

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO RAZONADO DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

RESOLUCIÓN INE/CG684/2016

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ, EN RELACIÓN CON EL *PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/PRI/CG/15/2015, INTEGRADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL REPRESENTANTE DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, CONTRA LA CONSEJERA PRESIDENTA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA, POR HECHOS QUE PUDIERAN ACTUALIZAR SU REMOCIÓN, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.*

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, 40, 41, 43, numeral 1, y 44, numeral 1 inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 5, numeral 1 fracción I, 53, numeral 1 fracción I, y 55, numeral 1 fracción VII, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral; 13, numeral 1 inciso a), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; y 26, numeral 8, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, formulo el presente voto razonado respecto del punto 10.1 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el 28 de septiembre de 2016, señalando que ejerciendo un control constitucional y convencional de la individualización de la sanción, el sentido de mi voto es A FAVOR de la sanción de la suspensión votada a favor por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, respecto de la sanción que se impuso en la Resolución INE/CG684/2016.

ANTECEDENTES

- I. El 31 de enero de 2014, se promulgó la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral, aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.
- II. En el Transitorio Segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia Política-Electoral, se estableció que el Congreso de la Unión debería expedir las leyes generales en materia de delitos electorales, así como las que distribuyeran competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos Electorales y procesos electorales, de conformidad con lo previsto en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014.
- III. El Transitorio Quinto del mismo, dispuso que el Instituto Nacional Electoral debía integrarse dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto y comenzaría a ejercer sus atribuciones a partir de que entraran en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo antes referido. En caso de que a la fecha de integración del Instituto Nacional Electoral no hubieren entrado en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo, dicho Instituto ejercería las atribuciones que las leyes vigentes otorgaban al Instituto Federal Electoral.
- IV. El 4 de abril de 2014, el Consejero Presidente y las y los Consejeros Electorales designados, rindieron protesta en la sesión convocada para tal efecto con lo que quedó instalado el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- V. El 11 de marzo de 2015, mediante Acuerdo INE/CG86/2015, el Consejo General aprobó el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y la remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Tal y como se señaló en el rubro del presente, el sentido de mi voto a favor del votación sostenida por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, **precisa robustecer la argumentación jurídica del proyecto en aras de un control constitucional y convencional de la individualización de la sanción**, especie de determinación de los órganos de autoridad.

Respetuosamente y con el mayor reconocimiento al profesionalismo de los Consejeros Electorales que integran el Consejo General, presento este voto razonado para exponer las razones por las cuales considero debe fortalecerse la argumentación jurídica del voto de la mayoría del máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral, toda vez que es mi convicción que contrario a lo afirmado por algunos de las y los Consejeros Electorales, invariablemente deben individualizarse de manera congruente y exhaustiva las sanciones que se impongan, como ya lo había argumentado en el caso de destitución de Consejeras y Consejeros Electorales del Organismo Público Local Electoral de Chiapas.

En este sentido, debe salvaguardarse el cumplimiento del mandato constitucional y convencional de tutelar eficazmente los Derechos Humanos, como el debido proceso y, en especial, la individualización de la sanción.

Desde mi punto de vista es imperante se realice una individualización puntual de las conductas desplegadas por la imputada y especialmente ello derive, en el contexto que se presentaron los hechos, en la sanción correspondiente, la que claramente en la especie no corresponde a una destitución.

Es de explorado derecho que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos además de que es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal, como lo determinó en jurisprudencia el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia cuyo rubro es: *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO*, criterio interpretativo que orientó el propio, en el presente caso.

Especialmente, el grado de culpabilidad de la imputada y la sanción impuesta proporcionalmente al mismo, deben ser determinados prudentemente por el

Consejo General, criterio que sostengo a la luz de lo que ha establecido el propio Poder Judicial de la Federación en jurisprudencia emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son:

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. PARA ESTABLECERLA BASTA QUE LA EXPRESIÓN EMPLEADA POR EL JUZGADOR PERMITA DETERMINAR CON CONGRUENCIA, MOTIVACIÓN Y EXHAUSTIVIDAD EN CADA CASO CONCRETO Y TOMANDO EN CUENTA EL MÍNIMO Y MÁXIMO DE LA PUNIBILIDAD DEL DELITO DE QUE SE TRATE, LA CORRESPONDENCIA ENTRE LA SANCIÓN IMPUESTA Y EL GRADO DE CULPABILIDAD DEL SENTENCIADO.

*Del análisis de los artículos 51 y 52 del Código Penal para el Distrito Federal (artículos 70 y 72 del Código Penal del Distrito Federal vigente) se advierte que el Juez goza de autonomía para imponer las penas y medidas de seguridad que estime justas, tomando en consideración los márgenes de punibilidad que para cada delito establezca la ley, la gravedad del ilícito de que se trate y **el grado de culpabilidad del inculpado**; sin embargo, y precisamente en atención al arbitrio del juzgador, la ley no fija denominaciones o categorías predeterminadas respecto de la graduación de la culpabilidad, sino que se limita a proporcionar reglas normativas para regular el criterio del Juez; **de ahí que éste deba ser especialmente cuidadoso con la expresión que emplee para designar el grado de culpabilidad del enjuiciado, sin perder de vista que de acuerdo al principio de congruencia que rige en toda resolución judicial, el cuántum de la pena (cualquiera que ésta sea) o medida de seguridad impuesta, debe ser proporcional a dicho grado**, así como que para referirse a las diferentes graduaciones entre la mínima y la máxima se han empleado diversos vocablos convencionalmente aceptados, tales como "mínima", "equidistante entre la mínima y media", "media", "equidistante entre media y máxima" y "máxima"; sin que esto signifique que para mencionar los puntos intermedios entre estos parámetros, el Juez esté obligado a realizar combinaciones de los vocablos anteriores ad infinitum; por ende, basta que la expresión empleada por el juzgador permita determinar con congruencia, motivación y exhaustividad en cada caso concreto, y tomar en cuenta el mínimo y máximo de la punibilidad del delito de que se trate, la correspondencia entre la pena concretamente impuesta y el grado de culpabilidad del sentenciado.*

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO RAZONADO DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

RESOLUCIÓN INE/CG684/2016

A mayor abundamiento, el artículo 102 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su numeral 2 que los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna causa grave. Lo que pareciera inconstitucional, ya que es violatorio del principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones, criterio que comparto y que ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada cuyo rubro y texto son:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 81, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002 EN EL ÁMBITO FEDERAL, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.

Conforme al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sanciones aplicables a los servidores públicos que por actos u omisiones incurran en alguna responsabilidad administrativa consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, las cuales deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados. Así, el citado precepto consagra el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones al establecer una variedad de éstas para que la autoridad sancionadora, tomando en consideración la responsabilidad, circunstancias del servidor público y sus antecedentes, entre otros aspectos, imponga la sanción correspondiente, es decir, señala que deben tomarse en cuenta diversas circunstancias a efecto de su individualización. En congruencia con lo anterior, se concluye que el artículo 81, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente hasta el 13 de marzo de 2002 en el ámbito federal, al establecer que para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración de situación patrimonial dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del encargo, se inhabilitará al infractor por 1 año, viola el indicado principio, ya que constriñe a la autoridad administrativa a imponer siempre la misma sanción, sin importar la gravedad de la responsabilidad en que se incurrió, las

circunstancias socioeconómicas del servidor público, su nivel jerárquico y antigüedad, las condiciones exteriores, medios de ejecución y reincidencia, es decir, a todos los servidores públicos se les aplicará invariable e inflexiblemente la sanción especificada, lo cual impide el ejercicio de la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar la temporalidad de la inhabilitación.

SEGUNDO. En acatamiento del artículo 1º constitucional y cumpliendo con el ejercicio del control de convencionalidad, es mi convicción que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral está obligado a ejercer el control convencional de la individualización de la sanción.

Orienta mi criterio por una parte, el principio pro persona y la jurisprudencia de la Décima Época, en la que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la P./J. 21/2014 (10a.), cuyo rubro y texto son:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la

verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

Y, por otra parte, rige el sentido de mi votación, especialmente, el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia la individualización de conductas punibles para respetar los derechos fundamentales:

Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, Párrafo 348

República Dominicana | 2014

*348. Además, **la Corte ha indicado** que las razias y las detenciones programadas y colectivas, **que no se encuentran fundadas en la individualización de conductas punibles** y que carecen del control judicial, **son incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales**, entre otros, son contrarias a la presunción de inocencia, coartan indebidamente la libertad personal y transforman la detención preventiva en un mecanismo discriminatorio, por lo que el Estado no puede realizarlas, en circunstancia alguna[383].*

[383] Cfr. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 137, y Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Sentencia 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párrs. 93 y 96.

Criterio que históricamente ha permeado en el ámbito internacional, inclusive en 1998 en el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, se estableció la individualización de las sanciones:

Artículo 78

Imposición de la pena

- 1. Al imponer una pena, la Corte tendrá en cuenta, de conformidad con las Reglas de Procedimiento y Prueba, factores tales como la gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado.***

...

Esto es, desde mi perspectiva constitucional y convencional, una vez que está acreditado que la imputada y sus conductas merecen ser sancionadas, que si no son graves para merecer una destitución, deben ser sancionadas de manera proporcional a la vulneración normativa que representan y en consecuencia con la correspondiente individualización de la sanción. Por lo que si no son graves, no merecen la pena de destitución contemplada por la normativa secundaria.

Lamentablemente la normativa secundaria, desde mi punto de vista, vulnera la norma constitucional en materia de individualización de la sanción, creando un vacío normativo que entorpecerá futuras discusiones, como ya lo había adelantado en la votación de la destitución de Consejeras y Consejeros Electorales del Organismo Público Local Electoral de Chiapas; salvo que se analice si la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral lo faculta a instituir un modelo normativo o catálogo intermedio de sanciones, que permita la posibilidad de realizar la individualización de la sanción de la imputada o, en futuras decisiones de la o el Consejero Presidente o, una o un Consejero Electoral de un Organismo Público Local Electoral.

Por lo que es mi convicción que en el presente Procedimiento, aunque sólo exista como posible sanción la destitución, en una interpretación no gramatical, sino sistemática y funcional de la normativa, procede la imposición de treinta días de suspensión sin goce de sueldo, aunque reitero que no es viable continuar sin ejercer

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO RAZONADO DEL CONSEJERO
ELECTORAL MARCO ANTONIO
BAÑOS MARTÍNEZ

RESOLUCIÓN INE/CG684/2016

la facultad reglamentaria que el Instituto Nacional Electoral tiene, en aras del debido proceso, momento en el que deberá analizarse inclusive la posible rotación de los Consejeros Presidentes de los Organismos Públicos Locales Electorales, para la debida integración y funcionamiento de sus máximos órganos de dirección.

En virtud de las razones anteriormente expuestas y fundadas, **en aras de la construcción de un modelo de control constitucional y convencional de la individualización de la sanción**, emito el presente voto razonado respecto de la votación que adoptamos la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en la Sesión Extraordinaria llevada a cabo el 28 de septiembre de 2016, en cuanto a la aprobación del *PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/PRI/CG/15/2015, INTEGRADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL REPRESENTANTE DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, CONTRA LA CONSEJERA PRESIDENTA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA, POR HECHOS QUE PUDIERAN ACTUALIZAR SU REMOCIÓN, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.*



Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
Consejero Electoral