

**VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTAN LOS CONSEJEROS ELECTORALES JAVIER SANTIAGO CASTILLO Y BENITO NACIF HERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-154/2016 Y SU ACUMULADO SUP-JDC-1190/2016, INTERPUESTO POR EL PARTIDO MORENA, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG97/2016, 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 DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL CARGO DE GOBERNADOR CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE DURANGO, APROBADA EN SESIÓN EXTRAORDINARIA CELEBRADA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECISÉIS.**

En la sesión extraordinaria urgente del Consejo General celebrada el pasado 6 de abril, la mayoría del Consejo General aprobó el acuerdo por el que se da cumplimiento a la sentencia de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-154/2016 y su acumulado SUP-JDC-1190/2016, respecto al dictamen de ingresos y gastos de precampaña de Durango. Nos apartamos de la mayoría del Consejo General y voté en contra del acatamiento que se llevó a la mesa por dos razones. La primera es que, cuando la Sala Superior ordenó garantizar el derecho de audiencia al precandidato, se debía reponer el procedimiento a partir de la notificación del oficio de errores y omisiones y, en ese sentido, retrotraer los efectos del mismo. De aquí se desprendía que en efecto el informe de precampaña presentado por el sujeto obligado debía considerarse como un informe extemporáneo y no como una omisión en la entrega del informe. La segunda razón por la que disentí de la mayoría del órgano colegiado es que la respuesta del propio José Guillermo Favela Quiñones generaba una duda razonable respecto de su condición de precandidato y,

bajo el principio de *in dubio pro reo*, es mi parecer que el Consejo General debía optar por la interpretación más favorable a la protección de sus derechos políticos. Es decir, en ausencia de pruebas claras y convincentes de que José Guillermo Favela Quiñones se había registrado como precandidato, el Consejo General debió abstenerse de sancionarlo con la pérdida del derecho a registrarse como candidato por incumplir una obligación que no se tiene la certeza que recaía sobre él.

### **Retrotracción de los efectos de la garantía de audiencia**

En el procedimiento que llevó a la elaboración y aprobación del dictamen y resolución de precampaña de Durango, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) le notificó a Morena el oficio de errores y omisiones el 19 de febrero de 2016, en donde se señalaba que el partido había sido omiso en la entrega del informe del precandidato a la gubernatura de Durango, José Guillermo Favela Quiñones. Posteriormente, el 22 de febrero, la UTF le envió un correo electrónico a la dirección que supuestamente le correspondía a Favela Quiñones con el oficio de errores y omisiones, bajo la premisa de que esta comunicación electrónica le garantizaba el derecho de audiencia.

La Sala Superior en la sentencia relativa al SUP-RAP-154/2016 y su acumulado SUP-JDC-1190/2016 estableció que el correo electrónico enviado el 22 de febrero a Favela Quiñones no satisfacía el derecho de audiencia del sujeto y que se debía de haber notificado personalmente al mismo para asegurarle la garantía a un debido proceso. Al respecto, la sentencia emitida establece que

*lo fundado del agravio radica en que, del dictamen y resolución impugnados y tampoco en autos se acredita que la autoridad responsable haya tratado de realizar la notificación personal al referido precandidato... ..el hoy actor no tuvo posibilidad de conocer las determinaciones que se asumieron en torno a la omisión de presentar el informe de precampaña al que estaba obligado.*

En la sentencia, el Tribunal desarrolla los elementos mínimos que deben cumplir las notificaciones para que se otorgue la garantía de audiencia a los sujetos obligados. En este sentido, la Sala Superior establece que se debe garantizar que los sujetos del procedimiento tengan la oportunidad de:

- a) Conocer las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos,
- b) Exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que estime necesarios para su defensa,
- c) Ofrecer y aprobar pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben ser tomadas en consideración por la autoridad que debe resolver, y
- d) Obtener una resolución en la que resuelvan las cuestiones debatidas.

Los efectos de la sentencia mencionada son que se revocó la resolución en la parte conducente y se ordenó al INE que, 48 horas después de haber recibido la sentencia, notificara a Guillermo Favela Quiñones en persona y que le otorgara el mismo plazo – 48—horas—para que éste, a su vez, contestara lo que a su derecho conviniera. En su respuesta, Favela Quiñones negó haber sido precandidato, alegó que los gastos registrados a su nombre en el Sistema de Fiscalización se hicieron por parte del partido sin su consentimiento y aportó un escrito del partido político que soportaba este último alegato. Además, como anexo a su escrito, presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña *ad cautelam*.

La resolución del Consejo General por la que se acata la sentencia, la cual recibió el voto aprobatorio de la mayoría del órgano colegiado, sostiene que el informe de ingresos y gastos de precampaña que entregó Favela Quiñones después de ser notificado en persona, había sido entregado 64 días después de la fecha límite en la que cual debió de haberse presentado. Además, esta resolución sostiene que, como el precandidato no presentó ningún alegato que justificara no haberle entregado el informe al partido político en tiempo, o que lo hubiese hecho

y que el partido fue el omiso en la entrega, se debe sancionar a Favela Quiñones con la cancelación de su derecho a ser candidato.

Esta determinación del acatamiento está basada en una premisa errónea: supone que los efectos de la sentencia se cumplen simplemente con el perfeccionamiento de la notificación, sin tomar en cuenta que el TEPJF ordenó garantizar plenamente el derecho de audiencia, lo cual significa retrotraer el procedimiento sancionador al momento procesal en el que el indiciado tiene la oportunidad de presentar pruebas y alegatos: el período para responder el oficio de errores y omisiones. La sentencia de la Sala Superior implica que, como no se le dio derecho de audiencia en el momento en que se le notificó al partido el oficio de errores y omisiones, el INE debería reponer el procedimiento a partir de ese momento, con todos sus efectos. Esto es claro, pues no habría manera de cumplir con la sentencia y otorgarle el derecho de audiencia al precandidato sin retrotraer los efectos del momento procesal en el que se le debió de haber dado este derecho. Así lo señala la descripción que hace el Tribunal de los elementos que se deben satisfacer para garantizar el derecho de audiencia.

Retrotraer los efectos de la notificación en este caso implica que la autoridad debió de haber considerado el informe de precampaña que entregó Favela Quiñones *ad cautelam* como un informe que presentó extemporáneamente, como respuesta al oficio de errores y omisiones y no, como lo hace el acatamiento, que fue omiso en presentarlo. Favela Quiñones, como indica la sentencia, no fue notificado del oficio de errores y omisiones y garantizar su derecho de audiencia equivale a que la respuesta se considere como la contestación del mismo a este oficio de errores y omisiones. En este sentido, la mayoría del Consejo General votó erróneamente pues asintió a que se aplicara la sanción contenida en el párrafo 3 del artículo 229 de la LGIPE por la *omisión* en la entrega del informe, cuando se debía considerar que Favela Quiñones, en realidad, había presentado el mismo de forma extemporánea, pero dentro del plazo en que la omisión era subsanable.

### **Duda razonable respecto de la calidad de precandidato de Favela Quiñones**

El segundo argumento por el que me separé de la votación mayoritaria es que, la respuesta que otorgó Favela Quiñones a las observaciones hechas por la autoridad respecto de su omisión de entregar el informe de precampaña, ponen en duda su condición misma de precandidato. La autoridad debía, por lo tanto, valorar la respuesta, verificar si había pruebas suficientes de que el ciudadano se había registrado como precandidato. De lo contrario, estaba obligada a aplicar el principio de *in dubio pro reo* para dudar a favor del sujeto y efectivamente considerar que no fue precandidato, por lo que no tenía la obligación de entregar ningún informe de ingresos y gastos de campaña y, por lo tanto, no se le podía aplicar la sanción de pérdida de registro como candidato.

Según las reglas emitidas por el acuerdo CG1082/2015, aprobado por el Consejo General el 16 de diciembre, por el que se emiten los lineamientos para la captura en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes, los partidos políticos deberán capturar la información de los precandidatos que participen en sus contiendas internas. Sin embargo, en el artículo Primero Transitorio de este mismo acuerdo, se indicó que la obligación de captura surtiría efectos a partir del 01 de febrero de 2016 y que, los registros anteriores, se tendrían que hacer por el Organismo Público Local (OPL) correspondiente, siendo que los partidos debían previamente enviarle la información de sus precandidatos. No obstante, si el partido político no registra a un sujeto como precandidato, no hay procedimiento claro para que la autoridad lo identifique y califique como tal y recaer en la autoridad la obligación de acreditar que, en efecto, es un precandidato que no ha sido registrado en el Sistema mencionado y que, por lo tanto, ha adquirido diversos derechos y obligaciones, entre los que se encuentra presentar un informe de precampaña.

Esto es relevante porque en el caso de Durango, la precampaña inició en el mes de diciembre de 2015, por lo que les aplicaba la regla transitoria a los partidos de esa entidad. En

el caso de Favela Quiñones, éste no fue registrado ante el OPL, sino que su sanción original deriva de una serie de indicios que, en conjunto, la autoridad estimó que permitía acreditar que Favela Quiñones era precandidato. Estos indicios son:

- 4 notas de medios locales en los que se indica que Favela Quiñones llevó a cabo un evento de precampaña.
- Un correo electrónico del partido político dirigido a la UTF en el que se indica que Favela Quiñones es precandidato, enviado el 19 de febrero, de manera posterior al oficio de errores y omisiones.
- Dos pólizas con ingresos por 2,295 pesos y egresos por 2,295 pesos, ingresadas al sistema de fiscalización el 20 de febrero de 2016.

Ninguno de estos elementos por sí mismo, ni concatenados entre sí, bastaba para acreditar que Favela Quiñones era precandidato de Morena, ni comprueban su voluntad de registrarse como precandidato. Aunado a que la propia autoridad no detectó gastos realizado por este sujeto en el contexto de las precampañas, las notas periodísticas carecen de valor probatorio pleno y debe concatenarse con otros elementos para causar convicción de un hecho. El correo electrónico por el que se le comunica a la UTF que Favela Quiñones era precandidato no causa plena convicción del hecho tampoco porque, según la regla transitoria del propio acuerdo CG1082/2015 ya mencionada, el conducto jurídicamente válido para registrar a un precandidato era mediante el OPL, lo cual no sucedió en este caso. Además, como claramente lo señala la resolución del TEPJF SUP-RAP-154/2016 y su acumulado, el correo para registrar Favela Quiñones como precandidato no basta para crear una convicción de su calidad pues incluía como dato de contacto un correo electrónico que no le pertenecía a este individuo, sino que era del partido político.

Por último, las dos pólizas registradas que hacía posible acreditar que Favela Quiñones era efectivamente precandidato, se pusieron en duda cuando este sujeto contestó la notificación hecha en acatamiento al SUP-RAP-154/2016 al declarar que:

*...no fui precandidato a cargo de Gobernador del Estado de Durango, por lo que de manera cautelar procedo a rendir mi informe de precampaña...Le informe a esta autoridad electoral que el partido político MORENA me notificó [sic.] mediante oficio No. MORENA-CEN-SF/033/2016, de fecha 31 de marzo de 2016, que reportaron de manera errónea ante el Sistema Integral de Fiscalización en el apartado destinado específicamente a precandidato a Gobernador, un ingreso...(énfasis propio)*

Es decir, la contestación de Favela Quiñones niega haber sido precandidato y señala que las pólizas registradas en el sistema fueron reportadas sin su consentimiento y de manera errónea. Además, anexa a su escrito el oficio del partido político por el que Morena afirma haber registrado estas operaciones de manera equivocada.

De este modo, al valorar la respuesta de Favela Quiñones se pone en duda un elemento central para acreditar que efectivamente era precandidato a gobernador por el partido Morena en Durango. En ese sentido hay una insuficiencia de pruebas respecto de si era precandidato o no. Frente a esta insuficiencia, la autoridad debe aplicar el principio general de derecho *in dubio pro reo* y dudar del modo más favorable al sujeto obligado. En este caso, esto hubiera tenido como consecuencia no considerar que Favela Quiñones era precandidato y, por lo tanto, concluir que no tenía la obligación de presentar un informe de precampaña, ni se le podía aplicar la sanción del párrafo 3, del artículo 229, por el que se le cancela el derecho a registrarse como candidato.

En conclusión, votamos de manera contraria a la mayoría del Consejo General porque consideramos que la resolución atinente al SUP-RAP-154/2016 y su acumulado SUP-JDC-1190/2016 de la Sala Superior del TEPJF no fue acatada debidamente en la resolución emitida

por el Consejo General el 6 de abril ya que, al no valorar la respuesta del sujeto, no se le garantizó verdaderamente el derecho de audiencia a Favela Quiñones, razón por la que nos separamos de la mayoría de los Consejeros Electorales y por la que emitimos este voto particular.

08 de abril de 2016, Ciudad de México



Lic. Javier Santiago Castillo  
Consejero Electoral



Dr. Benito Nacif Hernández  
Consejero Electoral