

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO BENITO NACIF HERNÁNDEZ CON RELACIÓN AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL ESCRITO DE QUEJA, PRESENTADA POR EL C. HORACIO DUARTE OLIVARES, ACTUANDO EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE DE MORENA ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, EN CONTRA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ, ENCABEZADO POR JAVIER DUARTE DE OCHOA, EL GOBIERNO FEDERAL ENCABEZADO POR ENRIQUE PEÑA NIETO, ASÍ COMO DE LA COALICIÓN “PARA MEJORAR VERACRUZ”, INTEGRADA POR LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, NUEVA ALIANZA, ALTERNATIVA VERACRUZANO Y CARDENISTA, Y SU CANDIDATO A GOBERNADOR EL C. HÉCTOR YUNES LANDA; IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/39/2016/VER.

Introducción

El veintinueve de junio del presente año, la mayoría del Consejo General de este Instituto aprobó la resolución mediante la cual determinó desechar la queja presentada por el partido político MORENA identificada con el expediente número INE/Q-COF-UTF/39/2016/VER, toda vez que consideró que dicho instituto político no desahogó debidamente la prevención que le formuló la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, numeral 1, inciso c), del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Para llegar a dicha conclusión, la resolución se centró en dos argumentos: por un lado, que las circunstancias de tiempo, modo y lugar señaladas por el quejoso en respuesta a la prevención no son materia del procedimiento sancionatorio en materia de fiscalización; por el otro el lado, sostiene que del análisis de algunas de las pruebas exhibidas por el quejoso, no se advierte que se acrediten los hechos denunciados. En ambos casos se valoraron algunas de las pruebas ofrecidas por

el quejoso para posteriormente desechar la queja debido a que la respuesta no se consideró satisfactoria.

No comparto el sentido votado por la mayoría de los Consejeros electorales por dos razones: la primera, porque el quejoso sí establece circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto de hechos que pudieran versar sobre el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos, por lo que el desechamiento de la queja es indebido. Asimismo, en la resolución se desecha la queja a partir del análisis y la valoración de algunas de las pruebas ofrecidas por el quejoso lo cual sólo debe realizarse una vez que es admitida la queja, se sustancia y se resuelva el fondo de la cuestión planteada por el denunciante.

La segunda razón por la que me aparté de la mayoría, es porque considero que la misma contraviene el principio de exhaustividad con que debe conducirse esta autoridad, al no pronunciarse respecto a cada uno de los hechos, consideraciones y pruebas que el quejoso proporcionó a este Instituto.

1. Indebido desechamiento de la queja

El artículo 29 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, establece que las quejas deberán ser presentadas por escrito y contener, entre otros requisitos, la narración expresa y clara de los hechos en que base la denuncia o queja, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que, enlazadas entre sí, haga verosímil la versión de los hechos denunciados, así como aportar los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con que cuente el quejoso.

El artículo 41, numeral 1, inciso c), en relación con el artículo 33 de dicho Reglamento, establece que cuando se actualice la prevención, la Unidad Técnica de Fiscalización emitirá un acuerdo en el que otorgue al quejoso un plazo para subsanar las omisiones, apercibiéndolo que, en caso de no hacerlo, se desechará el escrito de queja.

El artículo 31, numeral 1, fracción II, del mismo Reglamento, por su parte, señala que la UTF elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión de Fiscalización (COF), el proyecto de resolución que determine el desechamiento, cuando “se

*actualice alguna causal de improcedencia contenida en el numeral 1, fracciones I, II y III del artículo 30 del Reglamento, **sin que se desahogue la prevención en el plazo establecido**” [Énfasis añadido].*

Inicialmente, considero que la prevención que se formuló al quejoso era innecesaria ya que tanto en el escrito presentado por el denunciante, como en los dos alcances que exhibió, sí se establecieron circunstancias de tiempo, modo y lugar, además de que aportó elementos de prueba, de carácter indiciario, respecto de los hechos denunciados, que pudieran ser objeto de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

Por otra parte, en la resolución aprobada por la mayoría, se determinó desechar la queja debido a que la respuesta del quejoso no fue satisfactoria. El proyecto llega a esta conclusión a partir de la valoración de las pruebas ofrecidas por el denunciante, en particular: del acta AC-OPLEV/PE/CD-06/002/2016, del 5 de mayo de 2016, instrumentada por personal del Consejo Distrital 06 del Organismo Público Local Electoral en Veracruz; del acta AC-OPLEV-OE-CD-29-016-2016, levantada el 26 de mayo del año en curso en el distrito 29 de Coatzacoalcos, Veracruz; y del video de una supuesta reunión celebrada en la Ciudad Misantla, el día 9 de mayo del 2016.

La valoración de pruebas que se realiza en la resolución es contraria a las normas para realizar un desechamiento, como consecuencia de la actualización de una causal de improcedencia, puesto que el estudio de las causales de improcedencia se realiza como una cuestión previa, que precisamente impide a la autoridad que conoce del asunto entrar al estudio del fondo y con ello prejuzgar sobre los hechos denunciados; mientras que el desahogo y valoración de pruebas, sólo se lleva a cabo por la autoridad al resolver la cuestión de fondo planteada por el quejoso, una vez que se ha sustanciado debidamente el procedimiento correspondiente.

La Sala Superior del Tribunal Electoral se ha pronunciado sobre este asunto en la jurisprudencia *“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN*

*CONSIDERACIONES DE FONDO*¹, de la cual se desprende la imposibilidad de desechar una denuncia si para ello se requiere realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos a partir de la ponderación de los elementos que rodean esas conductas y de la interpretación de la ley supuestamente conculcada.

2. Falta de exhaustividad

El principio de exhaustividad impone a las autoridades el deber de pronunciarse sobre todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes, en apoyo de sus pretensiones, hacer pronunciamientos en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa de pedir y respecto del valor de los medios de prueba aportados o allegados al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones.²

Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, están constreñidas a estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones sometidas a su conocimiento y no solo respecto de algún o algunos aspectos en particular, con el objeto de asegurar certeza jurídica en las resoluciones que emitan al respecto.³

Ahora bien, aun y cuando considero que fue indebida la valoración y estudio de las pruebas que se realizó en la resolución aprobada por la mayoría, por corresponder a cuestiones de fondo, estimo que la misma carece de exhaustividad al no tomar

¹ Jurisprudencia 20/2009, "*PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO*", Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, pp. 39 y 40.

² Jurisprudencia 12/2001, "*EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.*", Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, pp. 16 y 17.

³ Jurisprudencia 43/2002, "*PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN*", Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, p. 51.

en consideración todos y cada uno de los puntos, hechos y pruebas que fueron aportadas por el denunciante.

En efecto, el principio de exhaustividad impone a la autoridad que conoce de la cuestión que se somete a su consideración, el deber de pronunciarse por todos y cada uno de los planteamientos formulados por las partes, así como respecto de las pruebas aportadas. Además, el artículo 21 del Reglamento en la materia, establece que las pruebas deberán ser valoradas en su conjunto, con el objeto de generar convicción sobre los hechos investigados.

Desde mi punto de vista, en la resolución aprobada se realiza una valoración parcial tanto de los hechos y las circunstancias planteadas por el quejoso, como de las pruebas aportadas, es decir, solo se tomaron en consideración aquellos hechos y pruebas que la UTF consideró necesarias para tener por actualizada, en primer lugar, la hipótesis para prevenir al quejoso para que subsanara las omisiones que estimó se presentaban en la denuncia, y en segundo lugar, para tener por no desahogada la prevención que se formuló al denunciante.

En ese sentido, considero que en la resolución se omite realizar una valoración de todos y cada uno de los hechos y pruebas que el quejoso hizo valer ante esta autoridad, con lo cual contraviene el principio de exhaustividad a que hecho referencia y por esta razón tampoco compartí la resolución que motiva el presente voto particular.

Asimismo, estimo que los estándares probatorios utilizados por la UTF para la tramitación de las quejas que se presentan, son discrepantes; considero que debemos diferenciar las pruebas que resultan necesarias para acreditar una conducta infractora de la normatividad, de aquellas que son suficientes para detonar el inicio de una investigación por parte de esta autoridad. No se debe pasar por alto que lo que está en juego es el ejercicio de un derecho fundamental: el acceso a la justicia.

Cabe señalar que la Sala Superior, en diversas sentencias, ha exhortado a esta autoridad a estudiar cuidadosamente cada prueba aportada por los quejosos y no realizar estudios incompletos o parciales, con el objeto de salvaguardar los principios de exhaustividad y legalidad.

Por lo argumentos aquí vertidos, es que considero que la queja debió haberse admitido y se debió sustanciar el procedimiento respectivo, a fin de que esta autoridad electoral, en el ejercicio de su facultad para vigilar el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos, determinara si se acreditaban los hechos denunciados y con ello, si se configuraba alguna infracción en esa materia.

Atentamente,

**Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral**