



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO BAÑOS
MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ RESPECTO DEL PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EJERCE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN Y SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA EL COBRO DE SANCIONES IMPUESTAS POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES, DEL ÁMBITO FEDERAL Y LOCAL; ASÍ COMO PARA EL REINTEGRO O RETENCIÓN DE LOS REMANENTES NO EJERCIDOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA GASTOS DE CAMPAÑA.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, 40, 41, 43, numeral 1, y 44, numeral 1 inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 13, numeral 1 inciso a) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; y 26, numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, formulo el presente voto particular respecto del punto 9 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el 15 de marzo de 2017, señalando que el sentido de mi voto es A FAVOR en lo general por lo que fuera votado por unanimidad de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, sin embargo, en lo particular discrepé del voto mayoritario respecto de los siguientes tres aspectos del Acuerdo:

- a) Sobre la actualización del saldo insoluto de los remanentes no ejercidos por los Partidos Políticos entregados para gastos de campaña aplicando el índice nacional de precios al consumidor.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

- b) Respecto de la transferencia de una deuda determinada a algún Partido Político Nacional con acreditación local hacia, en su caso, el Comité Ejecutivo Nacional de ese Partido Político.
- c) Sobre las medidas de apremio o correcciones disciplinarias impuestas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como por Tribunales Electorales Locales impuestas a los Partidos Políticos Nacionales y Locales.

CONSIDERACIONES MEDULARES

A) Actualización del saldo insoluto de los remanentes no ejercidos por los Partidos Políticos entregados para gastos de campaña aplicando el índice nacional de precios al consumidor.

El 15 de junio de 2016 el Consejo General de este Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **INE/CG471/2016** mediante el cual se emitieron los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado a los Partidos Políticos para gastos de campaña en los procesos federales y locales, ello en acatamiento al SUP-RAP-647/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF). En este cuerpo normativo establecimos que el remanente determinado debía ser reintegrado a más tardar 60 días posteriores a que el dictamen haya quedado firme, sin embargo, no se estableció actualizar mes a mes los saldos insolutos en el caso de que los Partidos no reintegren el remanente determinado dentro del plazo de los 60 días que prevé el **INE/CG471/2016**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

Decidí apartarme del voto mayoritario tomado por las y los Consejeros Electorales en este rubro de los Lineamientos porque considero que actualizar los saldos insolutos de los remanentes –determinados- del financiamiento público otorgado a los Partidos Políticos para gastos de campaña, aplicando, en este caso, el Índice Nacional de Precios al Consumidor emitido por el INEGI, es, en sentido estricto, opera como una sanción, la cual debiera estar prevista en Ley o Reglamento, lo cual no es el caso.

La acción de actualizar los saldos insolutos aplicando el índice nacional de precios al consumidor, si bien pudiera constituir una medida razonable para mantener el valor del dinero en el tiempo, no lo es para el caso que nos ocupa porque la medida a aplicar por incumplir una norma opera como una sanción y como tal debe estar expresamente señalada en una Ley o Reglamento. Asimismo, al operar como una sanción la actualización de los saldos deben otorgársele al posible infractor las garantías procesales estipuladas en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM en adelante).

En Derecho, el núcleo de la legalidad en lo que hace a las sanciones se asienta en los principios de reserva de Ley y de tipicidad, los cuales cobran sentido y materialidad en relación al deber que tiene el Legislador para determinar con claridad y concreción un catálogo de conductas calificables como ilícitas, así como sus correspondientes castigos o sanciones a imponerse cuando las acciones emprendidas por parte de los sujetos encuadren en las hipótesis de sanción.

Como puede apreciarse, por apego a la certeza y seguridad jurídica, sancionar a un sujeto debe estar previamente previsto en Ley, tanto el tipo –hipótesis- de conducta ilícita como su castigo. De ahí la necesidad de proteger a las personas de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

excesos que pudieran cometer las autoridades. Nótese que el artículo 14 de nuestra CPEUM prohíbe imponer penas por analogía o que éstas no se encuentren prefiguradas en Ley.

Cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de febrero de 2014 la reforma Constitucional en materia político electoral, el Legislador dispuso en el artículo segundo transitorio, fracción I, incisos e) y g), numeral 8 del citado Decreto que corresponde al Congreso de la Unión la expedición de normas orientadas a regular *“los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de las obligaciones de los Partidos Políticos Nacionales y Locales y las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las obligaciones de los Partidos Políticos, Coaliciones y Candidatos en materia de origen y destino de los recursos”*.

Cuando se publicaron el 23 de mayo de 2014 en el DOF las leyes generales en materia electoral no se tipificaron conductas ni sanciones idénticas o similares al caso que estamos analizando. Si bien dijo la Sala Superior del TEPJF que el Consejo General cuenta con la facultad implícita para determinar y exigir la devolución de los remanentes del financiamiento público no ejercido y otorgado a los Partidos Políticos para gastos de campaña, me parece excesivo aplicar medidas de actualización a los saldos insolutos del remanente determinado porque no está previsto en la Ley o Reglamento y porque dicha actualización opera, de facto, como una sanción, la cual no sigue las formalidades que debiera seguir cualquier procedimiento ordinario de sanción.

Si vemos con detenimiento el artículo 443 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en el que se establecen las infracciones que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

podieran cometer los Partidos Políticos, no se encuentra una hipótesis que encuadre el caso que estamos controversiando, veamos el artículo en cita:

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

- a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;
- b) El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales;
- c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone la presente Ley;
- d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus reglamentos;
- e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- f) Exceder los topes de gastos de campaña;
- g) La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

- h) El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en la presente Ley en materia de precampañas y campañas electorales;
- i) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;
- j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;
- k) El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente Ley en materia de transparencia y acceso a la información;
- l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;
- m) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto, y
- n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en esta Ley.

Asimismo, ni en la Ley General de Partidos Políticos ni en el Reglamento de Fiscalización se encuentra hipótesis que aplique al caso. Por su parte, el artículo 456 de la LGIPE dispone el catálogo de sanciones aplicables a los Partidos Políticos por la comisión de conductas irregulares, las cuales van desde amonestación pública hasta la pérdida del registro, tal como se ve a continuación:

Artículo 456.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respetto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Como se observa, no hay sanción a imponer a Partido Político por no reintegrar los remanentes del financiamiento público otorgado para gastos de campaña dentro de ciertos plazos. En mi opinión, un supuesto como este (conducta ilícita) debiera estar



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

comprendido en Ley o Reglamento, pues como vimos previamente, el Legislador no dispuso de los supuestos idóneos que encajen con el que estamos analizando en este apartado de mi voto particular. En todo caso, aplicar la actualización se tendría que hacer dentro del procedimiento sancionador aperturado con objeto de determinar un posible incumplimiento o no a los lineamientos señalados en el INE/CG471/2016, siendo que actualizar el valor del dinero con el índice nacional de precios al consumidor no quedó fundamentado en norma o precepto alguno, solo se resolvió cambiar la alusión al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación por el índice antes citado.

Por lo anterior, aplicar la actualización mes a mes al remanente determinado y que ésta actualización se sume al importe insoluto de dicho remanente, en mi consideración va en contra de las reglas del debido proceso (artículos 14 y 16 de la CPEUM) y de lo dispuesto en el 41 constitucional, ya que opera como una sanción a través del ejercicio de una facultad reglamentaria con que cuenta el Consejo General del INE no establecida en Ley, por lo que en este caso se estaría actuando en sentido contrario a las directrices del principio de legalidad.

B) Trasladar a los Órganos Nacionales de los Partidos Políticos la obligación de pago de los remanentes del financiamiento público que les fuera otorgado para gastos de campaña en el ámbito local.

No comparto la visión mayoritaria de las y los Consejeros Electorales sobre este aspecto de los Lineamientos, pues en mi concepto, son los Partidos Políticos Nacionales con acreditación local los obligados a cubrir el remanente no ejercido (y entregado para gastos de campaña) siempre que reciban financiamiento público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

para el sostenimiento de sus actividades ordinarias en la entidad que se trate. Si estoy de acuerdo con que los Órganos Centrales de los Partidos Políticos Nacionales cubran esos remanentes siempre y cuando el Partido haya perdido la acreditación local por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votos para conservar dicha acreditación en la entidad que se trate. Solo en este supuesto acompaño el que los Comités Nacionales de los Partidos cubran los remanentes determinados a sus acreditaciones en los Estados.

Mi disenso con las consideraciones y lineamientos orientados a transmitirle la responsabilidad de pago de los citados remanentes a los Órganos Nacionales de los Partidos Políticos se asienta en el hecho de que la Sala Superior del TEPJF resolvió en el **SUP-RAP-458/2016**, donde confirmó y modificó el Acuerdo de ese Instituto por el que se determinó la devolución de los remanentes no ejercidos de campaña de los procesos electorales locales 2015-2016, que el máximo órgano nacional de un Partido Político debe responder por los remanentes no devueltos en el ámbito local, ello porque como Partido Nacional contendió en ese proceso electoral, pero no alcanzó el porcentaje mínimo para mantener su acreditación Local, por lo que dejó de percibir financiamiento público en el ámbito estatal. En mi opinión, este fue el razonamiento que formuló la Sala Superior en esta Sentencia.

Por ello si tiendo a compartir que la medida sea aplicable solo y únicamente para ese tipo de supuestos, en cambio, no comparto que la hipótesis se extienda para otros que ni siquiera son coincidentes o parecidos a aquél; pues en los Lineamientos aprobado por mayoría de mis compañeros Consejeros se partió de la idea de que los Partidos Políticos a nivel nacional tienen mayor capacidad económica que la que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

podiesen llegar a tener esos Partidos en sus acreditaciones locales y por ese hecho son los sujetos idóneos para absorber remanentes de sus acreditaciones locales en un espacio de tiempo menor respecto de la son los Partidos nacionales, lo cual desde mi particular punto de vista no guarda relación con un supuesto real de insolvencia, como sí sucedió con el caso ya referido, es decir, si el partido acreditado en la entidad federativa deja de percibir financiamiento público por encontrarse en el supuesto de pérdida de acreditación local.

Medularmente, la Sala Superior del TEPJF parte del hecho de que un Partido Político Nacional, que por haber participado en un proceso electoral local y haya perdido su acreditación por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votos y ello le impide acceder al financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, entonces el órgano nacional de dicho Partido sería, en este caso, la instancia idónea para hacerse cargo de cubrir el remanente no devuelto.

Para mí esto fue lo que la Sala sostuvo, se trató de un supuesto excepcional que creo no debe aplicarse a los casos en los que el Partido acreditado en el Estado sí reciba financiamiento público, porque en la hipótesis confirmada por la Sala Superior del TEPJF se construye el argumento tomando como base del mismo el supuesto de insolvencia económica del órgano local del Partido Político Nacional. En tal razón, sostengo que la medida sí puede aplicarse únicamente cuando el sujeto obligado se encuentre en las circunstancias antes descritas.

La aprobación de los Lineamientos y mi disenso con los aspectos antes referidos me llevan a aclarar que mi posición frente al tema no desconoce el que los Partidos Políticos Nacionales puedan ser responsables de las conductas que comenten sus acreditaciones locales y en tales casos ellos tienen el deber de atender y enfrentar



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

el conjunto de consecuencias jurídicas por su actuar, incluso, como he venido sosteniendo, en casos como el resuelto por la Sala Superior del TEPJF en la Sentencia donde confirma el INE/CG471/2016.

Para terminar el apartado cierro diciendo con claridad que en mi consideración un Partido Político con acreditación local no puede ser relevado de sus responsabilidades si éste cuenta con los medios económicos para hacerles frente, me refiero a que es esta instancia, y no la nacional la que debe reintegrar en su totalidad el remanente no ejercido del financiamiento público entregado para campaña. Pero si el Partido no recibe dinero público en el Estado que se trate la obligación de reintegro del remanente si debe pasar del estatal al nacional, solo en estas circunstancias comparto la pertinencia y necesidad de trasladar obligaciones de una instancia a otra.

C) Sobre las medidas de apremio o correcciones disciplinarias impuestas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como por Tribunales Electorales Locales impuestas a los Partidos Políticos Nacionales y Locales.

Mi disenso con esta parte de los Lineamientos se asienta en que los mismo persiguen el objetivo de sistematizar las sanciones impuestas a los Partidos Políticos por autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales, así como para el reintegro de los remanentes no ejercidos del financiamiento público otorgado a los Partidos para gastos de campaña en los ámbitos federal y local y para fijar criterios homogéneos y válidos para el INE y los OPLEs orientados a seguir procedimientos idénticos en dichas materias.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

Es cierto, se trata pues de una cuestión meramente operativa para el cobro de las sanciones o para reintegrar los remanentes. Sin embargo, desde mi óptica, las medidas de apremio o correcciones disciplinarias, al ser sanciones impuestas por órganos jurisdiccionales (a quienes son parte de los medios de impugnación ante ellos sustanciados), generalmente aplicadas por incumplir normas procesales o ciertas determinaciones de Tribunales Electorales, las cuales son de una naturaleza jurídica distinta a las que aquí o en la Sala Superior se aplican, en cuya ejecución no intervienen las autoridades administrativas electorales, por lo que escaparía a su poder de control y escaparía también a uno de los propósitos de los Lineamientos, que es la sistematicidad en el cobro de las sanciones.

En efecto, estas sanciones, de ser pecuniarias, son pagadas por los sujetos obligados directamente ante la tesorería de la federación o del Estado al que corresponda, de no hacerlo, la obligación no pagada puede convertirse en créditos fiscales que deba hacer efectivo la autoridad fiscal en términos de la legislación hacendaria, y como se ve, nunca intervienen ni el INE ni los OPLES's en su ejecución. En tal sentido, sostengo que estas medidas de apremio debieron de haberse excluido de los lineamientos, ya que, como dije, estas sanciones (que sin duda sí afectan la capacidad económica de los sujetos obligados) no tiene relación directa con el ejercicio de facultades de las autoridades electorales administrativas y por lo mismo se antoja sumamente complicado que puedan ser parte de la sistematicidad buscada por los Lineamientos aprobados por la mayoría de mis compañeras y compañeros Consejeros.

En virtud de las razones anteriormente expuestas y fundadas emito el presente voto particular respecto de la votación que adoptaron la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral en la Sesión Extraordinaria llevada a



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

ACUERDO INE/CG61/2017

cabo el 15 de marzo de 2017, en cuanto a la aprobación en lo particular del *PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EJERCE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN Y SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA EL COBRO DE SANCIONES IMPUESTAS POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES, DEL ÁMBITO FEDERAL Y LOCAL; ASÍ COMO PARA EL REINTEGRO O RETENCIÓN DE LOS REMANENTES NO EJERCIDOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA GASTOS DE CAMPAÑA.*

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral