

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL JAVIER SANTIAGO CASTILLO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26 PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL DICTAMEN CONSOLIDADO Y PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN 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 AL CARGO DEL AYUNTAMIENTO DE CENTRO, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL EXTRAORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE TABASCO

Introducción.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), en sesión extraordinaria celebrada el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, aprobó el Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución relativo a la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo del Ayuntamiento de Centro, correspondientes al proceso electoral local extraordinario 2015-2016 en el estado de Tabasco, identificado como punto 3 en el orden del día de la referida sesión.

Disenso Respecto a la Posición Mayoritaria.

Cabe precisar que acompañé en lo general el Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución aprobados; sin embargo no puedo compartir el criterio adoptado por la mayoría del Consejo General, relativo al destino (Federal o Local) de las sanciones económicas, contenido en el punto resolutivo DÉCIMO SEGUNDO relativo a la Conclusión 4 del Dictamen Consolidado correspondiente al Partido Nueva Alianza, en el que se estableció lo siguiente:

“DÉCIMO SEGUNDO. En términos del artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales hágase del conocimiento de la Dirección Ejecutiva de Administración de este Instituto, a efecto que las multas y sanciones a que hacen referencia los resolutivos anteriores, que se captarán del financiamiento público federal, sean pagadas ante dicha Dirección y se harán efectivas a partir del mes siguiente a aquél en el que la presente Resolución haya causado estado; a efecto que los recursos obtenidos por las aplicaciones de las mismas serán destinadas al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.”

Lo anterior, toda vez que si bien los numerales 7 y 8 del artículo 458, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), señalan que los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones en materia electoral, serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), cuando sean impuestas por las autoridades federales, tal y como se advierte a continuación:

“Artículo 458.

(...)

7. Las multas deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto; si el infractor no cumple con su obligación, el Instituto dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable. En el caso de los partidos políticos, el monto de las mismas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución.

8. Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados en este Libro Octavo, serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los términos de las disposiciones aplicables, cuando sean impuestas por las autoridades federales, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación cuando sean impuestas por las autoridades locales.”

También resulta claro que la interpretación realizada por la mayoría del Consejo General, pasa por alto que **la infracción afecta bienes jurídicos que corresponden a la esfera local** y que, en consecuencia, el monto de la multa debe ser entregado a la institución dedicada a promover la ciencia y la tecnología en esa entidad federativa, atendiendo a que **el destino de los recursos obtenidos por la aplicación de las multas impuestas debe privilegiar el ámbito en que se presentó la irregularidad sancionada.**

Tal y como se expresa con nitidez en la Jurisprudencia 31/2015, intitulada **“MULTAS. EL DESTINO DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR SU IMPOSICIÓN EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEPENDE DEL PROCESO ELECTORAL DE QUE SE TRATE”**, misma que a la letra señala:

*“Los recursos obtenidos por la imposición de sanciones económicas serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología o a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, **dependiendo del tipo de proceso electoral federal o local de que se trate**; pues, el destino de los recursos obtenidos por la aplicación de las multas impuestas **debe privilegiar el ámbito en que se presentó la irregularidad sancionada**. De esta manera, si la sanción es impuesta por irregularidades en un proceso electoral federal los recursos serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; por el contrario, **cuando se trate de procesos locales, los recursos obtenidos serán destinados al organismo encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de la entidad federativa que corresponda**, salvo que no se prevean normas o instituciones relativas a este ámbito, en cuyo caso se destinarán al consejo nacional referido.”*

De manera que atendiendo a un razonamiento sobre la lógica normativa a la que debe acogerse la intelección del tema sobre ámbitos de competencia, la jurisprudencia resulta clara al señalar que el destino de las multas depende del proceso electoral de que se trate, **y no así del origen de los recursos**; además de que por tratarse de un Proceso Electoral Local, se tendría que destinar al Instituto de Ciencia y Tecnología que corresponda del Estado de Tabasco y no al CONACYT, como erradamente lo adujo la mayoría del Consejo General.

Robustece lo anterior el criterio adoptado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en las sentencias recaídas a los Recursos de Apelación identificados como **SUP-RAP-151/2015, SUP-RAP-171/2015 y SUP-RAP-172/2015**, en los que argumentó lo siguiente:

*“..., en materia de fiscalización las multas siempre serán impuestas por la autoridad nacional y solamente en los casos en que la facultad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos sea delegada a los organismos públicos locales, por éstos últimos¹”. Por tanto, dice la Sala Superior, el párrafo 8, del artículo 458, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe ser interpretado a la luz de los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios antes referidos, **privilegiando el ámbito en el que se presentó la irregularidad**, esto es, si se presentó en el marco de un proceso electoral local o federal, para definir el destino de los recursos obtenidos por la aplicación de las multas impuestas, **de acuerdo con el origen de los recursos que se someten a la fiscalización de la autoridad administrativa electoral**”.*

Por lo que resulta evidente que al ser el origen un tema distinto al ámbito de aplicación, la sala concluye que *“cuando la sanción sea impuesta por irregularidades en la presentación de informes de ingresos y gastos respecto de un proceso electoral local, **los recursos obtenidos deben ser destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de la entidad federativa que corresponda**, salvo que no se dispongan instituciones o normas relativas a este ámbito, en cuyo caso se destinará al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).”*

En el mismo orden de ideas, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone, entre otras cosas, los contornos y características del ámbito federal de organización de las elecciones. Este dispositivo constitucional no riñe con el diverso artículo 116 Constitucional, en el que se disponen reglas generales para la legislación electoral de carácter local.

Los artículos 41 y 116 Constitucionales pueden y deben ser interpretados de manera sistemática y armónica, entendiendo por la primera *“toda interpretación que deduzca el significado de una disposición de su colocación en ‘sistema’ del derecho: unas veces en el sistema jurídico en su conjunto; más frecuentemente, en un subsistema del sistema jurídico total, es decir, en el conjunto de las disposiciones que disciplinan una determinada materia o una determinada institución. El sistema jurídico y los subsistemas que lo componen se conciben generalmente como conjuntos de normas coherentes (carentes de contradicciones o antinomias) y completos (carentes de lagunas).”¹*

Es así que para una debida interpretación no se debe atender solo a la literalidad de la disposición aislada, sino a todo el contexto en la que ésta se encuentre situada; por lo que el sistema nacional de elecciones a que dio lugar la Reforma Constitucional de 2014, no eliminó el ámbito local ni le superpuso el ámbito federal; por el contrario estableció ámbitos de competencia que se expresan en los dos dispositivos constitucionales aludidos y en el artículo transitorio tercero de dicha reforma.

¹ Ricardo Guastini; *Estudios sobre la interpretación jurídica*; séptima edición; México 2006, Editorial Porrúa y UNAM; p. 43.

De ahí que no todo es federal, por más que la Constitución encomiende al INE la recepción del voto en los comicios locales, ya que otros actos fundamentales y por tanto indispensables para la renovación pacífica y legítima del poder corresponden a los institutos electorales de las entidades federativas. Tampoco suprimen el ámbito local la intervención de un fiscalizador único nacional, ni la imposición de multas en ejercicio de esa facultad. Por tanto, es de tomar muy en cuenta la distinción y armonía entre ámbitos.

En esa tónica, el artículo 116 Constitucional dispone el empleo de recursos provenientes de la hacienda pública estatal para los partidos políticos en el ámbito local; por lo que son independientes pero armónicos con los recursos federales que les son proporcionados a los partidos políticos nacionales, conforme a lo dispuesto por el artículo 41 Constitucional. Y toda vez que el citado artículo 116 establece que corresponde a las constituciones y leyes de las entidades federativas establecer los mecanismos para el acceso y distribución de las prerrogativas locales, es inconcuso que si un partido político nacional no obtiene el porcentaje mínimo de votación en la entidad, puede conservar su registro y personalidad jurídica, pero al mismo tiempo no tendrá derecho a que le sean otorgados recursos locales en numerario.

Esa es la circunstancia a que hace referencia la Conclusión 4 del Dictamen Consolidado correspondiente al Partido Nueva Alianza, en donde se señaló que al omitir abrir una cuenta bancaria para el manejo de los recursos de precampaña, lo conducente era sancionar al partido con una multa de \$730.40 (setecientos treinta pesos 40/100 M.N.). Sin embargo, dado que el Partido Nueva Alianza no obtuvo la votación suficiente en la elección local anterior para tener derecho a financiamiento público local, los recursos con los que financió sus actividades de precampaña provinieron del financiamiento público federal; y por esa razón, en el punto resolutivo DÉCIMO SEGUNDO del Proyecto de Resolución aprobado se **determinó que las multas que se captaran del financiamiento público federal serían entregadas al CONACyT**, lo que, como ya se ha expresado, resulta desacertado.

Cabe destacar que en materia electoral el elemento preponderante no alude al origen de los recursos, sino a la naturaleza local o federal de la elección correspondiente, en materia presupuestal no existe disposición alguna que funde lo pretendido en el Proyecto de Resolución aprobado. Dado que la naturaleza constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público implica el concomitante derecho de éstos a obtener recursos del erario, de modo que no reciben transferencias, ni dádivas sino precisamente "prerrogativas", de conformidad con lo establecido en los artículos 26, párrafo 1, de la LGIPE; en relación

con los artículos 23, párrafo 1, inciso d); y 50 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) que establecen:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 26.

1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

...

b) Participar, en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades;

...

Ley General de Partidos Políticos.

Artículo 23

1. Son derechos de los partidos políticos:

...

d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

...

Artículo 50.

1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.

2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

Es así que al ser entidades de interés público, ello los convierte en un ente distinto a los que se consideran en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, misma que establece en sus artículos 2, fracción XIII; y 4, a los sujetos que considera "ejecutores de gasto" (Poder Legislativo, Poder Judicial, entes autónomos, tribunales administrativos, Procuraduría General de la República, Presidencia de la República, dependencias, y

entidades), entre los que sobra decir que **no se encuentran contemplados los partidos políticos.**

De modo que los partidos políticos no se encuentran obligados constitucional, legal ni reglamentariamente a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la citada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables. Es decir que los partidos políticos ejercen recursos públicos pero no bajo la modalidad de presupuesto, sino en calidad de prerrogativa (financiamiento público), del cual los partidos políticos rinden cuentas a través del Procedimiento de Fiscalización que lleva a cabo el Consejo General del INE, a través de su Comisión de Fiscalización y con apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización de dicho Instituto.

Es verdad que tales recursos se especifican en el Capítulo 4000 del presupuesto del INE, pero no demos confundir, que a diferencia de las partidas restantes, no son patrimonio de la Institución. Sino que le son confiados con el único fin de proporcionarlos a los partidos, en los plazos y mecanismos que establece la normativa electoral.

Por ello, no les son aplicables los sistemas de control presupuestario, ni mucho menos el artículo 10, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que señala lo siguiente:

Artículo 10.- Las dependencias y entidades podrán otorgar subsidios o donativos, los cuales mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización y transparencia, ...”.

Es decir, no resulta aplicable a los partidos políticos el precepto antes citado, toda vez que no se trata de un donativo sino de un derecho partidario; aunado a que la revisión de la cuenta pública se constriñe a constatar la entrega de las prerrogativas, en los montos que la ley establece. Aunado a que la fiscalización de su uso y aplicación, no está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, sino de un órgano electoral especializado denominado Unidad Técnica de Fiscalización, que de conformidad con lo establecido por el artículo 196 de la LGIPE, tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

Es así que hasta este punto identifico dos argumentos fundamentales en contra de que el monto de la infracción a nivel local se traslade al CONACyT; el primero como ya se mencionó es lo establecido por el Tribunal Electoral en la Jurisprudencia 31/2015,² en la que de manera por demás incuestionable **privilegia el ámbito en el que se cometió la infracción para definir el destino del recurso**; y el segundo, relativo a que si bien las prerrogativas de los partidos políticos son recursos federales, al momento en que entran a las cuentas de los partidos o que están en esta institución depositados para ser destinados a formar parte de las prerrogativas de los partidos políticos, ya no son recursos federales, ya son recursos de los partidos políticos.

Es decir, el INE cumple una función de ser depositario de las prerrogativas de los partidos políticos, que cabe destacar que son recursos propiedad de ellos, al estar asignados constitucional y legalmente como parte de sus prerrogativas; por lo que dejaron de ser recursos federales y su naturaleza jurídica se transformó.

Resulta habitual que la naturaleza jurídica del dinero como medio de cambio, se transforme; es decir, mientras se encuentre en las arcas de la federación son recursos federales, si pasan a las arcas del INE seguirán siendo recursos federales, pero en el momento en que se trasladan o se entregan a los partidos políticos su naturaleza jurídica cambia y se transforman en "prerrogativas", y dejan de ser recursos federales; en consecuencia, considero que para la aplicación de una multa es totalmente correcto que aunque se paguen con recursos del partido político nacional otorgados por la federación, estos recursos vayan a directo a la institución local de ciencia y tecnología.

CONCLUSIÓN.

En resumidas cuentas, cabe tener presentes dos cuestiones: por una parte, que al ser precisamente prerrogativas y no presupuesto institucional, los recursos federales de los partidos no tienen impedimento alguno para ser aplicados en el ámbito local, ni requieren procedimientos específicos para ello. Por la otra, las sanciones que se les imponen por infracciones locales no son, ni con mucho, transferencias, sino exactamente eso "sanciones".

² Intitulada "MULTAS. EL DESTINO DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR SU IMPOSICIÓN EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEPENDE DEL PROCESO ELECTORAL DE QUE SE TRATE".

Como se razonó en párrafos precedentes el sólo hecho de recibir recursos federales no hace de su actuar un acto regido por disposiciones presupuestales. La retención de una parte de su ministración de financiamiento público en calidad de multa y su entrega a la institución

local de ciencia y tecnología, no convierte este acto en una transferencia que deba atender al capítulo correspondiente de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. Toda proporción guardada, es como si las multas y recargos que sobrevienen a la demora en el pago de impuestos y derechos locales de las entidades públicas federales se conceptuaran como transferencias cuando son exacta y precisamente "multas".

Desde mi punto de vista este criterio adoptado debiera ser enmendado para disponer como destino del pago de la multa la institución que en la entidad federativa tenga encomendadas tareas de ciencia y tecnología, a menos de que ésta no estuviera integrada como lo estableció el TEPJF, toda vez que la ley y la jurisprudencia establecen con claridad que lo que define el destino de la multa es la naturaleza de la elección; y en este caso, la elección, es una elección de carácter local, de la cual se deriva una multa, y en consecuencia, esos recursos tendrían que canalizarse a la institución de Ciencia y Tecnología de la entidad federativa.

Por las razones antes expuestas, me aparté de la determinación adoptada por la mayoría del Consejo General en lo que se refiere al punto resolutivo DÉCIMO SEGUNDO del Proyecto de Resolución aprobado relacionado con la Conclusión 4 del Dictamen Consolidado correspondiente al Partido Nueva Alianza; y de conformidad con lo establecido en el artículo 26 numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito el presente **VOTO PARTICULAR** adjuntándose el mismo como parte integral del Proyecto de Resolución que fue motivo de disenso y que fue aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO



CONSEJERO ELECTORAL