

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, QUE PRESENTAN LA CONSEJERA ELECTORAL A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES Y EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECampaña DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATOS A LOS CARGOS DE DIPUTADOS LOCALES, AYUNTAMIENTOS Y PRESIDENTES DE COMUNIDAD CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 EN TLAXCALA

En la sesión extraordinaria celebrada el 30 de marzo del 2016, el Consejo General aprobó por unanimidad en lo general el dictamen consolidado y la resolución respecto de los informes de ingresos y gastos de precampaña del proceso electoral 2015-2016 del estado de Tlaxcala. Si bien compartimos en lo general el dictamen y resolución en cuestión, estamos en contra de dos criterios de interpretación adoptados por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales respecto a los precandidatos a presidentes de comunidad en Tlaxcala:

- Primero, eximir a los precandidatos a este cargo de elección popular que no entregaron su informe de gastos de precampaña de la sanción que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE” o “Ley General”), para el incumplimiento de dicha obligación, que corresponde a la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos —en caso de haber obtenido la postulación como resultado

del proceso de selección del partido político correspondiente— o la cancelación del registro de la candidatura —en el supuesto de ya estar registrados—;

- Segundo, determinar que sólo se aplicaría la sanción contemplada en la Ley General para el rebase a los topes de gastos de precampaña —pérdida del derecho a registrarse o la cancelación del mismo, según corresponda— a quienes hubieran rebasado al menos con un treinta por ciento el límite establecido por la autoridad electoral local.

Nuestro disenso parte de las razones que a continuación expondremos:

El primero de los criterios que la mayoría del Consejo General adoptó consiste en no sancionar con la pérdida del derecho de registro a los 275 precandidatos a presidentes comunitarios de cinco partidos políticos distintos que fueron omisos en la entrega del informe de ingresos y gastos de precampaña. Esta determinación representa un cambio de criterio frente a los precedentes adoptados por el propio Consejo General y, en nuestra opinión, carece de una fundamentación y motivación jurídica adecuada; además, conlleva la inaplicación directa de una disposición expresa de la Ley General.

Al respecto, la resolución adoptada por la mayoría del Consejo General se sustenta en los razonamientos siguientes:

- a) Que **“se considera que en aquellos casos en los que exista omisión en la presentación de informes de ingresos y gastos al cargo de presidente de comunidad sólo debe sancionarse a los partidos políticos, en el entendido que de no existir operaciones que reportar debieron presentar ante la autoridad**

***electoral el informe en ceros**, pues la obligación de rendir cuenta surge de la calidad de precandidato que adquiere un ciudadano por así manifestarlo expresamente el partido político ante las autoridades electorales locales o por conductas desplegadas por los sujetos regulados.”*

*b) Que **“es la primera vez que la autoridad nacional revisa los recursos involucrados en las precampañas de Presidente de Comunidad y, en consecuencia, que existe obligación de los precandidatos de reportar ante el órgano nacional los recursos empleados.”***

*c) Que **“la obligación original de presentar los informes de precampaña, está a cargo de los partidos políticos, cualquier causa excluyente de responsabilidad debe ser aducida por éstos y deberá estar justificada en condiciones en las que se acredite plenamente la imposibilidad de presentar la documentación requerida por la autoridad, o en su caso, a lo que legal y reglamentariamente ésta obligado.”***

De lo anterior, se desprende que la resolución aprobada por la mayoría de este órgano colegiado se motiva sustancialmente en dos argumentos que carecen de asidero legal: *i)* que al ser la primera vez que se fiscaliza a los precandidatos al cargo de presidentes de comunidad —que es un cargo de la administración pública exclusiva de Tlaxcala—, se les debe dar un margen de lenidad en la aplicación de la norma y; *ii)* que la sanción establecida en el artículo 229, numeral 3 de la Ley General no les aplica a los precandidatos a presidente de comunidad por ser un orden de gobierno menor al ayuntamiento o un cuarto nivel de gobierno.

Nos apartamos de la determinación tomada por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales porque la sanción de pérdida del derecho a ser registrados como candidatos, está prevista para quienes ostentan la figura de precandidatos en el caso que omitan entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña sin distinción del cargo por el que aspiran contender. Esta sanción se encuentra en el numeral 3 del artículo 229, de la LGIPE e indica lo siguiente:

“Artículo 229

(...)

3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.

(...)”

A diferencia de lo argumentado por la mayoría, esta norma no distingue para su aplicación entre los diversos cargos de elección popular contemplados en el sistema electoral, ni diferencia entre si se trata o no de la primera ocasión en que se fiscaliza a determinados sujetos. Es decir, la Ley General rige a todos los precandidatos a cargos de elección popular, sin excepción alguna.

VOTO PARTICULAR
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

Dado que el artículo 90 de la Constitución del Estado de Tlaxcala señala que los presidentes de comunidad son electos por sufragio popular, por lo tanto, la omisión en la entrega de informes de ingresos y gastos de precampaña a dicho cargo debió sancionarse con la cancelación del derecho a ser registrados como candidatos y no hacerse una excepción. En razón de lo anterior, consideramos que la Ley General sujeta a los precandidatos a cualquier cargo de elección popular a la obligación de presentar el mencionado informe, imponiendo la misma consecuencia jurídica a quienes incumplan dicha obligación.

Es importante señalar que derivado de la aplicación de este criterio en la misma resolución se incurre en una contradicción, pues mientras en los casos de omisión de presentación de informes de los precandidatos al cargo de Presidente de Comunidad se omite sancionar utilizando el argumento de que en todo caso se presentarían informes en ceros ya que no existieron actividades que reportar; en los casos de las conclusiones 2 y 8 relativas al Partido Alianza Ciudadana se impone la sanción de pérdida del derecho a registrar a precandidatos que no presentaron informes, aun cuando esta autoridad carece de evidencia de gastos realizados. Es decir, se establece un trato diferenciado en función del sujeto regulado: diputados locales y presidentes municipales, respecto del presidente de comunidad.

En congruencia con lo anterior, cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación al resolver el SUP-RAP-121/2015 dispuso:

*“En este orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior **sería contrario al sentido de la reforma constitucional y legal excluir a determinados sujetos obligados, del cumplimiento de las normas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, máxime que las normas atinentes no vinculan la presentación de los informes al hecho de llevar a cabo o no, actos de precampaña, por tanto es deber de los sujetos obligados conforme a la Ley, con independencia de que no hayan llevado a cabo actos de campaña, presentar los informes de precampaña** conforme a lo previsto en los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos y 445, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”*

El segundo criterio novedoso, aprobado por la mayoría del Consejo General, consiste en no aplicar la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 229 de la LGIPE en los casos en los que el rebase a los topes de gastos de precampaña sean menores al 30% , bajo los siguientes argumentos:

“... el tope de gastos de precampaña para cada uno de los 299 cargos a presidente de comunidad que se encuentran en disputa en la entidad es significativamente mínimo, pues oscila en un rango que va de \$920.70 pesos a \$6,721.11 pesos; siendo que derivado del ejercicio de las facultades de esta autoridad (monitoreo a propaganda en vía pública, visitas de verificación y monitoreo en páginas de internet), no se detectó ingreso o gasto que beneficiara a las precandidaturas a Presidentes de Comunidad y que, por tanto, ameritara una observación a los partidos políticos fiscalizados.”

“Respecto de los rebases a topes de gastos de precampaña, en virtud de que la sanción que se deberá imponer habrá de ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso, y *toda vez que los montos establecidos en el Acuerdo ITE-CG 35/2015 emitido por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, como topes de gastos de precampaña para el cargo de Presidentes de Comunidad son muy reducidos, se encuentra razonable considerar un margen del 30% y, una vez superado el mismo, se impondrá a los precandidatos la sanción de pérdida del derecho a ser registrados como candidatos*, o, en caso de haberse realizado, con la cancelación de la misma.”

El contenido del numeral 4 del artículo 229 de la LGIPE señala que: :

“Artículo 229

(...)

4. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.

A partir de la reforma en materia político electoral y, con motivo de ésta, de la expedición y vigencia de la LGIPE, el Consejo General ha interpretado el numeral 4, del artículo 229, en el sentido de que los rebases de precampaña que superen el 5% del tope de gastos fijado por la autoridad administrativa electoral competente, traen como consecuencia la pérdida del derecho o la cancelación del registro como candidato. Este margen del 5% se sustenta en un criterio de proporcionalidad que encuentra fundamento en la Base VI del artículo 41 Constitucional, en donde se fija el criterio para determinar que un rebase de topes

de gastos de campaña es grave y, en razón de ello, a partir de un rebase de esta magnitud compromete o afecta la equidad en la contienda.

En el caso de la resolución en cuestión, la mayoría del Consejo General optó por inaplicar esta sanción determinando que únicamente se aplicaría a quienes se encontraran en el supuesto de un rebase mayor al 30% del tope. La motivación de la mayoría del Consejo General se constriñe a que los topes de gastos de precampaña determinados por el Organismo Público Local de Tlaxcala para presidentes de comunidad eran demasiado bajos, sin fundamentación jurídica alguna, ni motivación de la razón por la que estimaron que el porcentaje adecuado era el 30% y no alguno otro, lo cual equivale a una determinación arbitraria. Además, el nuevo criterio respecto al margen de rebase permitido va contra el precedente establecido por el propio Consejo General de una tolerancia del 5% de rebase, el cual ha sido confirmada por la Sala Superior. Este cambio de criterio, carente de motivación y fundamentación, genera inseguridad jurídica y confusión en los sujetos obligados.

Adicionalmente, quienes adoptaron estos criterios sostienen que las conductas en análisis no pueden ser sancionadas porque dicho cargo no se encuentra regulado en la LGIPE, conforme a lo dispuesto en el artículo 207 de la misma ley:

“Artículo 207

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los

VOTO PARTICULAR
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.”

Claramente la legislación electoral indica que todos los cargos electos por sufragio popular serán fiscalizados por el Instituto Nacional Electoral, y en consecuencia, sancionadas las irregularidades detectadas; no obstante que no se encuentren explícitamente mencionados todos los cargos en el artículo 207 de la LGIPE –pues incluso el Consejo General ha emitido resoluciones de fiscalización, que fueron confirmadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral Poder Judicial, sobre las Juntas Municipales de Campeche, un cargo de elección popular no explicitado en el artículo 207—. No obstante lo anterior, el argumento de la mayoría de los Consejeros Electorales es contradictorio porque sostiene por un lado, que la sanción dispuesta en el numeral 3 del artículo 229 de la Ley General no le aplica a los precandidatos a presidentes de comunidad de Tlaxcala por no encontrarse en el artículo 207, pero por el otro lado indican que la sanción contenida en el párrafo 4 de esta norma sí le aplica a los precandidatos a presidentes de comunidad si el rebase es mayor al 30%. El argumento relativo a que debido a que el cargo de presidentes de comunidad no se encuentra en el artículo 207 de la LGIPE, estos precandidatos no son sujetos de esa Ley General, es contradictorio con el hecho de que la falta consiste en la omisión de presentación del informe de sus precandidatos a ese cargo implicó una sanción económica a

VOTO PARTICULAR
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

los partidos políticos. Es decir que desde la perspectiva de la mayoría que tomó la determinación que no compartimos, las conductas de sujetos supuestamente no regulados implicaron sanciones para sus institutos políticos con fundamento en la ley que no los contempla. En conclusión, emitimos el presente voto particular para exponer que ambas decisiones mayoritarias respecto de la inaplicación de sanciones en el caso de los precandidatos a presidentes de comunidad en la resolución de los informes de precampaña de Tlaxcala contraviene tanto el principio de legalidad y de seguridad jurídica, al carecer de la debida fundamentación y motivación; además de que atenta contra la efectividad del modelo de fiscalización que el legislador dispuso en la reforma electoral de 2014.

Ciudad de México, 01 de abril de 2016

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

Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral