos involucrados implica un monto histórico en la detección del gasto no reportado.

Por ello, es importante detenernos a analizar la idoneidad de la sanción y la pertinencia de su incremento, pues aun cuando el bien jurídico vulnerado es de alta jerarquía (transparencia en la rendición de cuentas), la función preventiva de las sanciones por dicha conducta en modo alguno ha inhibido su comisión.

De ahí que para lograr dicho objetivo, sea apegado a derecho imponer como mínimo una sanción del doble del gasto no reportado y, a partir de dicha base, analizar las circunstancias que concurren en cada caso en particular, sin que ello implique la transgresión a lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, establecer como monto mínimo el doble del monto originalmente no reportado garantiza el efecto preventivo en la comisión de la conducta transgresora, es decir, se manda un mensaje general disuasivo a los partidos políticos para que no cometan dicha conducta en un futuro, y a quién comete la infracción, inhibe la reincidencia.

Además, ello en modo alguno impide que la autoridad administrativa analice las circunstancias específicas del caso y, con ello se privilegia, que la imposición de las sanciones, por lo menos, no sea menor al doble la cantidad objeto del ilícito.

DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO.