

## CAPÍTULO CUARTO

Exposición del voto particular Amigos de Fox . . . . .	81
I. La falta más grave no es imputada ni sancionada: el sistema ilegal de financiamiento paralelo . . . . .	81
II. Los grados de responsabilidad: <i>culpa in vigilando</i> y <i>dolo in vigilando</i> . . . . .	83
III. Espacio temporal de la investigación . . . . .	96
IV. Violaciones procedimentales . . . . .	101
V. Falta de exhaustividad en la investigación . . . . .	105
VI. Candidato y operadores del financiamiento paralelo no fueron parte de un procedimiento que concluyera en sanción. . . . .	113
VII. Topes a gastos de campaña . . . . .	115
VIII. Artículo 48, párrafos 1 y 13 . . . . .	120
IX. A falta de investigación, prorrateo . . . . .	122
X. Sanciones débiles que no valoraron elementos relevantes . . . . .	124

## CAPÍTULO CUARTO

### EXPOSICIÓN DEL VOTO PARTICULAR AMIGOS DE FOX

Mi voto fue de abstención en la queja relativa al expediente Q-CFRPAP 19/00 PRI vs. AC. Las razones que esgrimí fueron las siguientes:<sup>62</sup>

#### I. LA FALTA MÁS GRAVE NO ES IMPUTADA NI SANCIONADA: EL SISTEMA ILEGAL DE FINANCIAMIENTO PARALELO

El sistema ilegal de financiamiento paralelo fue considerado en el proyecto de resolución como agravante respecto de *una* de las faltas. En la página 9 del proyecto se señala: “...esta autoridad considera como agravante que se trató de la omisión de reportar no sólo aportaciones y gastos aislados y esporádicos, *sino de un sistema de financiamiento paralelo que operó a favor del C. Vicente Fox Quesada...*”.<sup>63</sup> Además, se establece que el sistema de transferencias de recursos entre personas físicas y morales que actuaron como intermediarios operó de manera regular y constante en el periodo en el que Vicente Fox Quesada fue aspirante a la candidatura presidencial del Partido Acción Nacional, luego en el que fue candidato presidencial del Partido Acción Nacional y del Partido Verde Ecologista de México, así como durante la campaña electoral para presidente de la República de la Coalición Alianza por el Cambio.

<sup>62</sup> Agradezco al licenciado Alán García por su colaboración en la elaboración del voto particular.

<sup>63</sup> Resolución respecto de la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional sobre el origen y aplicación del financiamiento de la Coalición Alianza por el Cambio, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Consejo General, Q-CFRPAP19/00 PRI vs. A. C., p. 9.

El sistema ilegal de financiamiento paralelo al de los partidos involucrados, que quedó acreditado en la investigación, no puede ser considerado sólo como una agravante para la imposición de *una* de las sanciones. Implica algo más trascendente que una agravante. Significa una contradicción flagrante con el sistema de financiamiento de los partidos previsto en la Constitución y en las leyes secundarias.

En efecto, el sistema electoral mexicano fue diseñado jurídicamente para que exclusivamente los partidos y las coaliciones recibieran financiamiento público y privado. En nuestro país no es jurídicamente permisible que “*comités de acción política*” o “*asociaciones de amigos*” reciban financiamiento privado para apoyar candidaturas a cargos públicos, porque el sistema jurídico no lo acepta, no lo establece. Obtener financiamiento por vías jurídicamente no previstas contradice y atenta contra principios fundamentales, tales como la equidad, igualdad de oportunidades entre los partidos, rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos, transparencia en el manejo de esos recursos y, desde luego, la certeza que debe prevalecer en toda competencia político-electoral.

No puede argumentarse, como se sostuvo en el dictamen, que el sistema de obtención de recursos al margen del esquema jurídicamente regulado podría estar protegido por las libertades de expresión, reunión o manifestación.<sup>64</sup> Esa lectura no toma a la Constitución en serio ni integralmente, amén de que olvida los contenidos del artículo 41 de la norma constitucional que determinan las reglas fundamentales del financiamiento. Defender, aunque sea como hipótesis, que el financiamiento paralelo al sistema jurídicamente previsto en la Constitución y en las leyes está garantizado por libertades como la de expresión es hacer una extrapolación indebida de sistemas jurídico-electorales —como el de Estados Unidos— que riñen con el nuestro, al menos en este importantísimo aspecto.

Para comprobar que el sistema jurídico electoral mexicano sólo establece la vía de los partidos —y no la de los particulares— para la obtención de financiamiento público y privado, simplemente se puede revisar lo que señala el artículo 41, fracción II de la Constitución, y los artículos

<sup>64</sup> Debe recordarse al respecto, del derecho estadounidense, la famosísima sentencia Buckley vs. Valeo, 424 U.S. 1 (1976). Véase Alexander, Herbert, “American Presidential Elections since Public Funding 1976-84”, en Alexander, Herbert (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980's*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1989, pp. 95-121.

23, 38, 39, 48, 49, 49-A, 49-B, 82, 182-A, 269, 270 y 272, entre otros, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Estas normas demuestran que el sistema electoral no permite que los candidatos o precandidatos puedan obtener recursos al margen de los partidos. El establecimiento de un esquema paralelo constituye una infracción al orden jurídico electoral en su conjunto.

La Comisión de Fiscalización debió, como lo ha hecho en ocasiones anteriores, acudir a las figuras de abuso del derecho y fraude a la ley.<sup>65</sup> En el presente caso, estamos en presencia de las dos. Del abuso del derecho porque so pretexto del ejercicio de los derechos de libertad de expresión, reunión o manifestación se contradice todo el sistema jurídicamente regulado de financiamiento público y privado a los partidos y coaliciones; se vulnera la equidad, la igualdad de oportunidades entre los partidos, la transparencia, la certeza y la rendición de cuentas a la autoridad y a la sociedad sobre los ingresos y egresos de las entidades de interés público; del fraude a la ley porque el financiamiento paralelo generó un beneficio a Vicente Fox Quesada y a los partidos que lo postularon, sin que ambos se sometieran al escrutinio de la autoridad electoral y de la sociedad sobre los ingresos y egresos que obtuvieron paralelamente al mecanismo de financiamiento jurídicamente previsto en la Constitución y en la ley.

En este sentido, *el financiamiento paralelo no puede considerarse sólo como una agravante de una de las faltas; entraña una falta independiente y grave, que debe también ser sancionada con la dureza que el caso amerita.*

La Comisión de Fiscalización debió imputar como falta el financiamiento paralelo en el emplazamiento y, desde luego, sancionarlo en los términos que corresponden en atención a la gravedad de la conducta.

## II. LOS GRADOS DE RESPONSABILIDAD: *CULPA IN VIGILANDO* *Y DOLO IN VIGILANDO*

Está fuera de toda duda la responsabilidad de los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México por el financiamiento de su candidato a la Presidencia de la República. Ambos partidos incumplieron con su deber de vigilancia.

<sup>65</sup> Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*, Madrid, Trotta, 2000.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido la responsabilidad de los partidos políticos por los actos de personas físicas con las que mantienen un vínculo:

Lo anterior ha sido recogido por la doctrina mayoritariamente aceptada del derecho administrativo sancionador, en la llamada *culpa in vigilando*, en la que se destaca el deber de vigilancia que tiene la persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito.

En esa virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se configure una transgresión a las normas establecidas sobre el origen, uso y destino de todos sus recursos, y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia.<sup>66</sup>

Ahora bien, el hecho de que ambos partidos políticos hayan incumplido con su deber de vigilancia frente a la comisión de hechos ilícitos conlleva necesariamente la responsabilidad de ambos institutos políticos. Hasta aquí los autores del dictamen fueron consistentes en reconocer la responsabilidad compartida. Sin embargo, se obvia una argumentación sustantiva que gravita en el expediente: *el grado de responsabilidad de cada uno de los partidos, en tanto figuras garantes*.

*La responsabilidad compartida no implica el mismo grado de responsabilidad*. Cuatro elementos nos permiten sostener la intensidad de la responsabilidad de los partidos involucrados: *a)* los nexos entre el sistema de financiamiento paralelo y el Partido Acción Nacional que se expresan en las figuras de *culpa in vigilando* y *dolo in vigilando*; *b)* la teoría del “levantamiento del velo de la persona jurídica”; *c)* la naturaleza del vínculo entre el candidato y ambos partidos, y *d)* la duración del incumplimiento en el deber de vigilancia.

Contrario a lo que se sostuvo en el dictamen,<sup>67</sup> en el presente caso estamos ante un problema cognoscitivo y de cumplimiento de deberes, por lo que toca al Partido Acción Nacional, y ante un problema de cumplimiento de deberes, por lo que toca al Partido Verde Ecologista de México.

<sup>66</sup> SUP-RAP-018/2003 del 13 de mayo de 2003.

<sup>67</sup> Véase el dictamen de la queja Q-CFRPAP 019/00, PRI vs. AC, t. XIV, p. 1349.

Cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia referida, alude a la responsabilidad de los partidos políticos por las conductas de personas físicas sostuvo:

Como se advierte, a nivel constitucional se busca tutelar ciertos valores encaminados hacia la consecución de otro fundamental, que es la democracia, mediante la imposición de sanciones por infracción a las normas reguladoras sobre el origen, uso y destino de los recursos de los partidos políticos, lo que permite afirmar la posibilidad de que estos últimos sean válidamente sujetos de imputación, por infringir las normas respectivas.

En armonía con tal mandato constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en el artículo 38, apartado 1, inciso *a*, como una obligación de los partidos políticos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En dicho precepto se recoge, por un lado, el principio de “respeto absoluto de la norma legal”, el cual implica que toda persona debe respetar el mandato legal por sí mismo, ya que el ordenamiento jurídico fue dado por quien encarna la soberanía, que tuvo en cuenta el bienestar social al emitir ese ordenamiento. En consecuencia, si el legislador estableció determinados preceptos para la convivencia social, por el simple hecho de violar esas disposiciones se están afectando derechos esenciales de la comunidad. De ahí que la norma jurídica debe respetarse siempre y ante cualquier circunstancia, y de no ocurrir lo anterior, ese sólo hecho sirve cabalmente para imputar jurídicamente a la persona moral la actuación contraventora de la ley.

Dicho principio es recogido por el precepto en cita, cuando establece como obligación de los partidos políticos nacionales, la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.

Este enunciado es de capital importancia por dos razones fundamentales. Una, porque se establece una obligación de respeto a la ley para una persona jurídica (partido político), lo cual es acorde con lo establecido en el artículo 269, apartado 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establece que el partido político nacional, como tal, será sancionado por la violación a esa obligación de respeto a la ley (con independencia de las responsabilidades en las que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes). Otra, porque con tal disposición el sistema legal positivo se aparta del concepto clásico de culpabilidad, elemento que tradicionalmente sólo podía existir, si se comprobaba un nexo causal entre determinada conducta y un resultado, y siempre sobre la base

del dolo o de la culpa (imprudencia) en su forma de expresión clásica. En el precepto en examen se resalta, como violación esencial, la simple trasgresión a la norma por sí misma, como base de la responsabilidad.

Otro de los aspectos relevantes del precepto que se analiza es la *figura de garante*, que permite explicar satisfactoriamente la responsabilidad del partido político, en cuanto que éste debe garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad, *por haber aceptado, o al menos tolerado*, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias, y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

De esta forma, si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias será responsable, bien porque *acepta la situación (dolo)* o bien, porque la *desatiende (culpa)*.

Más adelante se hará referencia a todos los elementos que evidencian la relación existente entre el sistema de financiamiento paralelo con el Partido Acción Nacional. Son dicha relación y el conocimiento (elemento cognoscitivo) de la misma los que me permiten afirmar que en el caso del Partido Acción Nacional estamos en presencia de una *conducta dolosa que aceptó los hechos ilícitos*; en tanto que en el caso del Partido Verde Ecologista de México estamos en presencia de una *conducta culposa que desatendió los hechos ilícitos*. El Partido Acción Nacional incurrió en *dolo in vigilando*; el Partido Verde Ecologista de México incurrió en *culpa in vigilando*. Ambos tienen responsabilidad, ambos deben responder por sus conductas, ambos ameritan ser sancionados, pero también merecen, por razones de equidad, un reconocimiento a los distintos niveles de responsabilidad que se refleje en las sanciones. Si hubiese aceptado el criterio de los autores del dictamen, contrariaría el derecho, la justicia, e incluso faltaría a la verdad.

El *segundo elemento* que nos permite aludir a distintos grados de responsabilidad se fundamenta en lo que la doctrina conoce como el “*levantamiento del velo de la persona jurídica*”. Por la relevancia de dicha teoría al caso concreto, nos permitimos transcribir lo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido sobre el tema en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-018/2003:

No obstante, en el mejor de los casos para el apelante, esto es, aunque se partiera del supuesto de que se hubiera demostrado la hipótesis alternativa que formuló para, según él, evidenciar que los recursos o parte de ellos ingresaron a Nuevo Impulso, de cualquier manera, sobre las bases que el propio partido refiere, puede inferirse que el dinero ingresó jurídicamente a su patrimonio, conforme a las consideraciones que a continuación se expresan.

La protección legal de toda relación jurídica descansa en los principios de la buena fe y de la licitud, en virtud de que dicha tutela exige que tal relación tenga un objeto y un fin lícitos. Esos principios de derecho están acogidos en el Código Civil Federal, el cual establece en los artículos 1827, fracción II, y en el 1859, que en todo caso, el objeto de cualquier contrato debe ser lícito y que tal disposición rige para todos los convenios y actos jurídicos, en lo que no se opongan a su naturaleza o a las disposiciones especiales de la ley sobre los mismos. Los mismos principios se encuentran inmersos en el diverso artículo 2670 del propio Código, al establecer, con relación a las asociaciones, que podrán constituirse cuando varios individuos convengan en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común *que no esté prohibido por la ley* y que no tengan carácter preponderantemente económico.

La medida de la tutela legal de toda relación jurídica es precisamente la licitud del objeto y fin que ella tenga. Esto es, solamente la relación que pueda considerarse lícita puede ser protegida por la ley en todos sus aspectos, es decir, desde su creación hasta los efectos o consecuencias jurídicas que produzca, ya sea con relación a las partes en ella involucradas o con terceros.

Sin embargo, cuando exista una situación que ponga en entredicho, de manera seria y objetiva, la licitud de ciertos actos llevados a cabo en el ámbito de una relación jurídica, tal situación legitima a las autoridades competentes para llevar a cabo una investigación exhaustiva sobre los hechos, sin detenerse en las medidas establecidas para proteger los actos lícitos, aunque con el pleno respeto al principio de la intervención mínima, así como al de proporcionalidad, entre el objeto de la investigación y las medidas adoptadas, para verificar la licitud del objeto o fin de la relación jurídica tutelada por la ley, y atenerse a los resultados para establecer las consecuencias jurídicas que correspondan.

La aplicación de estos principios a las personas jurídicas (respecto de las cuales la ley distingue entre el ente colectivo y las personas físicas o jurídicas que lo integran, tanto en personalidades, patrimonio y responsabilidades) cuando existen situaciones anómalas como las destacadas, conduce a la verificación de la licitud de su objeto y fin, a través de la regularidad le-



gal de los actos realizados al amparo de la personalidad de la propia entidad, con el propósito de conocer la verdad objetiva de la actuación investigada y estar en condiciones de determinar las consecuencias de derecho que procedan, para no propiciar que los instrumentos dados en protección de los actos lícitos se interpongan y obstaculicen la investigación y la eventual sanción que legalmente corresponda a los actos ilícitos.

Estos principios de derecho recogidos en el Código Civil Federal tienen aplicación en el caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 2o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según el cual, para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, a falta de disposición expresa, son aplicables los principios generales del derecho.

Lo apuntado se ha tomado en cuenta también por la doctrina, por ejemplo, en la teoría del “levantamiento del velo de la persona jurídica”, empleada para descubrir con relación a las personas morales, la ilicitud de los actos que desarrollen en su interior, con la pretensión de aparentar licitud al amparo de los privilegios con que cuentan esa clase de personas.

Dicha teoría encuentra justificación en el hecho de que las personas morales son entes jurídicos que, en su origen, fueron creados y reconocidos en el derecho con el propósito de regular y fomentar actividades útiles a sus integrantes y a la sociedad, esto es, se crearon y se regularon para fines lícitos.

Con ese propósito, se concedieron a dichos entes una serie de privilegios y beneficios que permitieran el adecuado desarrollo de su actividad; así, se les reconoció personalidad jurídica independiente a la de sus socios o personas físicas que las conformaban. Esto se ve con claridad, por ejemplo, en el caso de algunas sociedades mercantiles de capital, que responden únicamente con el patrimonio social, mientras que los socios sólo responden a las obligaciones de la sociedad con sus aportaciones individuales y no con el resto de su patrimonio.

Empero, se ha visto que las condiciones preferenciales o privilegios de que disfrutaban las personas morales no sólo han sido aplicados para los efectos y fines lícitos que persiguen, sino que en algunas ocasiones, indebidamente, han sido aprovechadas de diversas maneras para realizar conductas abusivas de los derechos o constitutivas de fraude a la ley, con distintas implicaciones que denotan aprovechamiento indebido de la personalidad de los entes morales, con las que se ha generado afectación a los derechos de los acreedores, de terceros, del erario público o de la sociedad.

Este aspecto negativo de la actuación de algunas personas morales justifica la necesidad de implementar medios o instrumentos idóneos, que permitan conocer realmente que el origen y fin de los actos que realicen son lícitos, para evitar el abuso de los privilegios de que gozan. Con el uso de

esos instrumentos se pretende, al margen de la forma externa de la persona jurídica, penetrar en su interioridad para apreciar los intereses reales que existan o laten en el seno de la persona jurídica. Esto es, se trata de poner un coto a los fraudes y abusos que, por medio de esos privilegios, la persona jurídica pueda cometer.

Esto es lo que sustenta doctrinalmente a la técnica del levantamiento del velo de la persona jurídica, originaria del sistema anglosajón y aplicada posteriormente en el sistema continental europeo, la cual ha venido tomando fuerza en las decisiones de sus tribunales.

En los tribunales del *common law* se inició esta práctica bajo el título de *piercing the corporate veil* y también *disregard of the legal entity*, consistente en traspasar la personalidad jurídica de una corporación que ha sido empleada como velo o pantalla, para la realización de actos que de haberse realizado por las personas o las corporaciones ocultas por este velo, hubieran significado un fraude a la ley, en virtud de tratarse de una actividad o conducta que está prohibida por la ley para una determinada corporación o que pueda traer consecuencias desfavorables para un grupo de personas, razón por la cual se oculta o se pretende sustraer de la acción judicial mediante la creación de una corporación o la utilización de una ya existente, que sí puede realizar esos actos y que actúa como velo o pantalla de la corporación o de las personas que no pueden realizarlos o que de hacerlos tendrían determinados perjuicios.

Conforme a la doctrina predominante, por ejemplo, Harry G. Henn y su *Handbook of the Law of Corporations and Other Business Enterprises*, Second Edition, Horn Book Series, St. Paul Minn West Publishing Co., 1970, 956 páginas; para que se dé este supuesto, es necesario que la sociedad que se considera como velo o pantalla tenga ciertos elementos que la identifiquen, en la realidad, con la corporación o las personas a las que oculta, de forma tal que la adminiculación de esos elementos y coincidencias pongan en evidencia la insubstancialidad material de lo actuado por la sociedad o colectividad a la que formalmente se le impute la realización de la conducta, el beneficio que se reporta a los integrantes de la misma, así como el abuso del derecho, la mala fe o la situación antijurídica y perniciosa que se pretende ocultar.

Estas ideas pueden confirmarse de la lectura del concepto ofrecido por Steven H. Gifis en su *Law Dictionary*, Barron's Legal Guides, New York, 1996, del siguiente tenor:

*"Piercing the corporate veil.* The process of imposing liability for corporate activity, in disregard of the corporate entity, on a person or entity other than the offending corporation itself. "Generally, the corporate form isolates both individuals and parent corporations from liability for corpo-

rate misdeeds. However, the courts will ignore the corporate entity and strip the organizers and managers of the corporation of the limited liability they usually enjoy when, for example, the incorporation itself was accomplished to perpetrate fraud. In doing so, the court is said to «pierce the corporate veil»”.

La traducción libre que esta Sala efectúa de la transcripción que antecede es la siguiente:

“*Rasgando el velo de la sociedad.* El hecho de imponer responsabilidad por actividades de una sociedad (haciendo a un lado la consideración de la sociedad como entidad propia) en una persona o entidad distinta de la misma sociedad agravante. Generalmente, el concepto de sociedad hace recaer la responsabilidad de sus actos irregulares en ella misma, no haciéndola recaer directamente ni en sus miembros ni en su ‘controladora’. Sin embargo, los tribunales deberán ignorar la entidad social y despojar a los administradores y a los directores de la sociedad de la responsabilidad limitada de la que usualmente gozan, por ejemplo, cuando la constitución de la sociedad fue realizada para cometer fraudes. Al hacer esto se dice que el tribunal «rasga el velo de la sociedad»”.

La doctrina puesta de relieve tiene su origen y ha sido aplicada primordialmente al tráfico de las relaciones comerciales. Esta misma técnica ha sido empleada, además, por los tribunales españoles en diversas resoluciones para permitir a los jueces introducirse en los entresijos y entramados de las sociedades al actuar en el ámbito jurídico de nuestro entorno, con lo cual los dota de un elemento eficaz para combatir sociedades ficticias o de sola fachada, que lleven a cabo un ejercicio social no ajustado a la línea de la buena fe, en materias distintas a la mercantil e, incluso, en los litigios electorales.

Algunos puntos en concreto que de la teoría en análisis se pueden precisar, son:

1. La técnica consiste en prescindir de la forma externa de la persona jurídica y penetrar en su interioridad para apreciar los reales intereses que en ella existan.

2. El propósito de ese examen es descubrir los fraudes y conductas desajustadas a derecho que pueda realizar el ente jurídico al amparo de los privilegios que le genera su personalidad, a efecto de poner un coto o límite a ellos.

3. Para ese efecto podrá hacerse una separación absoluta entre la persona social y cada uno de los socios, así como de sus respectivos patrimonios, a fin de evidenciar la actividad real que a través de aquélla se realiza.

Para esos efectos, una de las formas en que puede realizarse la investigación de responsabilidad de las personas morales, o incluso de las perso-

nas físicas que las conforman, es el análisis de los aspectos personal, de fines, de estrategias y de actividad, para buscar una identidad sustancial de los distintos sujetos, con el propósito de ver si es factible establecer que en realidad se trata de un único sujeto real, tras la apariencia de una diversidad de personalidades jurídicas. Esa comparación puede hacerse, por ejemplo, respecto de las personas físicas que conforman a la persona moral, el objeto social de esta última, los medios para realizarlo y la forma de operar para ese efecto.

Al aplicar al caso concreto los anteriores conceptos en relación con la asociación civil Amigos de Vicente Fox, resulta que, según obra en el expediente copia certificada de los folios reales número 42907 y 43297 del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, la asociación de marras se constituyó el 28 de enero de 1998. La Junta Directiva de la asociación estaba integrada por Vicente Fox Quesada (militante del Partido Acción Nacional) y Lino Korrodi. El 20 de febrero de 1998 se protocolizó el Acta de Asamblea General de fecha 29 de enero de 1998, en la cual se acordó la disolución de dicha asociación y se designó a Lino Korrodi Cruz como liquidador. El 16 de marzo de 1998 Amigos de Vicente Fox, A. C., se constituyó nuevamente con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal. En esta ocasión, Vicente Fox Quesada (militante del Partido Acción Nacional) fue designado presidente honorario de la asociación. Además, tal y como obra en el dictamen (p. 1336), la citada asociación civil hizo diversos pagos de honorarios a su presidente honorario.

En la escritura constitutiva de “Amigos de Vicente Fox, Asociación Civil”, se puede apreciar la identidad en el aspecto personal entre dicha asociación y el Partido Acción Nacional, toda vez que la asociación fue constituida por un conocido panista, Vicente Fox Quesada, nombrado a la postre candidato a la Presidencia de la República del Partido Acción Nacional, quien además se vio involucrado en la organización y orquestación de los diversos actos que conformaron la conducta infractora. Este *elemento de identidad* apunta a establecer que se trata en realidad del mismo militante del Partido Acción Nacional el que intervino en la ejecución de la conducta ilícita y el que conformó, como miembro de uno de los órganos directivos y presidente honorario, a la diversa persona moral Amigos de Vicente Fox, Asociación Civil.

Por otro lado, en el propio documento constitutivo de la asociación civil referida consta que su objeto social es:

El análisis y difusión de ideas en torno al desarrollo político de México y de la cultura política en nuestro país, la organización y promoción de todo tipo de eventos de proselitismo político y la consecución de fines políticos, incluidos conferencias, simposios, y mesas redondas para el análisis de dichas ideas y el desarrollo y difusión de un proyecto nacional para el México del nuevo milenio, así como la elaboración de encuestas, estudios de opinión, demoscopía y la organización de colectas, rifas y demás eventos públicos para el financiamiento de sus actividades, sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En el presente caso quedó plenamente demostrado que el dinero de diversas fuentes ingresó al patrimonio social de “Amigos de Vicente Fox, A. C.”. Atendiendo al objeto social de esta agrupación, cabe entender como natural el destino de dichos recursos para apoyar al Partido Acción Nacional, primero, y el Verde Ecologista de México, después, en la promoción de Vicente Fox, si se toma en consideración que, sobre esta base, se estaría frente a dinero aportado por diversas fuentes prohibidas a la Asociación, presidida honorariamente por Vicente Fox Quesada, militante del Partido Acción Nacional. Lo anterior permite inferir que *el dinero aportado, canalizado a través de “Amigos de Vicente Fox, A. C.”, se encuentra en el ámbito material del patrimonio del Partido Acción Nacional, primero, del Partido Acción Nacional y del Partido Verde Ecologista de México, después, y de la Coalición Alianza por el Cambio, por último, con lo cual habría quedado cumplido el objeto social de dicha asociación civil.*

Los elementos y coincidencias resaltados ponen de manifiesto el alto grado de vinculación de la asociación con el Partido Acción Nacional. De esta suerte, si el objeto de la asociación civil consiste en la organización y promoción de todo tipo de eventos de proselitismo político y la consecución de fines políticos, así como la realización de eventos para el financiamiento de sus actividades, se evidencia que la *asociación civil referida tuvo propiamente una naturaleza instrumental, al constituirse como un medio de apoyo para otros*; por tanto, es lógico suponer que la tarea de la asociación tuvo como propósito fundamental apoyar al Partido Acción Nacional, primero, al Partido Acción Nacional y al Partido Verde Ecologista de México, después, y a la Coalición Alianza por el Cambio, por último, y a su candidato a la Presidencia de la República.

El Tribunal Electoral ya ha construido la aplicación de los anteriores argumentos a un supuesto caso concreto:

Al aplicar al caso concreto los anteriores conceptos, para analizar la hipótesis alternativa propuesta por el Partido Revolucionario Institucional, conforme a la cual, en su opinión, los recursos obtenidos de la cuenta bancaria del sindicato ingresaron a Nuevo Impulso, Asociación Civil, se puede llegar a estimar que aun así, dichos recursos finalmente ingresaron al propio partido.

En efecto, en la escritura constitutiva de “Nuevo Impulso, Asociación Civil” (escritura 93,451 de fecha veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y nueve, pasada ante la fe del Notario Público número cuarenta y nueve del Distrito Federal, Arturo Sobrino Franco) se puede apreciar la identidad en el aspecto personal entre dicha asociación y el partido apelante, toda vez que esta sociedad fue constituida por conocidos priistas como Guillermo Ruiz de Teresa y Jorge Cárdenas Elizondo, este último nombrado a la postre Secretario de Administración y Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, quien además se vio involucrado, según ya se demostró con anterioridad, en la organización y orquestación de los diversos actos que conformaron la conducta infractora atribuida al partido, consistente en girar las instrucciones necesarias para que se llevara a cabo el retiro de recursos de la cuenta bancaria del sindicato, para luego trasladarlos a dicho instituto político. Este elemento de identidad apunta a establecer que se trata en realidad del mismo funcionario ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional el que intervino en la ejecución de la conducta ilícita y el que conforma, como miembro de uno de los órganos directivos, a la diversa persona moral Nuevo Impulso, Asociación Civil. Es de destacar también, que conforme al instrumento en cuestión, fue nombrado como Secretario Técnico de la asociación el multimencionado Jorge Cárdenas Elizondo, cargo que, de acuerdo a la cláusula vigésima quinta de los estatutos sociales, se ocupa de la recepción y administración de las aportaciones que se obtengan y cuenta, además, con facultades equivalentes a las de un apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y para actos de dominio.

Incidentalmente fue el propio Jorge Cárdenas Elizondo quien, en su carácter de apoderado de Nuevo Impulso, Asociación Civil, contrató a Andrés Heredia Jiménez quien, según la autoridad responsable, es el único de las seis personas que hicieron retiros de la cuenta bancaria del sindicato, que no tenía una relación laboral formalmente establecida con el Partido Revolucionario Institucional y que, no obstante, según su propia declaración, prestaba sus servicios a ese partido.

Por otro lado, en el propio documento constitutivo de la asociación civil referida consta que su objeto social es, en lo conducente, “participar activamente en los procesos políticos del país para apoyar a las corrientes de pensamiento y acción cuyas aportaciones al perfeccionamiento de la de-

mocracia sean más constructivas, por su autenticidad basada en los antecedentes públicos de quienes la encabezan”, así como “recibir donaciones en dinero y/o especie de personas físicas y/o morales que, sin ser asociados fundadores ni adherentes, estén de acuerdo en contribuir a la realización de los fines de la asociación”.

De suponer demostrada la hipótesis que refiere el apelante, esto es, que el dinero del sindicato ingresó al patrimonio social de Nuevo Impulso, atendiendo al objeto social de esta agrupación cabe entender como natural el destino de dichos recursos para apoyar al partido recurrente en las campañas electorales del año dos mil, si se toma en consideración que, sobre esta base, se estaría en el caso de que el dinero lo aportó el sindicato y que los dirigentes de dicho gremio sindical, Luis Ricardo Aldana Prieto y Carlos Romero Deschamps (Secretario Tesorero y Secretario General del sindicato) fueron candidatos a senador y diputado federales por el Partido Revolucionario Institucional. Lo que permite inferir que el dinero aportado por el sindicato, en el caso de haberse canalizado a través de Nuevo Impulso, como lo sugiere el apelante, se encontraría de todas maneras en el ámbito material del patrimonio del Partido Revolucionario Institucional, con lo cual habría quedado cumplido el objeto social de dicha asociación civil.

Esta situación necesariamente involucra al partido inconforme, no sólo por el hecho de que Jorge Cárdenas Elizondo sea un funcionario ejecutivo de dicho partido y, a su vez, Secretario Técnico de Nuevo Impulso, sino además porque los directivos del sindicato fueron candidatos del propio partido y, por ello, deben considerarse legalmente como sus dirigentes, en cuanto a los actos que realizan con dicha calidad en la etapa de campañas de los procesos electorales.

Además de lo anterior se da otra circunstancia que muestra la vinculación de la asociación civil con el partido político, consistente en que, conforme a las copias certificadas del contrato de apertura de cuenta número 6060055 del Banco Nacional de México, Sociedad Anónima, a nombre de Nuevo Impulso, Asociación Civil (agregadas a fojas de la 33162 a la 33488 del tomo LIII del expediente de origen) en las que, además de Jorge Cárdenas Elizondo, aparece autorizado para firmar Joel Hortiales Pacheco, en su carácter de empleado, persona que, como ya se ha mencionado, fungía como Coordinador de la Secretaría de Administración y Finanzas del Partido Revolucionario Institucional.

Los elementos y coincidencias resaltados ponen de manifiesto el alto grado de vinculación de la asociación Nuevo Impulso con el partido recurrente, pues, en ambos casos, es la misma persona la titular del órgano que conforme a los correspondientes estatutos es la encargada de la consecución y administración de los recursos financieros, a saber, Jorge Cárdenas



Elizondo. Aún más, es posible detectar a funcionarios partidistas (Joel Hortiales Pacheco) y empleados de la asociación (Andrés Heredia Jiménez) que participaron en actividades de la asociación o del partido.

De esta suerte, si el objeto de la asociación Nuevo Impulso consiste en participar activamente en los procesos políticos del país para apoyar a las corrientes del pensamiento y acción, cuyas aportaciones al perfeccionamiento de la democracia sean más constructivas, así como a las personas que las encabezan y obtener donaciones en dinero y/o especie para tales efectos, pero sin contar con un capital social propio (según su estatuto quinto) esto evidencia que la asociación civil referida, al carecer de recursos propios y tener por objeto allegarse de ellos de distinta manera y aplicarlos para apoyar a otras organizaciones o personas con identidad ideológica política, tiene propiamente una naturaleza instrumental, al constituirse como un medio de apoyo para otros; por tanto, es lógico suponer que la tarea de la asociación tenía como propósito fundamental apoyar al Partido Revolucionario Institucional y a sus candidatos.

El *tercer elemento* nos permite distinguir el grado de responsabilidad de los partidos involucrados; radica en que *el vínculo* entre Vicente Fox Quesada y el Partido Acción Nacional es mayor al de Vicente Fox Quesada con el Partido Verde Ecologista de México. De ambos partidos fue candidato a la Presidencia de la República, elemento que constituye el vínculo sustancial; pero *sólo de uno de ellos ha sido militante*, el Partido Acción Nacional, partido al que estaba afiliado y, en consecuencia, sujeto a toda una serie de obligaciones estatutarias. *A mayor vínculo entre la persona que genera la responsabilidad de los partidos, mayor responsabilidad*. Obviar este elemento es ignorar un hecho relevante que nos habla de los distintos compromisos asumidos y por consiguiente de las distintas responsabilidades generadas.

El cuarto elemento es la *temporalidad en la omisión del deber de vigilancia*. Mientras que, según el propio dictamen, el incumplimiento del Partido Acción Nacional nace desde el 12 de septiembre de 1999, el del Partido Verde Ecologista nace el 4 de diciembre de 1999. Esta distinción es relevante, no únicamente para no adjudicar al Partido Verde Ecologista de México conductas previas al 4 de diciembre, sino también para graduar la responsabilidad de los partidos involucrados. *El mayor tiempo transcurrido ACEPTANDO los hechos ilícitos genera una mayor responsabilidad que el menor tiempo transcurrido DESATENDIENDO los hechos ilícitos*.



### III. ESPACIO TEMPORAL DE LA INVESTIGACIÓN

En el dictamen fueron formuladas una serie de reflexiones preliminares respecto del marco temporal en el cual se desarrollaron las pesquisas de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral. La motivación era necesaria por lo que hace a las consideraciones que sobre el particular realizó el Partido Acción Nacional, único instituto político denunciado que abordó el tema. En aras de la exigencia de exhaustividad, la Comisión no podía eludir una motivación al respecto.

Empero, respecto a la petición del Partido Revolucionario Institucional, llamó mi atención que el dictamen dedique un apartado específico para dar “*respuesta puntual a los alegatos formulados por el partido denunciante en sus escritos del 5 de julio del 2002 y del 9 de abril del 2003*” (p. 1246), mismos que ya habían sido objeto de una respuesta de la propia Comisión, adoptada por mayoría, y confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al obrar tanto la respuesta como la sentencia, agregadas al presente asunto, las consideraciones sobre el particular desarrolladas en el dictamen salen sobrando; sin embargo, su indebida incorporación hace indispensable que fundamente las razones por las cuales estimo que las pesquisas de la Comisión de Fiscalización debían regirse por el *principio de idoneidad y necesidad* y no por uno formal adoptado por la mayoría de la Comisión. En atención a dichos principios, era inevitable desarrollar pesquisas que se remontaran a una fecha anterior a la del 12 de septiembre de 1999, fecha en que el ciudadano Vicente Fox fue electo candidato del Partido Acción Nacional.

Los argumentos principales los esgrimí en el “Voto particular que emite el consejero electoral Jaime Cárdenas Gracia en el oficio de respuesta de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas a la petición del Partido Revolucionario Institucional de fecha 9 de abril del 2003”.<sup>68</sup>

En el dictamen se trata de determinar “el momento en el cual nace el nexo que propicia la obligación de un partido político de reportar como propias aquellas aportaciones que un tercero realiza para promocionar la imagen de un ciudadano que deviene candidato de ese partido” (pp. 1247

<sup>68</sup> El voto particular se presentó en sesión de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas el 24 de julio de 2003, dentro del desahogo de la queja del caso Amigos de Fox.

y 1248). Se sostuvo, con razón, que las normas electorales no resuelven con claridad ese problema y se alude a dos lecturas divergentes de la legislación electoral. La primera afirma que el momento jurídico en el que se establece la obligación de los partidos es aquél en el que la candidatura es registrada ante el Instituto Federal Electoral. Dicha interpretación se descarta para asumir una lectura más amplia según la cual la obligación surge con antelación al acto formal de registro de la candidatura ante el Instituto Federal Electoral. Hasta aquí no existió discrepancia de mi parte.

La divergencia se presenta al momento de definir la fecha en que se inicia la obligación de los partidos, misma que —coincido— es anterior a la del registro del candidato ante el Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, y de manera previa, es preciso señalar que todas las interpretaciones que fueron recogidas en el dictamen son capaces de generar plena certidumbre a los actores electorales. Sostengo lo anterior porque la mayoría de los integrantes de la Comisión —en una actitud soberbia— supusieron que nada más la adoptada por ellos produce el mencionado efecto. Desde la posición que sostiene que la citada obligación inicia en una fecha determinada (que podría ir desde el registro del candidato ante la autoridad electoral, la toma de protesta como candidato ante el partido, la designación del candidato, el registro de una candidatura única al interior del partido, etcétera), hasta la que asume que es el principio de idoneidad y necesidad el que determina la fecha de inicio de la obligación, mismo que no se define *a priori*, a partir de un criterio formal, sino en razón de la naturaleza de los hechos que envuelven las conductas objeto de la investigación; todas estas interpretaciones, más otras que de manera razonada se puedan construir, son capaces de generar plena certidumbre a los actores electorales y responder a criterios claros que tengan una explicación tanto lógica como jurídica y, por tanto, no ser arbitrarias o meramente casuales. Por ende, al hacer la interpretación de los alcances de la norma se genera plena certidumbre; aunque es a partir de otros fines y principios como se debe clarificar el sentido de la norma: rendición de cuentas, equidad, transparencia, publicidad, igualdad de oportunidades, etcétera.

La Comisión parte de una premisa para determinar la fecha en que se inicia la obligación de los partidos de registrar y reportar a la autoridad electoral sus ingresos y gastos: el momento en que surge el vínculo entre el partido y terceras personas. Para el presente caso, la mayoría ubica ese

nexo jurídico en el momento en que Vicente Fox es electo como candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República el 12 de septiembre de 1999. Sin embargo, la argumentación de la mayoría de los integrantes de la Comisión ignora un hecho fundamental, público y notorio: *Vicente Fox Quesada era un MILITANTE del Partido Acción Nacional desde antes del 12 de septiembre de 1999, por lo que entre el partido de marras y el hoy ciudadano presidente existía un vínculo previo, derivado de su afiliación al partido.* Vicente Fox no era una persona ajena al Partido Acción Nacional antes del 12 de septiembre de 1999, no era un ciudadano ajeno a los partidos y, por ende, estaba sujeto a determinadas reglas derivadas de su condición de afiliado a una entidad de interés público. Vicente Fox era un militante que con anterioridad había expresado su intención de competir por la Presidencia de la República por su partido, Acción Nacional.

El vínculo entre Vicente Fox y el Partido Acción Nacional es previo al 12 de septiembre de 1999; a partir de esa fecha *el vínculo se fortalece, pero ya existía.* El error de la mayoría consiste en suponer que antes del 12 de septiembre de 1999 entre el Partido Acción Nacional y Vicente Fox no existía ningún nexo, pues, como es sabido, los partidos responden de los actos de sus órganos, dirigentes, *miembros*, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido, incluso, que los partidos políticos, en determinadas circunstancias, son responsables de los actos de personas que, aun careciendo de algún carácter partidario o nexo con el instituto político, lleven a cabo acciones u omisiones que tengan consecuencias en el ámbito de acción de los partidos; cuanto más si las citadas personas son militantes de los partidos, como es el caso de Vicente Fox Quesada, quien guardaba un vínculo jurídico con el Partido Acción Nacional desde antes del 12 de septiembre de 1999. En la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-018/2003, el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral sostuvo:

...Por otra parte, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se reconoce que las personas jurídicas puedan cometer infracciones y ser sancionadas con motivo de ellas, sobre la base de un conjunto de elementos y principios tendentes a evidenciar la responsabilidad de las personas jurídicas, como son la “culpa in vigilando”, la “culpa in eligendo”, el “riesgo”, la “diligencia debida” y la “buena fe”, entre otros.

En concordancia con la moderna doctrina que se ha venido desarrollando tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador acerca de la responsabilidad de las personas jurídicas o morales, antes señalada, el legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales, *a través de personas físicas*, concretamente en relación con el origen, uso y destino de sus recursos y que, por tanto, tienen responsabilidad que los hace acreedores a la imposición de una sanción...

Otro de los aspectos relevantes del precepto que se analiza es la figura de garante, que permite explicar satisfactoriamente la responsabilidad del partido político, en cuanto que *éste debe garantizar que la conducta de sus militantes* se ajuste a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que *las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante* (partido político), que determina su responsabilidad por haber aceptado, o al menos tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en el último caso, la aceptación de sus consecuencias, y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

...Lo anterior permite evidenciar, en principio, la responsabilidad de los partidos políticos y de sus *militantes*; sin embargo, ha quedado sentado que las personas jurídicas excepcionalmente, podrían verse afectadas con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su organigrama; supuesto en el cual, también asumen la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos. Esto se demuestra, porque de las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia del origen, uso y destino de sus recursos, se advierte que pueden ser incumplidas a través de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, de lo cual tendrán responsabilidad, como se verá en seguida.

...De lo anterior es posible establecer, como ya quedó precisado, que *el partido político es garante de la conducta de sus miembros y demás personas relacionadas con sus actividades*, en cumplimiento a sus funciones y/o en la consecución de sus fines y, por ende, responde de la conducta de éstas, con independencia de la responsabilidad que corresponda a cada sujeto en lo particular, que pueda ser sólo interna ante la organización, o rebasar esos límites hacia el exterior, por responsabilidad civil, penal o administrativa de su propia conducta. Lo que significa que se pueda dar tanto una responsabilidad individual (de la persona física integrante del partido, o de una ajena), como una responsabilidad del partido como persona jurídica encargada del correcto y adecuado cumplimiento de las funciones y obligaciones de dichos miembros, por inobservancia al deber de vigilancia.

...Pero también pueden existir personas que, aun cuando no tengan algún carácter partidario o nexo con el instituto político, sin embargo, llevan a cabo acciones u omisiones que tengan consecuencias en el ámbito de acción de los partidos, y eso da lugar a que sobre tales conductas, el partido desempeñe también el papel de garante.

Lo anterior ha sido recogido por la doctrina mayoritariamente aceptada del derecho administrativo sancionador, en la llamada *culpa in vigilando*, en la que se destaca el *deber de vigilancia que tiene la persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito*.

Lo anterior no implica que la investigación deba extenderse desde el momento en que surgió el vínculo entre el Partido Acción Nacional y Vicente Fox Quesada; sólo significa que la investigación debió iniciar desde el momento en que se actualizaron dos supuestos: 1) *el vínculo entre la persona y el partido*, y 2) *la conducta de la persona configura una trasgresión a las normas establecidas sobre el origen, uso y destino de todos los recursos del partido, y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen*.

En la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-018/2003, el Tribunal Electoral reconoce ambos supuestos:

En esa virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, *miembros*, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean de su interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se *configure una trasgresión a las normas establecidas sobre el origen, uso y destino de todos sus recursos, y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia*.

En el presente asunto, el primer supuesto surge desde antes del 12 de septiembre 1999; el segundo, desde el momento en que se crea una estructura ilegal de financiamiento paralelo para promover a Vicente Fox Quesada como candidato a la Presidencia de la República, pues fue en ese momento en que el partido, en el que desde entonces militaba el citado personaje, estaba obligado a vigilar, prevenir y adoptar las medidas precautorias a fin de tutelar su acervo jurídico y exigir de su militante una conducta que no vulnerara las normas y valores que tutela el ordenamiento en materia de financiamiento. Asimismo, el militante estaba en la obli-

gación de informar a su partido de las acciones que eventualmente podrían haberle generado consecuencias jurídicas negativas. Partido y militante obviaron el cumplimiento de obligaciones recíprocas.

Los procedimientos disciplinarios en materia de fiscalización tienen como propósito verificar que los ingresos y egresos se hayan ajustado a lo dispuesto por la ley. En este sentido, contrario al criterio de la mayoría, estimo que toda investigación se debe realizar a partir de la naturaleza y complejidad de los hechos que envuelven a cada queja en lo particular y no de un criterio que, como se reconoce, no está previsto claramente en la ley. La asociación civil Amigos de Vicente Fox, como otros sujetos presuntamente relacionados con el financiamiento y promoción de Vicente Fox, surge con antelación al 12 de septiembre de 1999 y, por ello, es preciso indagar si determinadas personas físicas y morales, por sí o por interpósitas personas, realizaron aportaciones a la asociación civil con antelación a la indicada fecha. La única forma de saberlo era realizando una investigación que se remontara a antes del 12 de septiembre de 1999. *Es el caso el que determina la naturaleza y alcances de la investigación.* Hecha esta distinción, la fecha no sería arbitraria, sino el producto de la naturaleza propia del asunto, de la necesidad de desarrollar las pesquisas indispensables para conocer la verdad material de los hechos, de la idoneidad de la medida y de la eficacia de su realización. Como fecha de partida el 12 de septiembre de 1999 es razonable, como límite de la investigación es inadmisibles, máxime que, según obra en autos, se encuentra acreditado que se registraron ingresos antes de tal fecha.

Ante la evidencia de que una de las personas morales tuvo actividades financieras con antelación al 12 de septiembre de 1999, resultaba imperioso extender la investigación hasta la fecha en que se empezaron a registrar sus ingresos, sólo de esa forma la Comisión podría estar en aptitud de proyectar un acuerdo de resolución exhaustivo que reparase en la totalidad de los recursos acumulados con antelación al 12 de septiembre de 1999 y acreditar su erogación.

#### IV. VIOLACIONES PROCEDIMENTALES

Además de no haber contado con una indagatoria exhaustiva y haberse negado cualquier posibilidad de investigación posterior al emplazamiento, contradiciendo con ello criterios del Tribunal Electoral del Poder Ju-

dicial de la Federación, también se puede señalar un número importante de violaciones procedimentales.

Respecto de la posibilidad de realizar indagatorias *ex post* al emplazamiento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución SUP-RAP-046/2000, páginas 24, 25 y 28, estableció lo siguiente:

...Una característica esencial de este procedimiento, está constituida por el conjunto de atribuciones conferidas a la Comisión de Fiscalización, para la investigación de las cuestiones sobre las que versa la queja, de las que se desprende que los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral...

En consecuencia, la investigación por parte de la autoridad competente no debe constreñirse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que poseen sus dependencias, puesto que, cabe decirlo, su naturaleza pone de manifiesto que, en realidad, el procedimiento investigatorio no es un juicio en el que la autoridad fiscalizadora sólo asume el papel de un juez entre los contendientes, sino que su quehacer, dada la naturaleza propia de la queja, implica realizar una verdadera investigación con base en las facultades que la ley le otorga, para apoyarse, incluso, en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en la queja.

Por el contrario, la circunstancia de que los artículos 40, 82, apartado 1, inciso *b*, y 270, apartado 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el numeral 6, apartados 6.5 y 6.7 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, se prevea esa potestad probatoria sin sujetarla a un momento determinado, permite afirmar que la propia potestad puede ejercitarse válidamente:

- a) Antes del emplazamiento del partido a quien se le imputa la conducta ilegal;
- b) Durante la integración y substanciación del expediente; y
- c) Cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral conoce de los proyectos de dictamen y resolución elaborados por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Po-



líticas del propio Instituto, para su decisión, y advierte que no están debidamente esclarecidos los hechos materia de la queja y, por tanto, evidentemente acorde a sus atribuciones, debe ordenar a dicha Comisión que investigue los puntos específicos que no están aclarados, como se colige de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 40, 49-B, párrafo 4, y 82, párrafo 1, incisos *b* y *w*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales...

Las violaciones procedimentales son, en buena medida, producto de una incorrecta interpretación del artículo 5o. del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2000. El artículo 5o. del citado reglamento determina:

5. 1. El órgano responsable de tramitar, substanciar y formular el proyecto de dictamen relativo a las quejas presentadas será la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a través de su Secretaría Técnica; en términos de lo establecido por el párrafo 4 del artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, podrá solicitarse la colaboración del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en el trámite y la substanciación del procedimiento.

La norma contenida en ese precepto ha sido interpretada por la mayoría de la Comisión en el sentido de que son el secretario técnico y el presidente de la Comisión los que acuerdan los actos más importantes del procedimiento, prescindiendo de los demás miembros de la Comisión o cuando mucho viendo en éstos meros ratificadores de decisiones tomadas por estos dos funcionarios. Actitud a todas luces ilegal que da al secretario técnico de la Comisión poderes que en los hechos sustituyen la voluntad de la Comisión; en otras palabras, a un funcionario ejecutivo se le dan atribuciones de dirección que no le corresponden, contrariando, entre otros muchos preceptos, el artículo 49-B.4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual le reconoce a la Comisión de Fiscalización la competencia para analizar y dirigir el procedimiento de quejas.



En el caso concreto, se pueden advertir las siguientes deficiencias en el procedimiento:

1) Se violó el principio de contradicción porque la Comisión nunca dio al quejoso la posibilidad de objetar o manifestar sus puntos de vista sobre las pruebas del denunciado y sus correspondientes defensas.

2) Se cerró la instrucción sin acuerdo formal de la Comisión y por la voluntad del secretario técnico.

3) La admisión de pruebas, incluyendo la pericial contable, se hizo sin acuerdo formal de la Comisión.

4) Algunas pruebas se desecharon sin el acuerdo previo de la Comisión, tal como ocurrió con la prueba de informe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con la empresa Visión Films, S. A. de C. V., solicitada por el Partido Verde Ecologista de México (p. 1244, t. XIII, del dictamen).

5) No hubo, durante el procedimiento, un acuerdo formal de la Comisión de Fiscalización para determinar qué pruebas se admitían a los denunciados.

6) La Comisión de Fiscalización no analizó ni deliberó en el momento procesal oportuno y antes de la admisión de pruebas sobre las contestaciones de los partidos denunciados.

7) La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, de manera reiterada, ante negativas de colaboración de particulares y autoridades, dejó de aplicar los artículos 21 y 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, normas supletorias de la actuación de la Comisión, según lo dispone el artículo 12 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2000.

Esas normas establecen la obligatoriedad de colaboración de autoridades y particulares para el desahogo de los asuntos de la competencia de la autoridad electoral y también facultan a la autoridad electoral para imponer medios de apremio en caso de negativa a colaborar o en el supuesto de incumplimiento a acuerdos o solicitudes de la autoridad electoral.

Como consta en el dictamen, un sinnúmero de particulares y autoridades no colaboraron ni prestaron auxilio a la autoridad electoral en la in-

vestigación y jamás se ejercieron a plenitud sus atribuciones para desahogar una investigación plena.

8) El dictamen y el proyecto de resolución no valoraron con exhaustividad las periciales contables. Los redactores de ambos documentos no analizaron, para acreditar o desacreditar las imputaciones, las periciales contables de los partidos oferentes; a lo más, existen alusiones someras y superficiales sobre dichas probanzas sin ahondar en sus alcances como era debido ante una prueba de descargo tan importante como la que nos ocupa. Ello sin dejar de recordar que la Comisión de Fiscalización jamás se impuso, en sesión formal, sobre dichas periciales contables.

9) El emplazamiento es tan escueto, ligero y carente de claridad que los derechos de defensa de los partidos denunciados se ven flagrantemente vulnerados. No se desarrollan a plenitud las imputaciones, no se motivan ni fundamentan los presuntos hechos ilícitos ni se precisan las circunstancias de modo, tiempo y lugar de muchas conductas adjudicadas a los denunciados. Se alude a unos documentos de trabajo en los que tampoco se observan las normas más elementales para hacer llamar a proceso a una persona, minando así las capacidades de defensa y audiencia de los partidos involucrados.

Estos ejemplos, que no aspiran a ser exhaustivos, muestran la supeditación de la Comisión de Fiscalización a las decisiones unilaterales del presidente y del secretario técnico de la Comisión. En términos jurídicos, hubiera procedido la anulación del procedimiento y la necesidad de reponerlo, porque la Comisión de Fiscalización, como tal, no ejerció su atribución de dirección durante el procedimiento.

## V. FALTA DE EXHAUSTIVIDAD EN LA INVESTIGACIÓN

La investigación a todas luces no fue exhaustiva. La exhaustividad es una exigencia de todo procedimiento sancionador. Sobre el particular el Tribunal Electoral emitió la siguiente tesis:

EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIO DE. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones

sometidas a su conocimiento, y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo, asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política...

Estamos frente a una queja en la que persisten los hechos controvertidos y que no es posible resolver a plenitud, porque no se investigó de manera completa. Ya el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha referido al objeto de la facultad de investigación del Instituto Federal Electoral en el expediente SUP-RAP-009/2000:

El establecimiento de esta facultad tiene por objeto, evidentemente, que la referida autoridad conozca *de manera plena, la verdad* sobre los hechos sometidos a su potestad, con el fin de lograr la tutela efectiva del régimen jurídico electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general...

...con los medios de prueba allegados al expediente es factible conocer *con certeza los términos, condiciones y particularidades de las cuestiones que se hicieron de su conocimiento*, debe formular el proyecto de dictamen correspondiente.

En el presente caso, no se conoció de manera plena la verdad de lo acaecido; los términos, condiciones y particularidades no fueron suficientemente esclarecidas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho acerca de la obligación de investigar:

*La obligación de investigar no se incumple solamente porque no exista una persona condenada en la causa o por la circunstancia de que, pese a los esfuerzos realizados, sea imposible la acreditación de los hechos. Sin embargo, para establecer en forma convincente y creíble que este resultado no ha sido producto de la ejecución mecánica de ciertas formalidades procesales sin que el Estado busque efectivamente la verdad, éste debe demostrar que ha realizado una investigación inmediata, exhaustiva, seria e imparcial.*

Lo jurídicamente procedente era que el Consejo General ordenara la devolución del asunto para que se asumiera un compromiso con la verdad y la certeza, esto con fundamento en la atribución que el Tribunal Electoral le ha reconocido al órgano superior de dirección en el expediente SUP-RAP-009/2000:

...cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral conoce del dictamen elaborado por la junta general ejecutiva, para su decisión, y advierte que *no están debidamente esclarecidos los puntos de hecho correspondientes* y, por tanto, ordena a dicha junta la investigación de los puntos específicos que no están esclarecidos.

Los principales defectos de la investigación fueron:

- a) No existió una investigación adecuada de los recursos del financiamiento paralelo provenientes del extranjero.
- b) No existió una investigación adecuada de la participación de Vicente Fox Quesada en los hechos relativos al financiamiento paralelo.
- c) No existió una investigación adecuada de la participación de miembros del Partido Acción Nacional en el financiamiento paralelo.
- d) No existió una investigación adecuada del anónimo que se entregó en mi oficina.
- e) Deficiente investigación de la empresa belga Dehydration Technologies Belgium (pp.1672-1676).
- f) Deficiente investigación de la posible conexión entre el Instituto Internacional de Finanzas León S. C., el Senado y la empresa Medios Masivos Mexicanos, S. A. de C. V. (p. 1884, t. XXI).
- g) Deficiente investigación sobre los recursos no identificados (pp. 1889-1891, t. XXI).
- h) Deficiente investigación de la transferencia de 85,000.00 dólares de Valeria Korrodi Ordaz a Carlota Robinson.
- i) Deficiente investigación de los supuestos \$7,000,000.00 (siete millones de pesos 00/100 M. N.) de gastos personales de Carlota Robinson.

A continuación desarrollaré cada uno de los incisos anteriores.

1) Respecto al financiamiento paralelo proveniente del extranjero, el dictamen y el proyecto de resolución se quedan con las aportaciones que

por la cantidad de 11,000.00 (once mil) dólares hizo Luis Arturo Delgado a la personal moral Amigos de Vicente Fox, A. C. La investigación, como se desprende del dictamen, no fue consistente y exhaustiva sobre las posibles aportaciones de las asociaciones de migrantes mexicanos en los Estados Unidos. Tanto a Armando Moreno, Felipe Aguirre, Jorge Mújica, como a otros emigrantes, jamás se les insistió seriamente para que proporcionaran la información; no se solicitó, por ejemplo, el auxilio de las autoridades estadounidenses para que la investigación tuviese éxito. Al señor Juan Hernández Senter, otrora encargado de la Oficina de Atención a Migrantes de la Presidencia de la República, no se le solicitó de manera formal un informe, a partir de un cuestionario preciso, bajo protesta de decir verdad, en el que indicara su papel y relación concreta con las organizaciones de migrantes y el presunto apoyo económico a la campaña de Vicente Fox Quesada. La respuesta del 2 de abril de 2003 de Juan Hernández Senter es vaga y confusa. La autoridad electoral no formuló un requerimiento adicional hasta el esclarecimiento pleno de los hechos, por lo que se dobló a su imprecisa respuesta.

La autoridad electoral jamás solicitó el apoyo del sistema bancario estadounidense, incluida la Reserva Federal, para allegarse de información respecto a las transferencias bancarias y movimientos financieros de las empresas de los hermanos Fox (Fox Brothers), las empresas de Lino Korrodi Cruz, la asociación civil Amigos de Vicente Fox, el Instituto Internacional de Finanzas León, S. C., el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia, Carlota Robinson y Lino Korrodi.

Tampoco se investigó debidamente en el sistema bancario estadounidense, incluida la Reserva Federal, el origen de los depósitos en dólares a la asociación Amigos de Vicente Fox, verificados en cuentas de Tijuana, Baja California, descritos en las páginas 1848-1852 del dictamen.

2) En cuanto a la participación de Vicente Fox en el financiamiento paralelo, cabe decir que no obstante las menciones de su responsabilidad contenidas en el dictamen por no informar a la Coalición —ni a la autoridad electoral— del financiamiento ilegal, jamás fue requerido por la autoridad electoral para que explicitara de manera pormenorizada su vinculación con el sistema ilegal de financiamiento paralelo y aportara elementos de convicción adicionales sobre el mismo que permitieran contar con un conocimiento cabal y preciso sobre la manera en que se tejió el esquema financiero.

3) Sobre la participación de los dirigentes del Partido Acción Nacional en el financiamiento paralelo, la autoridad electoral minimizó o eliminó la importancia de los elementos cognoscitivos de esa relación. El Dictamen, página 1349, tomo XIV, dice textualmente: “...no se trata de un problema cognoscitivo, sino de cumplimiento de deberes...”; afirmación grave porque los elementos cognoscitivos eran fundamentales para la investigación y la determinación de las responsabilidades.

El propio dictamen y el proyecto de resolución acreditan la existencia de esos vínculos por lo menos sobre dos hechos probados: los recursos provenientes del Senado de la República —del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional— y la aportación de \$100,000.00 del Grupo Alta Tecnología en Impresos, S. A. de C. V., al Partido Acción Nacional. Esos hechos probados, que vinculan al Partido Acción Nacional y a sus dirigentes con el sistema de financiamiento paralelo, no son los únicos. Constan en la investigación, por lo menos, los siguientes elementos de convicción:

- Copias de cheques de Banamex del 17 de mayo de 2000 por \$10,000.00 en favor tanto de Amigos de Vicente Fox como del Partido Acción Nacional, en donde quien recibe ambos cheques es la señora María Amparo Clausell. Es decir, dicha persona recoge los cheques tanto a nombre del Partido Acción Nacional como de Amigos de Vicente Fox (pp. 1174 y 1175, t. XII, del dictamen).
- Carta del legislador Fauzi Handam a Luis Felipe Bravo Mena, dirigente del Partido Acción Nacional, en donde le advierte de los riesgos del financiamiento paralelo (p. 1185, t. XII, del dictamen).
- Testimonio notarial en el que Carlos Antonio Rojas Magnon manifestó que durante el periodo de precampaña, campaña y transición gubernamental, el Partido Verde Ecologista de México no fue informado del financiamiento paralelo (p. 1348, t. XIV, del dictamen).
- Pruebas técnicas de dos videos consistentes en entrevistas de televisión a Lino Korrodi Cruz, en las que el operador del sistema de financiamiento paralelo reconoce el vínculo con el Partido Acción Nacional y no con el Partido Verde Ecologista de México (pp. 1348 y 1349, t. XIV, del dictamen).
- Transferencia de Carlota Robinson Kauachi al Partido Acción Nacional, el 28 de abril de 2000, por la cantidad de \$200,000.00

que posteriormente fueron retirados de las cuentas del Partido Acción Nacional, seguramente para borrar las huellas del financiamiento paralelo, y que el dictamen consideró, erróneamente, que no constituía falta alguna.

- Anónimo recibido en mi oficina el 9 de junio de 2003 que no fue valorado como prueba pertinente por el dictamen y que alude a la relación de transferencias de recursos entre Lino Korrodi y la tesorera del Partido Acción Nacional, Gabriela Ruiz del Rincón.

Todos estos elementos, tanto los que el dictamen considera probados como los que desecha, eran más que suficientes para haber requerido información pormenorizada a los dirigentes del Partido Acción Nacional, en especial a su presidente, Luis Felipe Bravo Mena. La Comisión de Fiscalización, por mayoría de votos, una y otra vez rechazó esa pretensión, que de haberse producido hubiese, sin lugar a dudas, fortalecido la *evidencia del vínculo directo entre los operadores del sistema ilegal de financiamiento paralelo y el Partido Acción Nacional*. La Comisión de Fiscalización no sólo no quiso investigar de manera exhaustiva a los dirigentes del Partido Acción Nacional, sino que obvió, para efectos de responsabilidad, la relación existente entre los operadores del financiamiento paralelo, incluyendo a Vicente Fox, y el Partido Acción Nacional. En otras palabras, los protegió.

4) En relación con el anónimo recibido en mi oficina el 9 de junio de 2003, en donde se alude a aportaciones en dólares de Lino Korrodi a Gabriela Ruiz del Rincón, tesorera del Partido Acción Nacional (pp. 1754 y ss., t. XIX, del dictamen), es dable señalar que la investigación fue deficiente, pues se trataba de una indagatoria sobre militantes del Partido Acción Nacional y, por lo tanto, no bastaba con requerirles información para que expresaran si habían o no donado recursos —debe recordarse que dos señalaron que no lo habían hecho—, sino que era necesario acudir a otras vías, en especial a la prueba de informes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el objeto de preguntarle a dicha dependencia si de los 238 militantes del Partido Acción Nacional que manifestaron haber aportado recursos a dicho Partido asentaron en sus respectivas declaraciones del impuesto sobre la renta dichos donativos, los que de conformidad con el artículo 49.4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son deducibles hasta en un monto del 25%, además de indagar sobre el poder adquisitivo de los presuntos aportantes

para determinar la veracidad de sus respuestas. La autoridad electoral no solicitó dichas probanzas y además invalidó, con razones poco consistentes, las respuestas de los dos militantes que negaron haber realizado las aportaciones. La Comisión de Fiscalización ni siquiera cotejó las firmas de los recibos de los donativos de estas dos personas con las firmas albergadas en las respuestas negativas de los dos presuntos aportantes. De nueva cuenta se advierte una intención clara de protección. Adicionalmente, cabe señalar que la valoración sobre el anónimo y las diligencias que generó no fueron vinculadas, ni siquiera a nivel presuncional, con la entrega tardía de recibos de simpatizantes y militantes del Partido Acción Nacional que pretende ser sancionada con \$100,000.00 por la Comisión.

5) El posible financiamiento proveniente de la empresa belga Dehydration Technologies Belgium al sistema ilegal de financiamiento paralelo no fue debidamente investigado. En especial, el dictamen admite que no puede saberse (pp. 1672 y 1673, t. XVIII) si un monto de 9,880.42 dólares de los 200,000.00 dólares originalmente transferidos, mismos que quedaron en la contabilidad del Instituto Internacional de Finanzas León, S. C., fueron destinados a algún fin electoral. A continuación, sin investigar el destino de esos 9,880.42 dólares de remanente y sin razón alguna, se concluye que los recursos presuntamente provenientes de Bélgica no fueron utilizados para propósitos electorales. La Comisión de Fiscalización debió haber aclarado, mediante prueba de informes a los directivos y ex directores del Instituto Internacional de Finanzas León, S. C., el uso de los más de 9,000 dólares; sobre todo porque hubo transferencias del Instituto Internacional de Finanzas León, S. C., a una de las empresas de Korrodi (Grupo Alta Tecnología en Impresos, S. A. de C. V.) y posteriormente hubo remesas de recursos de esa empresa, vía Carlota Robinson Kauachi, a la asociación civil Amigos de Vicente Fox.

Debe también señalarse que el Instituto Internacional de Finanzas León, S. C., mantuvo vínculos financieros con el Grupo Alta Tecnología en Impresos, S. A. de C. V., que se soportan, según el dictamen, con facturas por concepto de servicios de asesoría. La Comisión de Fiscalización no investiga estos contratos de asesoría, pues supone que se trata de relaciones al margen del financiamiento paralelo, sin tomar en cuenta el papel que las empresas de Korrodi, en especial el Grupo de Alta Tecnología en Impresos S. A. de C. V., tuvieron en el sistema ilegal de financiamiento paralelo.



6) Como se advierte en la página 1884, t. XXI, del dictamen, no se investigó la conexión entre la transferencia de recursos al Instituto Internacional de Finanzas León, S. C., proveniente del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República, y los pagos que dicha sociedad civil realizó a la empresa Medios Masivos Mexicanos, S. A. de C. V. Tal investigación debió realizarse pero, como en otras tantas ocasiones, parece que en este expediente lo que priva es el principio dispositivo y no el inquisitivo. La autoridad se conforma con elementos que obtuvo en la fase previa de la investigación y no instruye nuevas pesquisas, particularmente mediante la prueba de informes a los directivos y ex directivos del Instituto Internacional de Finanzas León, S. C. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas no advierte el contexto: la relación comercial entre el Instituto Internacional de Finanzas León, S. C., Medios Masivos Mexicanos, S. A. de C. V., y la relación entre el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República y el Instituto Internacional de Finanzas León, S. C., en un marco ilegal de financiamiento paralelo y sin recabar información en los contratos respectivos del tipo de asesoría que prestaba dicho Instituto Internacional de Finanzas León, S. C., al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. Tampoco se requiere información a los otrora coordinadores y funcionarios responsables del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional sobre el marco de relación a partir de las mencionadas “asesorías”.

7) Las aportaciones de origen no identificado por más de 73 millones (pp. 1885 y ss., t. XXI, del dictamen), mismas que después se ajustan de manera incorrecta a un poco más de 26 millones, no pudieron ser identificadas en buena medida porque la investigación se centró principalmente en la información bancaria que fue proporcionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sin acudir a otras fuentes como las que aquí se han señalado a manera de ejemplo: requerimiento de información a Vicente Fox, Luis Ernesto Derbez, Luis Felipe Bravo Mena, entre otros. Además, no se acudió al sistema bancario de los Estados Unidos para aclarar el origen de muchos de esos recursos.

8) En este contexto del financiamiento paralelo, resulta irrisoria la conclusión que en la página 1490, t. XV, del dictamen se expone. La historia de la transferencia de 85,000.00 dólares de Valeria Korrodi Ordaz a Carlota Robinson acerca de préstamos personales mueve por lo menos a la duda. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y

Agrupaciones Políticas no tiene dudas, y acepta el indicio de las declaraciones ante la Procuraduría General de la República de Estefanía Korrodi y de Valeria Korrodi, sin acudir a elementos adicionales de prueba que generen plena convicción. En lugar de ello, y para descartar cualquier origen ilícito de los 85,000.00 dólares, se queda el dictamen con el hecho de que Valeria Korrodi tiene su domicilio en México, y sin confirmar en el sistema bancario estadounidense la fuente de aportaciones de recursos a Valeria y Estefanía Korrodi. El propio dictamen advierte (p. 1491, t. XV) que el supuesto regalo que el suegro de Valeria le entregó a ella y a su esposo fue posterior a las transferencias que Valeria Korrodi hizo a las cuentas de Carlota Robinson Kauachi.

9) De igual manera son inaceptables las conclusiones del dictamen sobre los más de 7 millones de pesos de gastos personales de Carlota Robinson. Esos gastos personales pudieron también ser parte del pago a proveedores en la campaña de Vicente Fox, pero no se investigaron hasta sus últimas consecuencias. El monto tan elevado y el periodo tan corto de tiempo en el que se realizaron debieron implicar para la autoridad una línea de investigación que era necesario ejecutar, tanto por el contexto del financiamiento paralelo como por el papel tan destacado que tuvo Carlota Robinson Kauachi. Para el dictamen (pp. 1479 y 1480, t. XV), sin embargo, esos gastos fueron efectivamente personales y no tuvieron vínculo alguno con el financiamiento paralelo. Se trató, sin lugar a dudas, de un presentimiento de la autoridad.

Todos los ejemplos anteriores, más otros que se podrían detallar, muestran una investigación no exhaustiva, incompleta y precipitada.

## VI. CANDIDATO Y OPERADORES DEL FINANCIAMIENTO PARALELO NO FUERON PARTE DE UN PROCEDIMIENTO QUE CONCLUYERA EN SANCIÓN

Es, a mi juicio, totalmente incorrecto señalar que el Instituto Federal Electoral no puede instaurar procedimientos administrativos de sanción en contra de particulares, candidatos o dirigentes de partidos políticos, cuando éstos han violentado las normas electorales. No sólo estamos en presencia de ilícitos atípicos, como el abuso del derecho o el fraude a la ley, sino ante normas vigentes que establecen esa posibilidad jurídica.

El artículo 39.2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala: “Las sanciones administrativas se aplicarán por el

Consejo General del Instituto Federal Electoral con independencia de las responsabilidades civil o penal que en su caso pudieran exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, las agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos”.

Por su parte, el artículo 272.1 del mismo Código determina:

A quien viole las disposiciones de este Código sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público, se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más. En la determinación de la multa, se seguirá en lo conducente el procedimiento señalado en los artículos anteriores.

Por último, el artículo 269, párrafo 1, indica: “Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes podrán ser sancionados...”.

Estas normas claramente facultan al Instituto Federal Electoral para instaurar procedimientos en contra de particulares, candidatos y dirigentes de partidos y agrupaciones políticas. La Comisión no sólo no se planteó esa posibilidad, sino que además omitió, en el t. XII del dictamen, la transcripción del artículo 272.1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el caso concreto, la gravedad de los hechos derivados del sistema ilegal de financiamiento paralelo obligaba a instaurar un procedimiento al menos en contra del candidato presidencial. El dictamen en distintas partes alude a la responsabilidad de Vicente Fox Quesada. En las páginas 1337 y siguientes del t. XIV se señala:

Admniculados los diversos elementos referidos, esta autoridad llega a la convicción inequívoca de que el ciudadano Vicente Fox Quesada se encontró en aptitud de hacerle saber al Partido Acción Nacional desde el 12 de septiembre de 1999, y al Partido Verde Ecologista de México desde el 4 de diciembre de 1999, que “amigos-simpatizantes” de su persona realizaban aportaciones a una Asociación Civil que llevaba su nombre, del cual era presidente honorario, y que lo apoyaba en la competencia por la Presidencia de la República, de modo que dichas aportaciones quedaran debidamente registradas por los partidos que lo hicieron suyo como candidato y que después conformaron la coalición Alianza por el Cambio.

Esta cita, y otras más que se pueden extraer del dictamen, aluden a la responsabilidad del candidato presidencial de la Alianza por el Cambio. Lo mismo puede señalarse de los principales operadores del financiamiento paralelo: Lino Korrodi Cruz, Carlos Rojas Magnon y Carlota Robinson Kauachi, entre otros. Además de los empresarios aportantes. Sin embargo, la Comisión no inició procedimiento alguno, debiendo hacerlo.

Se podría argumentar que en otras ocasiones y sobre otros asuntos no se ha instruido procedimiento alguno en contra de particulares, candidatos y dirigentes. Esos hechos y la deficiencia histórica del Instituto Federal Electoral en la materia no son óbice para dejar de acatar normas como la contenida en el artículo 272.1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues además de que los hechos podrían quedar en la impunidad individual respecto del candidato presidencial y de los principales operadores del financiamiento paralelo, se está mandando una y otra vez la señal a los actores políticos del país para que actúen al margen de las normas electorales. La autoridad electoral está incentivando la violación de las normas electorales sobre financiamiento con su conducta omisiva.

## VII. TOPES A GASTOS DE CAMPAÑA

Contrario al criterio asumido por la mayoría de la Comisión de adoptar una interpretación amplia y no restringida que toma como fecha de partida de las pesquisas el 12 de septiembre de 1999 y concluye el 31 de diciembre de 2000, en el rubro relativo a gastos de campaña la temporalidad comprende del 19 de enero de 2000 al 31 de diciembre del mismo año. En este rubro se asume una interpretación restringida e incluso opuesta a la que fundamenta la fecha de corte para el inicio de las investigaciones.

Para evidenciar lo contradictorio del dictamen y la falta de asunción plena de las consecuencias de sus propios argumentos me permito transcribir una parte del mismo:

En principio, se debe hacer notar que para efectos de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos resulta indispensable establecer que el momento de la formalización de una *candidatura* y, por ello el nacimiento de la obligación de un partido de reportar como propias las aportaciones que se hagan *a favor de dicho candidato*, es cuando un ciudadano es favo-

recido como *el aspirante a un cargo de elección popular de ese partido* como resultado de las normas procedimentales establecidas en sus estatutos.

En ese sentido cabe distinguir dos momentos, uno cuando se cumplen los procedimientos formales determinados estatutariamente para *designar a un candidato* (elección abierta o cerrada, convención de delegados, o cualquier otro) a partir del cual se han cumplido con todas las formalidades necesarias para que, para efectos de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, pueda considerarse ya establecido el vínculo que obliga a los partidos a asumir como propio lo recaudado y erogado por terceros para promover la imagen de quien *resultó designado*, y otro que es cuando, como sostiene el Partido Acción Nacional, se formaliza mediante la toma de protesta, la designación previamente realizada. Debe señalarse que, para efectos de la fiscalización de los recursos partidarios, este segundo momento resulta intrascendente.

Lo anterior es así por distintas razones, a saber:

a) Puede sostenerse legítimamente que un individuo es considerado como el *candidato* de un partido político cuando ha superado los mecanismos internos de designación. En el caso que ocupa el presente procedimiento, puede afirmarse válidamente que al resultar el vencedor de la elección interna del Partido Acción Nacional, *celebrada el 12 de septiembre de 1999, Vicente Fox Quesada ya era considerado como el candidato presidencial de dicho partido*, con independencia que aún no se hubieran culminado todas las fases determinadas reglamentariamente para considerar concluido el proceso interno de selección de la candidatura a la Presidencia de la República. Dicho en otras palabras, *hablar de Vicente Fox Quesada después de la fecha mencionada ya implicaba hablar de quien había triunfado en el proceso de selección interna del Partido Acción Nacional*.

En ese sentido, ante los ojos de los simpatizantes, tanto del partido como de él mismo, el C. *Vicente Fox Quesada era el candidato presidencial* desde el momento mismo en que resultó vencedor en las elecciones internas del 12 de septiembre; *y en ese sentido sobra decir que dichos simpatizantes son potenciales aportantes de recursos para favorecer esa candidatura...*

Siendo así, queda claro que desde el 12 de septiembre de 1999 Vicente Fox era el *candidato* del Partido Acción Nacional y, en consecuencia, desde esa fecha se empezaron a realizar *gastos para la campaña de un candidato a la Presidencia de la República*, mismos que deben sumarse al rubro relativo a los gastos de campaña. No hacerlo, además de inconsistente, abre la puerta a un “incentivo perverso” (por retomar el vocabulario de la mayoría de los integrantes de la Comisión): los partidos políti-

cos evadirán los topes de gastos de campaña, quebrantarán la equidad, burlarán la actuación fiscalizadora de la autoridad electoral, trastocarán los principios fundamentales del sistema de partidos y se colocarán en una situación de ilegítima ventaja con respecto al resto de las entidades de interés público, pues de hoy en adelante sabrán que los gastos que realicen en el periodo que transcurre entre la selección del candidato y el registro formal de la candidatura ante el Instituto Federal Electoral, no estarán sujetos a ningún tope, por lo que es de suponer que propenderán a alejar el momento de designación del candidato al plazo legal de registro ante el Instituto Federal Electoral. De esta forma, el candidato y el partido que lo postula podrían verse beneficiados de aportaciones de quienes *de facto* consideran esa candidatura sin que exista la obligación del partido de reportar esas aportaciones y erogaciones como propias de la campaña comicial, lo cual no sólo constituiría a todas luces un fraude a la ley, sino también una situación contraria a los objetivos de la fiscalización y la equidad. Desde el momento de la selección interna del candidato las erogaciones que con posterioridad se realicen *para la obtención del voto ciudadano* deben reputarse como gastos de campaña y por consiguiente estar sujetos a los topes que señala la legislación electoral.

Cabe aclarar que las aportaciones y gastos que se realizaron en el proceso de selección interna del candidato debieron estimarse como parte de las actividades ordinarias del Partido Acción Nacional; el financiamiento realizado con antelación al 12 de septiembre de 1999 debió reportarse en el informe anual, mientras que el realizado con posterioridad a dicha fecha, *con el propósito de obtener el voto ciudadano*, debió registrarse para efectos de topes a los gastos de campaña.

La iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1996 tuvo por objeto fortalecer la democracia de nuestro país y el sistema de partidos.

Se decía en la iniciativa:

Durante esta década México ha vivido una serie de cambios normativos en su orden constitucional que vienen transformando la naturaleza de sus instituciones político electorales. Estas transformaciones se han sustentado en la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país: la pluralidad partidista; la participación ciudadana; la certeza; la legalidad; la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias, así como la equidad de las condiciones de la competencia electoral.

Para consolidar esta protección, es necesario que sea en la Constitución donde se sienten las premisas fundamentales de la transparencia y la equidad en las condiciones de la competencia. El primer objetivo es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía.

Para finalizar este apartado, la iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, con el objeto de dar fundamento al marco legal secundario que habrá de contener dicho sistema, además de puntualizar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos en las campañas electorales, los montos máximos que podrán tener las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y las correspondientes sanciones ante el eventual incumplimiento de las reglas del financiamiento.

Con lo anterior, se pretende sentar las bases para una sana política de fiscalización y control de las finanzas de los partidos, que responda al interés de la sociedad por brindar una máxima transparencia a la obtención y utilización de recursos por parte de dichas organizaciones. Esta política promoverá asimismo una mayor confianza de los mexicanos en sus organizaciones partidistas, contribuyendo así a impulsar la participación ciudadana en la vida democrática del país.

De aceptar una postura como la de la mayoría de la Comisión, se llegaría a la aberración de estimar que la exigencia dirigida a los partidos políticos de no exceder el tope de gastos de campaña, contenida en una norma de orden público y de cumplimiento ineludible, quedaría sujeta a una temporalidad *formal* y no al tiempo de campaña *real*, que se realiza desde la designación del candidato, con lo cual se ocasionaría la situación que precisamente se quiere evitar, consistente en que no sea la inversión de grandes cantidades de recursos la que condicione el resultado de la elección, destruyendo la pluralidad en la contienda electoral, pues sólo los partidos políticos que cuenten con mayores recursos estarían en aptitud de alcanzar el triunfo.

En el voto particular de la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-402/2003 (caso delegación Miguel Hidalgo), se dice —con razón—, luego de aludir al tema de los topes a los gastos de campaña, que “el mencionado requisito de equidad *no tiene por objeto la tutela de derechos de los partidos*, sino establecer las condiciones que permitan al elector emitir su voto de *manera libre*, a partir de la información con la que cuente”.

Las diferencias entre el criterio de la mayoría y mi posición quedarían de la siguiente manera:

	<i>Dictamen 18 de enero de 2000 a 31 de diciembre de 2000</i>	<i>Voto particular 12 de septiembre de 1999 a 31 de diciembre de 2000</i>	<i>Diferencia</i>
Topo de gastos de campaña para la elección de presidente en el 2000	\$491,816,870.75	\$491,816,870.75	—
Reporte de la Coalición Alianza por el Cambio en el informe de gastos de campaña	\$454,860,086.69	\$454,860,086.69	—
Gastos de campaña vinculados a la elección presidencial y no reportados a la autoridad	\$55,289,395.15	\$91,227,572.00	+\$35,938,176.85
Gasto total de la Coalición durante la campaña para presidente	\$510,149,481.88	\$546,087,658.69	+\$35,938,176.81
Superación del topo de gastos de campaña	\$18,332,611.13	\$54,270,787.94	+\$35,938,176.81
<i>Sanción</i>	<i>\$233,317,923.46</i>	<i>\$305,221,550.00</i>	<i>+\$71,903,626.54</i>

Lo anterior tomando las cifras contenidas en el dictamen y cambiando, únicamente, la temporalidad a partir de la cual se deben reputar como gastos de campaña las erogaciones realizadas con miras a la obtención del voto público. Por lo demás, como quedó asentado en el voto particular, los criterios para sancionar el quebrantamiento a los topes de campaña deben ser más severos cuando estamos ante una elección presidencial, en la que se elige al titular de un poder, que cuando estamos ante una elección de diputados o senadores, en la que se elige a un legislador entre quinientos o ciento veintiocho, respectivamente. Es evidente que *la sanción debió ser más drástica tratándose de la campaña presidencial.*



## VIII. ARTÍCULO 48, PÁRRAFOS 1 Y 13

En el dictamen (páginas 1525 y siguientes) se hace una interpretación errónea del artículo 48, párrafos 1 y 13, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dispone el numeral en comento:

### Artículo 48

1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto *durante las campañas electorales*, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 1, inciso *c*.

...

13. *En ningún caso*, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

Para la mayoría de la Comisión, el alcance de ambos párrafos se acota a una temporalidad determinada: las campañas electorales. Se asienta en el dictamen:

En otras palabras, la prohibición a terceros ajenos a los partidos políticos prevista en el párrafo 13 del artículo 48 arriba transcrito, en el sentido de abstenerse de contratar propaganda en radio y televisión a favor de algún partido político o candidato, sólo rige durante las campañas electorales, según lo dispuesto en el párrafo 1 del propio artículo 48. Esto es así puesto que, en la medida en que se trata de una norma restrictiva del ejercicio de derechos fundamentales —como lo es la libertad de expresión— ésta sólo puede tener la finalidad de salvaguardar la sana y equitativa competencia electoral, por lo que exclusivamente puede entenderse acotada en el tiempo, es decir, durante la campaña electoral.

El artículo 48 ha sido objeto de múltiples reformas. Los párrafos 1 y 13 tienen un origen diverso. El contenido normativo del actual párrafo 1 data de la reforma de 1993; en tanto que el del párrafo 13 es un producto de la reforma de 1996. Del análisis de las dos iniciativas que dieron origen a dichos párrafos se comprueba que sus finalidades eran diversas, una de

ellas sujeta a una temporalidad determinada (párrafo 1) y otra carente de temporalidad limitada, por lo que opera en cualquier tiempo (párrafo 13).

En efecto, mientras que el párrafo 1 alude al periodo de “*las campañas electorales*”; el párrafo 13 es categórico cuando inicia afirmando “*en ningún caso*”. Al párrafo 1 se le establece una temporalidad, al 13 no. Si el legislador hubiera deseado acotar el plazo del párrafo 13 hubiera empezado diciendo: “*durante las campañas electorales, no se permitirá la contratación...*”. Empero, utiliza la expresión “*en ningún caso*”; lo que denota que durante las campañas y fuera de ellas se prohíbe la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

Ello significa que para los *partidos políticos* las reglas del artículo 48 se sujetan a una temporalidad determinada: *las campañas electorales*. Fuera de esa temporalidad los partidos políticos pueden contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes sin sujetarse a las reglas del citado artículo. En cambio, para los *terceros*, la prohibición de contratar propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato es absoluta y *en todo momento*, durante o no las campañas electorales. *La distinción en la temporalidad se deriva del destinatario de la norma: 1) partidos políticos, campañas electorales; 2) terceros, en cualquier tiempo, esto es, dentro o fuera de las campañas electorales.*

Lo anterior tiene importancia en razón de que la interpretación de los autores del dictamen exime de responsabilidad por la contratación que terceros realizaron a favor de los partidos políticos involucrados, en una clara interpretación contraria al sistema de partidos. De aceptarse dicha interpretación, personas distintas a los partidos políticos podrán, en una etapa distinta a la de las campañas electorales, contratar propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato, trastocando el sistema de partidos que exige que sean las entidades de interés público las únicas que contraten espacios en radio y televisión durante las campañas electorales, de conformidad con las reglas del artículo 48, y fuera de las campañas sin sujeción a dichas reglas.

La interpretación que asumo de ninguna forma vulnera los derechos fundamentales, pues cumple con las dos exigencias que la doctrina contemporánea precisa para la limitación válida y razonable de un derecho fundamental: *a) estar prevista en la ley, conocido como principio de reserva legal, y b) atender a un fin u objetivo legítimo, a saber, salvaguardar*

el sistema de partidos e impedir que actores ajenos a las entidades de interés público incidan negativamente en la arena electoral.

### IX. A FALTA DE INVESTIGACIÓN, PRORRATEO

En diversos apartados del dictamen se realiza un ejercicio ilegal, arbitrario e injusto. Ante la falta de exhaustividad de la investigación, la formulación de acusaciones ligeras a los partidos involucrados en detrimento de sus capacidades de defensa, el cierre precipitado de la instrucción, la búsqueda de soluciones fáciles y la construcción de conclusiones que difícilmente causaran estado, la mayoría de la Comisión hace un prorrateo de las aportaciones realizadas a través de interpósitas personas.

A manera de ejemplo, reproduzco lo asentado en el dictamen en las páginas 1544 y siguientes, donde luego de concluir que Carlota Robinson realizó, como interpósita persona, una aportación a Amigos de Vicente Fox, A. C., de \$3,760,000.00, se dice:

Según se indicó, la Comisión de Fiscalización considera que Carlota Robinson es interpósita persona o intermediaria a través de la cual otras personas físicas y morales realizan aportaciones a Amigos de Vicente Fox, A. C. Dichas personas físicas y morales son las siguientes, tomando en cuenta el origen de los recursos de Carlota Robinson:

<i>Origen</i>	<i>Monto (\$)</i>	<i>%</i>
Genaro Baca Madrid	3,028,700.00	15.40
Claudia Narváez Provencio	1,300,000.00	6.60
Valeria Korrodi Ordaz	794,325.00	4.00
Víctor D. Almeida	460,000.00	2.40
Arturo Quintero Treviño	50,000.00	0.30
No localizados	1,024,291.30	5.20
K-Beta	5,496,000.00	27.90
ST & K de México	1,305,786.30	6.60
Grupo Alta Tecnología en Impresos	5,135,000.00	26.00
Efectivo	1,013,025.00	5.10
Laura Robinson Kauachi	100,000.00	0.50
<i>Total</i>	<i>19,707,127.60</i>	<i>100.00</i>

EXPOSICIÓN DEL VOTO PARTICULAR AMIGOS DE FOX

123

En consecuencia, se considera que el origen de los recursos entregados a Amigos de Vicente Fox, A. C. a través de Carlota Robinson es el siguiente:

<i>Nombre</i>	<i>Monto (\$)</i>
Genaro Baca Madrid	579,040.00
Claudia Narváez Provencio	248,160.00
Valeria Korrodi Ordaz	150,400.00
Víctor D. Almeida	90,240.00
Arturo Quintero Treviño	11,280.00
No localizados	195,520.00
K-Beta	1,049,040.00
ST & K de México	248,160.00
Grupo Alta Tecnología en Impresos	977,600.00
Efectivo	191,760.00
Laura Robinson Kauachi	18,800.00
<i>Total</i>	<i>3,760,000.00</i>

Como vemos, ante la imposibilidad de hacer conclusiones definitivas —por los menguados elementos que obran en autos, merced a la anémica investigación realizada— y una vez precisado el supuesto monto que Carlota Robinson aportó a Amigos de Vicente Fox, A. C. (\$3,760,000.00), se obtienen porcentajes de aportaciones de distintas personas a Carlota Robison y de allí se estiman las aportaciones a la citada asociación civil.

Lo anterior es un ejercicio inadmisibles en materia punitiva, máxime que de dichos ejercicios se adjudican aportaciones a entes a quienes la legislación les prohíbe realizar aportaciones, por sí o a través de interpósitas personas, cuya sanción es siempre más severa. Lo anterior sería tanto como si un juez penal, ante la imposibilidad de adjudicar la responsabilidad a un agente defraudador de una persona moral, condenara a cada uno de los accionistas de una sociedad en la medida de su aportación social a la persona moral, esto es, les prorrateara su responsabilidad.

El procedimiento administrativo sancionador electoral se inscribe en el ejercicio de las facultades punitivas del Estado, es de aplicación estricta y por ende no cabe *la mayoría de razón*, como se hace en el dictamen, en una operación propia de un ejercicio matemático, pero no de una autoridad capaz de imponer sanciones. *Las responsabilidades se aplican de manera certera, no probabilística.*

Más aún, contrario a toda la lógica en que se sustenta la función punitiva del Estado, en el dictamen no se asumen los principios que la dogmática más progresista ha creado en favor del imputado.

En obediencia del principio *pro libertatis*, los aportaciones de Carlota Robinson a Amigos de Fox, A. C., no se debieron repartir de manera proporcional entre las personas que a su vez hicieron aportaciones a la primera. Era preciso asumir la aportación de la persona física o moral que resultara más favorable a los partidos imputados. Lo propio era invocar el principio *In dubis favorabilior pars et eligenda* (en la duda ha de elegirse lo más favorable) o el expresado en el *Digesto* romano por el jurisconsulto Gayo: *Semper in dubiis benignio ra praeferenda sunt* (en los casos dudosos se ha de preferir siempre lo más benigno). No hacerlo implica obviar el espíritu humanista que ha alimentado por años a la dogmática punitiva.

#### X. SANCIONES DÉBILES QUE NO VALORARON ELEMENTOS RELEVANTES

El proyecto de resolución no estimó como elementos para valorar las faltas el beneficio de los partidos, el poder financiero de cada uno de ellos, la diferencia en las responsabilidades (en el caso del Partido Acción Nacional no se trata de una *culpa in vigilando* sino de un *dolo in vigilando*), ni los montos de las aportaciones en juego.

Es importante tomar en cuenta el beneficio que recibió cada partido en términos de poder político y de representación en el Congreso. Sin embargo, el proyecto de resolución no hace una valoración en ese sentido cuando, claramente, uno de los partidos, Acción Nacional, fue el más beneficiado en el 2000 en términos de representación electoral, pues su militante arribó a la titularidad del Poder Ejecutivo.

Tampoco tomó en consideración el poder financiero de los partidos. No sólo por lo que ve al financiamiento que aportaron a la Coalición Alianza por el Cambio, sino también el estado financiero que se puede deducir de sus últimos informes anuales y de campaña ante la autoridad electoral.

Lo más grave para efectos de responsabilidad se encuentra en el hecho de que el dictamen y el proyecto de resolución no perciben la distinción entre *culpa in vigilando* y *dolo in vigilando*, tal como se ha reseñado en este voto particular. La diferente participación y vinculación de los dos

partidos que integraron la Alianza por el Cambio en el financiamiento paralelo es más que relevante para diferenciar las sanciones. Es antijurídico e injusto que el dictamen y el proyecto de resolución no se hagan cargo de una diferencia fundamental para fijar cualquier sanción. Desde luego, la sanción que se propone al Partido Verde Ecologista de México en el proyecto de resolución es absurda e injusta, porque su responsabilidad es sólo por no haber supervisado, vigilado y denunciado el financiamiento paralelo; en cambio, la responsabilidad del Partido Acción Nacional reside no sólo en haber faltado a sus deberes de vigilancia, sino a su vinculación directa y probada, según el dictamen, con el financiamiento paralelo, tal como se deduce de las aportaciones del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional al financiamiento paralelo y de la conexión existente entre el Grupo Alta Tecnología en Impresos, S. A. de C. V., con el Partido Acción Nacional, a partir de un donativo probado por \$100,000.00.

Sobre el monto de las aportaciones, el proyecto de resolución debió, con base en la distinción de las responsabilidades —*culpa in vigilando* y *dolo in vigilando*—, distinguir la diferencia de montos. El monto de las sanciones debe aplicarse al Partido Acción Nacional y al Partido Verde Ecologista de México atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno, en tanto que éste sólo tiene una responsabilidad de *culpa in vigilando*.

Las sanciones son extremadamente débiles, sobre todo respecto a los factores que se aplican al financiamiento ilegal que proviene del Senado de la República, del extranjero y la referida a la violación de topes de gastos de campaña.

La sanción respecto a aportaciones del Senado se determina en el doble de lo ilegalmente aportado. Tomando en cuenta que se trata de financiamiento ilegal desde el poder público, el factor debió ser muchísimo mayor para desincentivar conductas futuras. En los términos en los que se propone la sanción hay un incentivo para repetir conductas similares.

La sanción por financiamiento relativa a recursos del extranjero no deja de ser ridícula. Tres y medio tantos de lo ilegalmente aportado incentivará estas prácticas. Un hecho tan grave, que transgrede principios fundamentales previstos en la Constitución y en la ley, a la luz de un contexto de financiamiento paralelo, debió sancionarse con una dureza tal, que dejara muy en claro a futuro que una conducta semejante no puede ser tolerada ni auspiciada.

En cuanto a la violación de los topes de gastos de campaña, el proyecto de resolución toma en cuenta criterios anteriores referidos a violaciones

de topes de gasto en distritos electorales. Aquí estamos en presencia de la violación a topes de gasto de campaña que involucran nada menos que la titularidad de un poder del Estado, por lo que el criterio previo es inaplicable, pues está referido a elecciones en distritos y no a la elección de un poder del Estado, unipersonal y no colegiado. *Tratándose de la elección presidencial la sanción debe ser más severa. La elección tiene por propósito elegir a una persona, no a ciento veintiocho o quinientos. Se trata de la integración de todo un Poder, el Ejecutivo, en el contexto político de un sistema presidencial, y no de la designación de un legislador entre varios. Los supuestos son distintos, las sanciones también deben serlo.*

Además, de manera injusta y arbitraria, el monto de la sanción se divide en *partes iguales* entre los integrantes de la Coalición Alianza por el Cambio. Una vez determinada la propuesta de sanción a una cantidad que asciende a \$233,317,923.46 (doscientos treinta y tres millones diecisiete mil novecientos veintitrés pesos 46/100 M. N.), se cita una disposición reglamentaria y se concluye diciendo en el proyecto de resolución (pp. 45 y 46):

Así las cosas, la sanción a la que se hace acreedora la Alianza por el Cambio al haber superado el tope máximo de gastos de campaña para la elección de presidente de la República debe ser dividida en partes iguales a los partidos integrantes de la citada Coalición, por lo que a cada uno de ellos deberá imponerse una sanción que ascienda a un monto de \$116,658,961.73 (ciento dieciséis millones seiscientos cincuenta y ocho mil novecientos sesenta y un pesos 73/100 M. N.).

La fundamentación y motivación para dividir en partes iguales la sanción es ridícula. Según el proyecto de resolución, la división se sustenta en el artículo 4.10, inciso *b*, del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos e Instructivos Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales que Formen Coaliciones, en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, que señala:

4.10. *Si de los informes de campaña presentados por una coalición, o de su revisión, se desprenden irregularidades que constituyan una falta prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el proyecto de resolución que formule la Comisión de Fiscalización y que someta a la consideración del Consejo General del Instituto, se propondrán*

sanciones para los partidos políticos que hayan integrado la coalición, tomando en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como la gravedad de la falta, de acuerdo con los siguientes principios generales:

a) Si se trata de infracciones relacionadas con la violación a los topes de gasto de campaña, se impondrán sanciones equivalentes a todos los partidos que hayan integrado la coalición.

La disposición en cita es aberrante, quebranta el principio de reserva legal en materia de sanciones, es contraria a la equidad al imponer sanciones iguales y vulnera las normas del debido proceso al tasar la repartición de montos de sanción, sin reparar en las circunstancias propias de cada partido y su grado de responsabilidad en la conducta ilícita.

*Pero más allá del contenido de la disposición en cita, su invocación resulta inaplicable al presente asunto.* Como toda norma especial, su ámbito de aplicación es restringido y nada más puede actualizarse en aquellos supuestos normativos en los que encaje plenamente la conducta. La norma es clara y se refiere a un determinado supuesto normativo: “...los informes de campaña presentados por una coalición...”. *El asunto que nos ocupa es un procedimiento disciplinario específico que se inicia a partir de una queja y no de la revisión de los informes de gastos de campaña;* luego entonces, la invocación de la norma y su indebida aplicación rebasan los supuestos precisos de actualización. Estamos ante una decisión de la Comisión que pretende repartir de manera igualitaria el monto de la sanción en un claro propósito por beneficiar a uno de los dos partidos involucrados. Además de injusto, atenta contra la debida imparcialidad que la Constitución ha incorporado como principio rector de la función electoral.

Por otra parte, el proyecto de resolución pierde de vista el número de violaciones a las disposiciones electorales en su conjunto. Este olvido o descuido deja sin atender una agravante clave en la imposición de sanciones. *No es lo mismo una violación aislada que una práctica sistemática de transgresiones a la normatividad electoral.* En el presente expediente, el cúmulo de irregularidades exige una lectura integral del contexto en el que se orquestó el sistema ilegal de financiamiento paralelo y por ende mayor severidad en la determinación de las sanciones. *Estamos ante un caso sin precedentes por la dimensión de las faltas y el número de irregularidades.*



Contrario a toda la lógica punitiva en la aplicación de sanciones, se propone una aplicación mecánica de los precedentes —distintos, por cierto—, haciendo del operador del derecho un *autómata de la norma*. Los precedentes son guías, no camisas de fuerza. No es lo mismo, por ejemplo, la aportación *aislada* de un ayuntamiento a una campaña de diputado federal para el pago de un desayuno, que una aportación de una fracción parlamentaria a un *sistema* de financiamiento paralelo de una campaña a la Presidencia de la República. No es lo mismo una aportación directa de una de las personas prohibidas por el artículo 49, párrafo 2, del Código, que aquella que se realiza *a través de interpósitas personas*; en este último supuesto existió un ánimo deliberado de burlar a la autoridad y eludir la acción de la justicia, pretendiendo hacer más difícil la obtención de la evidencia.

La Comisión de Fiscalización ha llegado al absurdo de aplicar sanciones tasadas que olvidan las circunstancias propias de cada caso que lo distinguen de los demás. *Ejercer el libre arbitrio de manera fundada y motivada no significa actuar arbitrariamente*; significa atender la naturaleza misma de los asuntos, sus peculiaridades, las lesiones que ocasiona, el ánimo obstruccionista del sujeto pasivo, el contexto de la violación a las normas, lo sistemático de la conducta, etcétera. En un ejercicio decimonónico, se realiza una aplicación silogística de las sanciones.

Las penas obligatorias o tasadas, cualquiera que sea su carácter, son repugnantes a las normas más elementales de derecho punitivo y en consecuencia contrarias a la Constitución y al sistema jurídico mexicano. Lo anterior no permite considerar las circunstancias particulares de cada falta y presunto responsable, incluyendo aspectos pertinentes y específicos de la conducta y el sujeto pasivo.

Por su propia naturaleza, la sanción obligatoria impide la consideración acerca de si la pena es adecuada y hasta permitida como castigo en las circunstancias particulares de un procesado o de una falta determinados. Análogamente, en razón de su aplicación compulsiva y automática, la sanción obligatoria no puede ser objeto de una revisión efectiva en una instancia superior. Esta consecuencia no se puede conciliar con los principios fundamentales del debido proceso. La ausencia de una revisión efectiva ilustra también el carácter arbitrario de la implementación de la pena tasada.

Si bien la condición de un sujeto puede ser un factor sustancialmente agravante para determinar si la pena es adecuada, la propuesta de sanción

no permite tener en cuenta las circunstancias en que una falta determinada se pudo haber cometido ni el grado de culpabilidad del sujeto.

Más particularmente, la imposición de la pena obligatoria prohíbe una consideración razonada de cada caso individual para determinar la pertinencia del castigo en las circunstancias específicas. Por su naturaleza, entonces, este proceso elimina toda base racional para que la autoridad sentencie a un determinado partido en comparación con otro partido, y todo ello pese a la diversidad de niveles de gravedad y culpabilidad que puedan caracterizar a las faltas o a los procesados.

A este respecto, el sentido corriente del término “arbitrario” connota una acción o decisión que se basa en una selección aleatoria o conveniente y no en la razón. *Una decisión arbitraria es aquella que se adopta sin una consideración razonada de las circunstancias del caso respecto del cual se adopta la decisión.* A este respecto, la pena obligatoria puede considerarse arbitraria dentro del significado corriente del término. La decisión de sentenciar a los partidos no se basa en una consideración razonada del caso particular ni en normas objetivas que orienten a la autoridad en la identificación de las circunstancias en que se puede o no aplicar la sanción como castigo adecuado. Por el contrario, la pena se aplica automáticamente una vez establecidos los elementos de la falta.

A este respecto se ha elaborado un principio jurídico común a los regímenes democráticos conforme al cual las penas sólo pueden aplicarse a través de un procedimiento de dictado de sentencias “individualizadas”. A través de ese mecanismo, el acusado tiene derecho a presentar escritos y pruebas referentes a todas las posibles circunstancias atenuantes a su persona o a la falta que ha cometido y se concede discrecionalidad al órgano que impone la sanción para considerar esos factores al establecer si la pena X o Y constituye un castigo admisible, apropiado y razonable.

Los factores atenuantes pueden vincularse a la gravedad de la falta de que se trate o al grado de culpabilidad del infractor en cuestión; entre ellos pueden figurar factores tales como los antecedentes, los factores subjetivos que puedan haber motivado la conducta, el designio y la manera en que se cometió la falta en cuestión. Conforme al análisis que antecede, los altos cánones del debido proceso deben interpretarse también de modo de exigir la aplicación de una sentencia individualizada en los casos en que cabe aplicar la sanción.

En efecto, se ha generado un precepto común conforme al cual el ejercicio de una discreción orientada por las autoridades que dictan la senten-

cia al considerar posibles circunstancias atenuantes de los procesados y faltas individuales es entendida como condición *sine qua non* de una imposición racional, humana e imparcial de la sanción.

La ausencia de discreción de parte de la autoridad que impone la sentencia para considerar las circunstancias particulares de una falta o a efectos de determinar si la pena adecuada puede, en ciertas circunstancias, contravenir condiciones internacionalmente establecidas para implementar la pena.

La Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso Woodson contra el estado de North Carolina, concluyó que una sentencia obligatoria violaba la octava y decimocuarta enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos. La pena obligatoria no satisfacía requisitos constitucionales básicos del debido proceso. La Corte también concluyó que la pena obligatoria no permitía la consideración particularizada de aspectos pertinentes del carácter y los antecedentes de cada condenado antes de imponerle una sentencia, por lo cual era incongruente con el respeto fundamental por la humanidad en que se sustenta la prohibición de un castigo cruel e inusual establecido en la octava enmienda. Respecto de este último fundamento, la Corte formuló las siguientes observaciones elocuentes:

Un proceso que no atribuye significado alguno a facetas relevantes del carácter y a los antecedentes del acusado... trata a todos los condenados por un determinado delito no como seres humanos individuales, sino como miembros de una masa indiferenciada, sin rostro, que serán sometidos a la aplicación ciega de la pena.

Esta Corte había reconocido anteriormente que “para la determinación de las sentencias, la justicia exige en general la consideración de otros factores aparte de los actos particulares por los que se cometió el crimen, así como la consideración de las circunstancias del delito conjuntamente con el carácter y la propensión del delincuente”. *Pennsylvania ex rel. Sullivan c Ashe*, 302 US 51, 55, 82 L Ed 43, 58 S Ct 59 (1937). La consideración del delincuente y del delito para arribar a una sentencia justa y adecuada ha sido considerada como un hecho progresista y humanizador. Véase *Williams c Nueva York*, 337 US, at. 247-249, 93 L Ed 1337, 69 S Ct 1079; *Furman c Georgia*, 408 US, at 402-3, 33 L Ed 2d 346, 92 S Ct 2726 (con el voto discordante de C. J. Burger).

En el caso del Estado contra Mackwanyane y McHunu, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica determinó que la discreción orientada que se

otorgaba a los jueces sudafricanos para considerar las circunstancias personales y los factores subjetivos de los acusados a los efectos de la aplicación de la pena satisfacía en parte el requisito de que la pena no se imponga en forma arbitraria o caprichosa

La experiencia de otras jurisdicciones internacionales y nacionales sugiere, por tanto, que la autoridad debe tener en cuenta las circunstancias individuales de cada procesado y cada ilícito para determinar si puede y debe imponerse determinado tipo de pena, si la sentencia se considera racional, humana y dictada de acuerdo con los requisitos mínimos del debido proceso. Las autoridades de estas jurisdicciones también han sugerido que para que se ejerza en forma racional y no arbitraria, la discreción para dictar sentencia debe estar orientada por principios y normas legislativa o judicialmente prescritas y debe ser objeto de una revisión judicial efectiva, todo ello en aras de garantizar que la pena se impone sólo en las circunstancias más adecuadas y pertinentes.

*En el presente caso, asistimos a una serie de sanciones tasadas a partir de precedentes que por mucho no son aplicables al presente asunto: la sistematicidad de las irregularidades, el tipo de elección en disputa, la dimensión de las faltas, la utilización de todo un sistema de financiamiento paralelo, la utilización de interpósitas personas, etcétera, hacen de este expediente un caso particular que amerita una valoración particular y en consecuencia sanciones acordes con la gravedad y sistematicidad de las conductas en aras de inhibir futuras acciones que atenten contra todo el sistema de financiamiento partidista derivado de la Constitución y demás normas que conforman al ordenamiento jurídico mexicano. Con estos criterios la autoridad vulnera los principios del derecho expresados bajo los aforismos latinos “*ex aequo et bono iudex condemnat*” (el juez condena según la equidad y la buena fe).*