

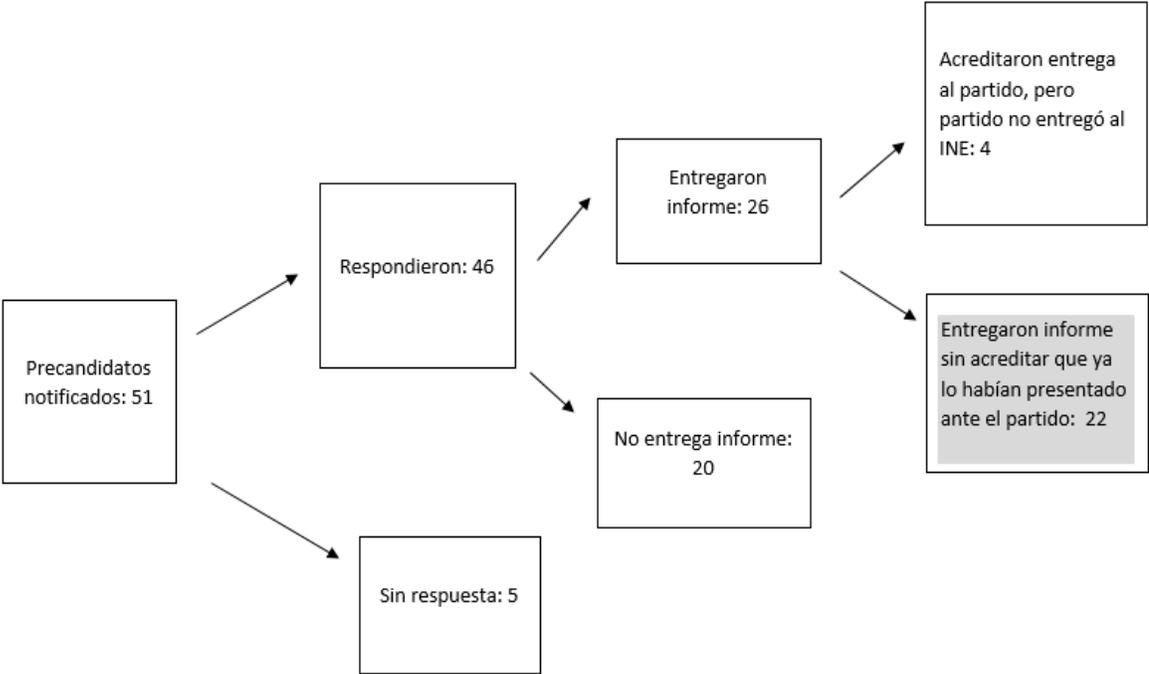
**VOTO PARTICULAR QUE, CON BASE EN EL PÁRRAFO 6 DEL ARTÍCULO 26 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS ELECTORALES JAVIER SANTIAGO CASTILLO Y BENITO NACIF HERNÁNDEZ SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE PRONUNCIA RESPECTO DE LA ESCISIÓN DEL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 DEL ESTADO DE ZACATECAS, ASÍ COMO DE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA, EN RELACIÓN CON LOS PRECANDIDATOS QUE OMITIERON PRESENTAR SUS INFORMES DE PRECAMPAÑA.**

El 14 de abril pasado el Consejo General aprobó en lo general, por unanimidad, el acuerdo por el que el órgano máximo se pronuncia sobre la escisión al Dictamen Consolidado y Resolución de la revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos en el Estado de Zacatecas, en relación con los precandidatos que omitieron presentar sus informes de precampaña. En lo particular votamos en sentido contrario a la mayoría del órgano colegiado porque consideramos que el Consejo General no debía de sancionar a 22 precandidatos con la pérdida de su derecho a registrarse como candidatos en Zacatecas.

En la sesión del 6 de abril el Consejo General aprobó por mayoría escindir las partes del Dictamen y la Resolución de la precampaña de Zacatecas relativas a los precandidatos que habían sido omisos en la entrega de su informe. La escisión se hizo a fin de garantizar el derecho al debido proceso de los precandidatos y se ordenó notificarles de manera personal las omisiones imputadas, para que estos precandidatos a su vez respondieran en un plazo de 48 horas. Como producto de esta escisión, el INE notificó personalmente a 51 precandidatos entre el 7 y el 8 de abril. De estos, 5 no respondieron la notificación, mientras que 46 sí lo hicieron. De los 46 que respondieron, 20 no anexaron a su escrito un informe de ingresos y gastos de precampaña, mientras que 26 lo adjuntaron. De estos 26 que anexaron un informe, 4 entregaron pruebas de que habían entregado su informe al órgano interno de finanzas de su

partido en febrero, pero que el partido no lo entregó a su vez al INE. En el caso de estos 4 precandidatos, el Consejo General votó por no sancionarlos con la pérdida de su registro.

Pero el Consejo General aprobó que los otros 22 que sí entregaron un informe de precampaña, pero sin acreditar que lo habían entregado al órgano interno de finanzas de su partido en febrero, perdieran su registro como candidatos a manera de sanción. A continuación, se presenta un diagrama en el que se observan los distintos casos de respuestas que dieron los precandidatos en cuestión, siendo que está sombreado el caso de los 22 precandidatos que forma la materia del presente voto particular.



La escisión que dio origen al acuerdo del Consejo General se hizo en atención al criterio establecido por el SUP-RAP-154/2016, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con relación a otro caso (Dictamen y

Resolución de la Precampaña en Durango). En esta sentencia el TEPJF determinó que en el caso de omisiones que conllevan como sanción la pérdida del derecho a registrarse como candidato, ni la notificación del oficio de errores y omisiones hecha por internet, ni el hecho de que se pedía a los partidos políticos que les notificaran a su vez a los precandidatos el oficio de errores y omisiones, equivalía a garantizar el derecho de audiencia de los precandidatos. Por el contrario, en esta sentencia la Sala Superior argumentó que el INE debía garantizarles un debido proceso y que esto involucraba, entre otras cosas, notificar personalmente a cada uno de los precandidatos el oficio de errores y omisiones y darles 48 horas para responder al mismo y no limitarse, como había hecho hasta el momento, al envío electrónico o al envío mediado por los partidos, del oficio de errores y omisiones. 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.*

Pero además de señalar que la autoridad debe notificar personalmente a los precandidatos, la sentencia referida indica que, para que se cumpla la garantía de audiencia, la autoridad debe respetar las formalidades esenciales que rigen el debido proceso y que:

*...por lo cual, debe garantizarse a los sujetos del procedimiento 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 aportar 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 se resuelvan las cuestiones debatidas.*

En otras palabras, el Tribunal Electoral ha fijado el criterio consistente en que, para imponer una sanción, la autoridad debe garantizar el derecho de audiencia, y este derecho implica que la autoridad valore las respuestas junto con los elementos y pruebas que entreguen los sujetos obligados respecto a las imputaciones que se les hacen.

En el caso de los 22 precandidatos mencionados, la mayoría del Consejo General optó por no valorar los elementos que entregaron los precandidatos bajo el argumento de que se presentaron fuera de plazo y que la autoridad no debía valorar los informes de precampaña con posterioridad al periodo que tienen los partidos políticos para subsanar errores y omisiones. La mayoría del Consejo General optó entonces por sancionar a estos individuos con la cancelación de sus derechos a ser candidatos bajo el argumento de que fueron omisos en la entrega del informe. Este razonamiento se opone al criterio emitido por el TEPJF, es contradictorio y es contrario a los precedentes de la propia autoridad.

Esta decisión es contradictoria porque se basó en una premisa errónea: supone que la garantía de audiencia se cumple simplemente con el perfeccionamiento de la notificación, sin tomar en cuenta que el TEPJF ha señalado que la garantía de audiencia implica más que la notificación debida. De acuerdo con los criterios fijados por la Sala Superior, no bastaba con que se notificara a los precandidatos, era necesario reponer completamente el procedimiento y retrotraer todos y cada uno de los efectos al momento de la notificación. Esto significa que la presentación del informe dentro del plazo de 48 horas otorgado por la autoridad obliga a ésta a considerar los informes como extemporáneos y no concluir que los precandidatos fueron omisos en la entrega de los mismos; en otras palabras, los partidos eran merecedores de una sanción económica y los precandidatos no eran merecedores de la pérdida o cancelación de su registro como candidatos.

Según el criterio que ha sostenido el Consejo General desde hace un año, se considera que un precandidato es omiso cuando no entrega informe o lo hace después de concluido el

plazo para solventar los errores y omisiones notificados por la autoridad. Cuando los precandidatos o partidos entregan sus informes como respuesta al oficio de errores y omisiones, y dentro del plazo para presentar sus contestaciones a este, se considera que el precandidato es extemporáneo y no omiso.

El TEPJF en múltiples ocasiones ha confirmado este criterio e incluso ha emitido sentencias que dan luz respecto de la interpretación de la ley que debió de haberse aplicado en el caso que le concierne a este voto. En las sentencias SUP-JDC-917/2015 y acumulados, y SUP-RAP-164/2015 y acumulados, emitidas ambas en 2015, el Tribunal Electoral, por ejemplo, se pronunció sobre varios casos donde se sancionaba con la pérdida de registro a distintos precandidatos por no haber entregado su informe de precampaña. En estas sentencias el TEPJF señaló que se había incumplido el derecho de audiencia de los precandidatos porque no se les notificó en persona en el momento en el que se le notificaron a sus partidos el oficio de errores y omisiones. En estas sentencias el Tribunal Electoral revocó los dictámenes y resoluciones de precampaña para que el INE notificara a los precandidatos para que ellos, a su vez, entregaran su informe por sí o a través de su partido político.

*En consecuencia, al resultar fundados los agravios planteados, lo conducente es revocar la resolución controvertida y la sanción impuesta, por cuanto hace a los actores de los juicios ciudadanos que se resuelven de manera acumulada en la presente ejecutoria, para el efecto de que la autoridad responsable, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, **computado a partir de la notificación de esta sentencia, les notifique la supuesta omisión en que han incurrido, para el efecto de que en similar plazo esos ciudadanos presenten por sí o por conducto del Partido de la Revolución Democrática el informe correspondiente.***

Esto significa que en ocasiones pasadas tanto el Tribunal Electoral como el Consejo General, en casos análogos al que se circunscribe este voto, han considerado que cuando los precandidatos entregan su informe en una fecha posterior al término de la respuesta a los oficios de errores y omisiones, en los casos en que responden a una notificación personal que

no se dio en el momento oportuno, debe considerarse como un caso de extemporaneidad y no de omisión.

En el caso sobre el que versa este voto particular, como la autoridad no notificó el oficio de errores y omisiones en el momento oportuno a los precandidatos, no tenían la oportunidad para entregar los informes dentro del plazo legal y, por lo tanto, se debía considerar que la entrega de informes como respuesta a la notificación hecha a partir de la escisión tenía los efectos de la contestación a los oficios de errores y omisiones. No se debían considerar, entonces, como omisos los precandidatos puesto que, para acreditar la omisión en la entrega del informe, el INE estaba obligado a primero satisfacer los elementos del derecho de audiencia; así lo establecen los precedentes señalados.

Sancionar a los precandidatos en cuestión con la pérdida de registro a ser candidatos es contrario a los precedentes del propio Consejo General e implica un cambio arbitrario en el criterio de sanción. Por ejemplo, en la sesión extraordinaria del 6 de abril de 2016, el Consejo General aprobó, con respecto a la conclusión 16 del PRI en el dictamen y resolución de precampaña de Zacatecas, que no se les sancionara a 44 precandidatos que entregaron sus informes de manera extemporánea con la pérdida de su derecho al registro, y aprobó sólo una sanción económica al partido. La resolución del dictamen afirma que:

*“16. De los 72 informes presentados, 44 fueron de forma extemporánea.”[...]*

*Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Así como, la graduación de la sanción se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la irregularidad analizada se llegó a la conclusión de que la misma es clasificable como grave ordinaria, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición y reincidencia el conocimiento de la conducta de **presentar informes de precampaña fuera de los plazos previstos en la norma** y las normas infringidas en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d)*

*LGIFE y 242, numeral 1 del RF, la pluralidad y el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas....*

*En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Revolucionario Institucional, es la prevista en la fracción II, inciso a) del artículo 456 de la LGIFE, consistente en una multa equivalente a **8,408 (ocho mil cuatrocientos ocho) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$614,120.32 (seiscientos catorce mil ciento veinte pesos 32/100 M.N.)**.*

En múltiples ocasiones, como en el ejemplo aquí citado, el Consejo General ha sancionado la entrega extemporánea de los informes de precampaña con una sanción económica al partido y sin aplicar la sanción prevista en el párrafo 3 del artículo 229 de la LGIFE, de pérdida del derecho a ser registrado como candidato. El Consejo General ha individualizado la sanción, ponderando distintos elementos en torno a la comisión de la falta y ha concluido que la sanción efectiva y proporcional a la falta no implica la cancelación del derecho a registrarse como candidato. No hay distinción jurídicamente relevante válida entre el caso previamente citado y la resolución que motiva este voto particular puesto que, en el caso de los 22 precandidatos extemporáneos, si bien los días transcurridos entre la fecha límite para entregar el informe y la recepción del mismo son más que en otras instancias de extemporaneidad, en ambos casos existe una entrega de informes de ingresos y gastos de precampaña como respuesta a la notificación efectiva de la autoridad de los oficios de errores y omisiones.

En los casos precedentes el Consejo General no requirió que los precandidatos comprobaran que habían entregado al partido su informe en tiempo, sino que bastaba con que lo entregaran a la autoridad para que no se les aplicara la sanción de pérdida de registro. Por lo tanto, la sanción que votó la mayoría del Consejo General sobre los 22 precandidatos resulta excesiva, contraria a los precedentes establecidos por la autoridad administrativa y carente de la debida motivación que explique por qué en este caso se sanciona la extemporaneidad con la pérdida del registro y en los otros se impone una sanción más leve.

En conclusión, emitimos un voto en contra de la posición mayoritaria del Consejo General respecto de los 22 precandidatos a los que se les sancionó con la pérdida de registro porque es nuestra convicción que la autoridad no garantizó el derecho de audiencia a los precandidatos en el momento oportuno y, por ese motivo, el Consejo General debía considerar que los informes entregados por los precandidatos de Zacatecas eran extemporáneos y, por lo tanto, no procedía sancionarlos con la pérdida de su registro como candidato.

**Ciudad de México, 18 de abril de 2016**

**Javier Santiago Castillo**  
**Consejero Electoral**

**Benito Nacif Hernández**  
**Consejero Electoral**