

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL ADRIANA M. FAVELA HERRERA, RESPECTO DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SX-RAP-18/2016, INTERPUESTO POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DEL DICTAMEN CONSOLIDADO Y DE LA RESOLUCIÓN IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE ACUERDO INE/CG304/2016 E INE/CG305/2016, 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 DIPUTADOS LOCALES, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE OAXACA, APROBADA EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL CELEBRADA EL CUATRO DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS

El 15 de junio de 2016, se aprobó por mayoría de votos el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) por el que se da cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SX-RAP-18/2016, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en contra del Dictamen Consolidado y de la Resolución identificados con los números de acuerdo INE/CG304/2016 e INE/CG305/2016, 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 diputados locales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el estado de Oaxaca, aprobada en sesión extraordinaria celebrada el 4 de mayo de 2016.

Me aparté de la decisión mayoritaria, toda vez que en mi opinión, la sanción que el proyecto de resolución propuso al PRD por la entrega extemporánea de 66 informes de precampaña al cargo de diputados locales en el estado de Oaxaca –en acatamiento a lo que ordenó la Sala Regional Xalapa-, carece de motivación, ya que no tomó en cuenta el factor de la reincidencia como agravante en la multa que se aprobó.

Así, en la discusión del punto 3.5 del orden del día, la mayoría de Consejeros aprobó una sanción al citado partido político consistente en 660 Unidades de Medida y Actualización (UMA) para el ejercicio 2016, equivalentes a **\$48,206.40** (cuarenta y ocho mil doscientos seis pesos 40/100 MN) por la conducta de no entregar en tiempo 66 informes de precampaña.

Me aparté de esta decisión, ya que desde mi punto de vista los elementos que se desarrollan en el proyecto de resolución para calcular el *quantum* de la sanción, son insuficientes por las siguientes razones:

A fojas 26 del proyecto de resolución, se menciona literalmente lo que a continuación se transcribe:

“Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el partido político, se desprende lo siguiente:

- *Que las faltas se calificaron como **LEVES**.*
- *Que con la actualización de faltas formales, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del sujeto obligado, sino únicamente su puesta en peligro.*
- *Que el partido político, conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos referidos.*
- *Que el partido político, no es reincidente.*
- *Que aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.*
- *Que se trató de una irregularidad, es decir, hubo singularidad en la conducta por el partido político.”*

[Énfasis añadido]

No acompañé dicha valoración, porque en mi opinión el PRD sí es reincidente en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 44, párrafo 1, inciso aa), en relación con el precepto 442, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) es la autoridad competente para conocer de las infracciones a la normatividad electoral y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

Como se ha sostenido en múltiples ocasiones, el máximo órgano de decisión debe analizar las circunstancias particulares en cada caso, para lo cual deberá tomar en cuenta la facultad discrecional que tiene por disposición expresa de la ley, para calificar la gravedad de una infracción e imponer la sanción que corresponda.

Luego entonces, la imposición de una sanción de carácter pecuniario, no puede realizarse en forma arbitraria; antes bien, se deben expresar las razones jurídicas del caso concreto, ponderando los elementos objetivos y subjetivos de cada conducta que se considera irregular, como son:

1. La calificación de la falta cometida;
2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y,
4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Como puede observarse una de las circunstancias subjetivas para la imposición de una sanción es precisamente **la reincidencia**.

En este orden de ideas, el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la reincidencia como un factor que debe tomarse en consideración al determinar la sanción por la posible infracción a la normatividad electoral.

Dicho artículo reza a la letra:

“Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

...

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. (...) En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior.”

Conforme al texto legal trasunto, un partido es reincidente cuando incumple alguna de sus obligaciones legales, y nuevamente incurre en la misma conducta infractora, lo que justifica que se pueda imponer una sanción con hasta el doble a la establecida en la resolución atinente.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido diversos criterios que deben tomarse en cuenta para tener por actualizada la reincidencia como agravante de una sanción, que pueden resumirse en las siguientes premisas:

- a) Que el sujeto infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
- b) Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico; y
- c) Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Tales criterios se recogen en la Tesis de Jurisprudencia número 41/2010, publicada con el rubro: "**REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**"¹ en donde se ha determinado que para justificar la reincidencia se deben exponer de manera clara los elementos que la autoridad debe tomar en cuenta para tenerla por acreditada.

En el caso que nos ocupa, me parece que se acredita la reincidencia respecto de la entrega extemporánea de los informes de precampaña por parte del PRD, toda vez que el 15 de abril de 2015, fue aprobada por el Consejo General del INE la resolución **INE/CG194/2015**, 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 del ámbito local y federal del proceso electoral 2014-2015.

En dicha resolución, se sancionó al PRD con una multa de **\$401,725.52** (cuatrocientos un mil setecientos veinticinco pesos 52/100 MN) por haber presentado fuera del plazo establecido **28 Informes de precampaña de precandidatos al cargo de Diputado Federal**.

Dicha resolución fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF, la cual quedó radicada en el recurso de apelación SUP-RAP151/2015².

El 6 de mayo de 2015, el citado órgano jurisdiccional resolvió el recurso de apelación en comento, determinando lo siguiente:

***“ÚNICO.** Se modifican las resoluciones emitidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la sesión extraordinaria celebrada el quince de abril del presente año, en las que entre otras cuestiones, ordenó el pago de las multas impuestas a los partidos políticos desde el momento en que se notifiquen las resoluciones respectivas, con motivo de las irregularidades encontradas en los*

¹ Publicada en las páginas 652 a 654 de la Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral.

² Los partidos impugnantes fueron PAN, PRD, PT, MC, PH, y ES

dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña de ingresos y egresos de los precandidatos a los cargos de Gobernador, ayuntamientos, diputados locales y federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal dos mil catorce-dos mil quince, en Baja California Sur, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán y Distrito Federal, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.”

Cabe aclarar, que los efectos de las modificaciones ordenadas por la Sala Superior del TEPJF al resolver el medio de impugnación advertido con anterioridad, únicamente fueron para los siguientes aspectos:

- a) Determinar que las multas se hagan efectivas una vez que haya causado estado la resolución correspondiente.
- b) Que los recursos obtenidos por la aplicación de las multas correspondientes al ámbito federal, deberán ser destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, mientras que los recursos obtenidos en el ámbito local, deberán ser destinados a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de las respectivas entidades federativas, salvo que no se establezcan instituciones o normas de dicha naturaleza, en cuyo caso los recursos deberán destinarse al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Por tanto, la sanción impuesta sobre la omisión de entrega de los informes de precampaña en la elección de diputados federales quedó firme e intocada.

En consecuencia, desde mi perspectiva, la reincidencia en que incurrió el PRD está plenamente demostrada ya que:

- a) El partido político **cometió con anterioridad** una infracción (entrega extemporánea de informes) en el periodo de precampaña para la elección de diputados federales del proceso electoral 2014-2015, y repitió dicha conducta en el periodo de precampaña de la elección de diputados locales en el proceso electoral 2015-2016 en el estado de Oaxaca.
- b) **La infracción es de la misma naturaleza a la anterior**, es decir, en ambos casos la entrega extemporánea de los informes de precampaña -28 en la elección de diputados federales y 66 en la elección de diputados locales en Oaxaca- pusieron en peligro el bien jurídico tutelado en la normatividad, toda vez que la autoridad electoral no contó con los elementos necesarios para ejercer una debida fiscalización.

- c) En el ejercicio anterior, el PRD **ya fue sancionado por esa infracción** mediante resolución **INE/CG194/2015**, y aunque dicha resolución fue impugnada, la Sala Superior dejó incólume la parte atinente a la sanción impuesta sobre la entrega extemporánea de los informes de precampaña.

Conforme a todo lo anterior, es mi convicción que está acreditada la reincidencia en el presente asunto, y por ello, la multa aprobada por la mayoría consistente en 660 UMA equivalente a \$48,206.40 (cuarenta y ocho mil doscientos seis pesos 40/100 MN), debió incrementarse hasta con el doble del monto involucrado en términos de lo establecido en el 456, párrafo 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar en **1,320 UMA** equivalente a **\$96,412.80 (noventa y seis mil cuatrocientos doce pesos 80/100 MN)**.

Por las razones expuestas, difiero de la interpretación adoptada por la mayoría de los Consejeros Electorales, debido a que considero que el PRD es reincidente y debió ser multado con un monto mayor al que se aprobó en el proyecto de resolución, por lo que emito mi **VOTO PARTICULAR** de conformidad con lo establecido en el artículo 26, párrafo 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, adjuntándose el mismo como parte integrante de la resolución que fue motivo de disenso y aprobada por la mayoría de los Consejeros.

Ciudad de México, 15 de junio de 2016

Mtra. Adriana M. Favela Herrera
Consejera Electoral