

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFO 5 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL DICTAMEN CONSOLIDADO APROBADO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL Y PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL 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, EN LA PARTE RELATIVA A LA PROPUESTA DE MODIFICAR EL CRITERIO DE APLICACIÓN DE LAS SANCIONES POR REBASE A LOS TOPES DE CAMPAÑA.

El pasado 15 de julio de 2013, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió sancionar con \$48. 5 millones de pesos el rebase a los topes de gasto de campaña de 12 candidatos postulados por la coalición total Movimiento Progresista (CMP), en conjunto por los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y de Movimiento Ciudadano (MC). Además, se determinó una sanción de \$51 millones de pesos a los partidos integrantes de la coalición parcial Compromiso por México (CCM) por el rebase de topes de 151 candidatos postulados en común por los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM). Acompañé la propuesta para que las sanciones por rebases de topes de gastos de campaña de los partidos que formaron una coalición fuesen proporcionales a su participación en las coaliciones electorales, en vez de igualitaria, como proponía la resolución. Esta propuesta no alcanzó la mayoría de votos y, por lo tanto, no fue aprobada por el Consejo General. No obstante, he querido plasmar aquí los fundamentos por los que apoyé dicho cambio en este voto particular.

La sanción mencionada fue impuesta tomando en cuenta lo establecido en el artículo 279. 3¹, del Reglamento de Fiscalización (RF) que establece lo siguiente:

“Si se trata de infracciones relacionadas con la violación a los topes de gasto de campaña, se impondrán sanciones **equivalentes** a todos los partidos integrantes de la coalición.”

Este artículo debe ser entendido según los artículos 14 de la Constitución y 3 del COFIPE que señala que las normas deben de ser interpretadas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

En una interpretación gramatical de este artículo, queda claro que se debe analizar lo que significa el término “equivalente”, puesto que esta palabra trae acompañado cierto grado de vaguedad, debido a que se ha interpretado como “igual”, cuando la palabra en sí no conlleva necesariamente este significado.

Según la Real Academia de la Lengua Española el término equivalente (equivaler) tiene el siguiente significado:

*“1. Dicho de una cosa: **Ser igual a otra en la estimación, valor, potencia o eficacia.**”*

¹ Artículo 279

1. El Consejo General impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en el Código. Para fijar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberán analizar la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.

2. Si se trata de infracciones cometidas por dos o más partidos que integran o integraron una coalición, deberán ser sancionados de manera individual, atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y a sus respectivas circunstancias y condiciones. En su caso, se tendrá en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos en términos del convenio de coalición.

3. Si se trata de infracciones relacionadas con la violación a los topes de gasto de campaña, se impondrán sanciones equivalentes a todos los partidos integrantes de la coalición.

En este sentido, el término “equivalente” significa igual a algo más, sin que la norma especifique igual a qué otra cosa. Si se interpreta como iguales entre sí, entonces se llegaría a una conclusión inadmisibles frente al sistema constitucional y legal que regula el régimen de coaliciones.

Esta norma reglamentaria sobre las sanciones debe interpretarse de manera que sea coherente con el resto de las disposiciones del sistema normativo, sobre todo con las normas supremas. Es decir, el artículo 279.3 del RF debe interpretarse de manera armónica con las normas Constitucionales y las bases legales que regulan el régimen de coaliciones y con ello asegurar que no se afecte el adecuado funcionamiento de los partidos políticos y no contravenir los principios que rigen la correcta imposición de sanciones.

Vale la pena notar que el COFIPE vigente hasta el año 2008, no fijaba el *quantum* o proporción de la sanción para el caso de violaciones al tope de gastos de campaña, pero que el COFIPE vigente en la actualidad, en su artículo 354.1.a), establece que estos casos se sancionan con un tanto igual al monto por el que se rebasó el monto fijado como límite. El artículo 279.3 del RF, sin embargo, no incorporó las modificaciones realizadas al COFIPE al respecto, por lo que de interpretar de manera gramatical dicho precepto, se llegaría al absurdo de imponer el monto ejercido en exceso al tope de gastos de campaña a cada uno de los partidos políticos.

Para la correcta imposición de la sanción por rebase de topes de campaña, se debe tomar en cuenta una de las modificaciones más importantes realizadas por el legislador al régimen de coaliciones. Esta modificación es la inclusión del artículo 95.9 del COFIPE en donde se dispuso que, independientemente del tipo de elección y convenio que adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral y los votos se contarán de manera diferenciada, es decir para cada uno de los partidos políticos situación que es tomada en cuenta, por ejemplo, para la determinación del financiamiento para actividades

ordinarias (que es el monto del cual se extraen las multas impuestas a los partidos). En particular, el 70% de este financiamiento se calcula con base en la votación obtenida en la elección de diputados inmediata anterior, tal y como se aprecia a continuación:

Cuadro 1. Votación nacional emitida para los partidos que formaron la CMP

	PRD	PT	MC	Total
Votos	9,135,149	2,286,893	1,992,102	13,414,144
% Votación Nacional Emitida	19.33%	4.84%	4.21%	28.38%

Fuente: Acuerdo CG 17/2013, aprobado el 11 de enero de 2013.

Cuadro 2. Votación nacional emitida para los partidos que formaron la CCM

	PRI	PVEM	Total
Votos	15,892,978	3,045,385	18,938,363
% Votación Nacional Emitida	33.62%	6.44%	40.06%

Fuente: Acuerdo CG 17/2013, aprobado el 11 de enero de 2013.

La reforma al régimen de coaliciones evidencia que el legislador buscó dar un trato diferenciado a los partidos políticos que se coaligan, situación que debe ser tomada en cuenta no únicamente para el otorgamiento de financiamiento público, sino también para sancionar de manera individual a los integrantes de una coalición, atendiendo a las circunstancias y condiciones particulares de cada uno de ellos.

De este modo, las faltas cometidas por los partidos políticos coaligados deben ser sancionadas de manera individual, atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de los partidos políticos. Lo anterior, toda vez que la coalición no constituye una persona jurídica distinta a sus integrantes, pues sólo se trata de uniones temporales de partidos, cuyo objeto es la suma de

esfuerzos para contender en una elección. Resulta contradictorio que el legislador buscara que la votación de los partidos se diferenciara, que se diferenciara el financiamiento público que se les otorga a raíz de esta votación, pero que no se diferenciara las sanciones que se les impone por los gastos de campaña. Sería lógico sancionar de manera igualitaria a partidos coaligados por rebases de topes, sólo si se cuantificaran los votos de la coalición de manera igualitaria y si los partidos aportaran recursos de manera igualitaria a las coaliciones que forman. Pero sucede lo contrario: se cuantifican los votos de manera individual, y cada partido aporta recursos económicos a los candidatos coaligados de manera diferenciada.

En este sentido, no existe ninguna disposición que establezca que para todos los efectos legales, los partidos políticos que formen coaliciones deban ser sancionadas como si fueran un solo ente jurídico, situación que fortalece la conclusión de que se debe realizar un trato individualizado a cada partido político integrante de la coalición, atendiendo a las circunstancias y condiciones particulares de cada uno de ellos tales como la capacidad económica. Este criterio fue sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la tesis XXVI/2002, '*COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE*'.

Sumado a lo anterior, en la cláusula séptima del Convenio de Coalición los integrantes de la CMP establecieron que en el caso de imposición de sanciones relacionadas con la Coalición, cada partido político asumiría la totalidad de la sanción cuando la responsabilidad derive de los actos de alguno de los políticos o de sus candidatos, situación que refleja la intención de dichas entidades de ser sancionados según su grado de responsabilidad. En la cláusula décima sexta del Convenio de CPM, los partidos integrantes acordaron responder "en forma individual por las faltas...asumiendo la sanción correspondiente".

Además, uno de los elementos que se debe tomar en cuenta para la imposición de la sanción es la capacidad económica del infractor, a efecto de no afectar las actividades que constitucional y legalmente tienen encomendados los partidos políticos como entidades de interés público. En este sentido, la capacidad económica de los partidos que integraron las coaliciones CMP y CCM resulta un elemento fundamental que se debe de tomar en cuenta de manera individual, a efecto de que las sanciones impuestas no les resulten ruinosas y excesivas².

La multa derivada del Proyecto de Resolución del Dictamen Consolidado para los integrantes de la CMP por el rebase de tope de gastos de campaña asciende a **\$48, 490, 427.08 millones de pesos**. Esta multa fue dividida entre los tres partidos que conformaron la coalición de manera igualitaria, lo cual se tradujo en una multa por partido de **\$16, 163,475.69 millones de pesos, o un 33.3% de la multa total**.

Cuadro 3. Multa por rebase de topes de gasto y financiamiento público para actividades ordinarias de 2013 de los partidos de la CMP

	PRD	PT	MC	Total
Multa por rebases conclusiones 157, 277 y 378	\$ 16,163,475.69	\$ 16,163,475.69	\$ 16,163,475.69	\$ 48,490,427.08
% de la multa	33.3%	33.3%	33.3%	100%

² "MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL. Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan." 200348. P./J. 7/95. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Julio de 1995, pág. 18.

"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 este 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." Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, Julio de 1995, pág. 5.

Financiamiento público ordinario 2013	\$634,867,508.95	\$273,435,553.55	\$257,877,302.28	\$1,166,180,364.78
% del financiamiento ordinario que representa la multa por rebase	3%	6%	6%	N/A

Fuente: Dictamen Consolidado aprobado el 15 de julio de 2013 y acuerdo CG17/2013.

Por lo que hace a la CCM, el Consejo confirmó un rebase de topes a los gastos de campaña por un monto de \$50,951,252.12 de pesos. Esta multa fue dividida entre los dos partidos integrantes de manera igualitaria, lo cual se tradujo en una multa por partido de \$25,475,626.06 de pesos.

Cuadro 4. Multa por rebase de topes de gasto y financiamiento público para actividades ordinarias de 2013 de los partidos de la CCM

	PRI	PVEM	Total
Multa por rebases conclusiones 50.1 y 50.2	\$ 25,475,626.06	\$ 25,475,626.06	\$ 50,951,252.12
% de la multa	50.0%	50.0%	100.0%
Financiamiento público ordinario 2013	\$991,526,978.13	\$313,466,657.34	\$1,304,993,635.47
% del financiamiento ordinario que representa la multa por rebase	3%	8%	N/A

Fuente: Dictamen Consolidado aprobado el 15 de julio de 2013 y acuerdo CG17/2013.

Dicha sanción resulta desproporcionada si se toman en cuenta las circunstancias y condiciones particulares de cada uno de los partidos que integraron la coalición, en particular, su capacidad económica y el grado de responsabilidad que tuvieron en la comisión de la falta.

Por ello y por el resto de los argumentos expuestos, considero fundamental que las sanciones impuestas con motivo del rebase a los topes de gastos de campaña se ajusten al porcentaje de participación de los ingresos de campaña que aportaron cada partido político, que en este caso sería PRD, 50%; PT, 26%; y MC, 24%, tal y como se realizó en las irregularidades sancionadas a la CMP en las faltas no relacionadas con la violación a los topes de campaña; y en el caso de la CCM, sería 80% al PRI y 20% al PVEM.

ATENTAMENTE

México, Distrito Federal

Benito Nacif Hernández

Consejero Electoral