VOTO PARTICULAR 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 SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/PRD/JD09/GRO/97/PEF/112/2015, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR HECHOS PRESUNTAMENTE CONSTITUTIVOS DE INFRACCIONES A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, CONSISTENTES EN LA PROBABLE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD POR PARTE DE DAVID ALEJANDRO RAMÍREZ DURAND, CONSEJERO ELECTORAL PROPIETARIO DEL 09 CONSEJO DISTRITAL DE ESTE INSTITUTO EN EL ESTADO DE GUERRERO, DERIVADO DE SU ASISTENCIA A UN EVENTO DE CARÁCTER PROSELITISTA EN UN DÍA HÁBIL, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2014-2015 EN ESA ENTIDAD

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 25, numerales 5 y 8, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, formulo el presente voto particular respecto del punto 6.1 del orden del día de la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el 24 de mayo de 2017, señalando que ejerciendo un control constitucional y convencional el sentido de mi voto es EN CONTRA de la Resolución INE/CG168/2017, de manera enfática en lo que hace a la conducta enmarcada en una supuesta violación al artículo 41 constitucional, en la parte conducente al principio rector de imparcialidad.

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 24 de mayo de 2017, el Consejo General aprobó de manera general la Resolución INE/CG168/2017, por mayoría de diez votos con mi voto en contra y, de manera particular, respecto a la violación al artículo 41, con nueve votos a favor y dos en contra y, referente a la violación al artículo 134 constitucional, no se aprobó, ya que hubo tres votos a favor y ocho en contra.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Tal y como se señaló en el rubro del presente, el sentido de mi voto es **en contra** del voto formulado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, **en aras de un control constitucional y convencional del ejercicio del cargo como Consejeros Electorales**.

Respetuosamente y con el mayor reconocimiento al profesionalismo de los Consejeros Electorales que integran el Consejo General, presento este voto particular para exponer las razones por las cuales no comparto el sentido 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 la mayoría de las y los Consejeros Electorales, invariablemente deben respetarse las atribuciones de los Consejeros Electorales Distritales, en aras del principio de independencia que rige la función electoral, mismo que debe tutelarse bajo el principio constitucional de interdependencia.

En este sentido, no comparto el sentido de la votación sostenida por la mayoría y expondré las razones que sustentan mi *votum separatum*, especialmente en cumplimiento del mandato constitucional y convencional de tutelar eficazmente los Derechos Humanos, en términos de los artículos 8, 9 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esto es, las garantías judiciales, el principio de legalidad y de retroactividad y, en especial, los derechos políticos.

Es de explorado derecho que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse 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.

Lo que obliga a analizar la garantía judicial, como la presunción de inocencia establecida en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece:

> ***Artículo 8. Garantías Judiciales***
>
> *... 2.* ***Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia*** *mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: ...*

Lo que replica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción I, del Apartado B de su artículo 20, que establece el derecho del imputado a que se presuma su inocencia, lo que debió prevalecer en el análisis, discusión y votación de la resolución INE/CG168/2017, ya que obra en autos que el Consejero Electoral Distrital imputado participó en diversos eventos de desemejantes partidos políticos, criterio que sostengo a la luz de lo que ha determinado el propio Poder

Judicial de la Federación en jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de manera orientativa para el suscrito determinó:

Época: Décima Época

Registro: 2011871

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 31, Junio de 2016, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 28/2016 (10a.)

Página: 546

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA.

Para poder considerar que hay prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, ***el juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o contraindicios den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.***

Por lo que reitero mi postura esgrimida en la sesión ordinaria del Consejo General, de que si el Consejero Electoral Distrital tuviera un sesgo en su comportamiento, eso sí lo apartaría de los principios constitucionales y ello sí tendría que ser sancionado, lo que no está acreditado debidamente en el expediente.

De ahí la necesidad de establecer que si dicho Consejero fue a varios eventos con partidos políticos distintos, en rigor no estaría aludiendo a ningún esquema de parcialidad, sino al revés. Por lo que debe recordarse lo que mandata la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 79.

1. Los consejos distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

a) Vigilar la observancia de esta Ley y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;...

l) Supervisar las actividades de las juntas distritales ejecutivas durante el proceso electoral, y

m) Las demás que les confiera esta Ley.

Atribuciones que no pudiera cumplir sino estuviera inmerso en las distintas actividades del proceso, sean institucionales, partidistas o de la sociedad civil, siempre y cuando respete los principios rectores que rigen la función electoral, de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Y en la especie, no se acredita fehacientemente haya vulnerado ninguno de ellos.

Asimismo, en el SUP-RAP-36/2004 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que el contenido esencial del principio de presunción de inocencia comprende tres aspectos:

1. La garantía básica del procedimiento administrativo sancionador. Supone un límite al legislador y juez frente a la configuración de normas administrativas que impliquen una presunción de responsabilidad, y de procedimientos sancionatorios que pudieran partir de ella como premisa, por lo que en ningún caso deberá imponerse al acusado la carga de probar su inocencia.
2. La regla de tratamiento del imputado durante el mismo. La persona es considerada como inocente, para todos los efectos, hasta que se decrete definitivamente su responsabilidad por la autoridad sancionadora. Con ello se busca reducir al mínimo los actos de molestia o las medidas restrictivas de sus derechos fundamentales, conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
3. La regla relativa a la carga de la prueba. Exige la absoluta necesidad de que **toda sanción esté sustentada en una actividad indagatoria del órgano competente, desarrollada de manera exhaustiva, conforme a criterios lógicos y creativos, derivados de las máximas de experiencia aplicables a cualquier investigación, por lo que deben llevarse a cabo todas las diligencias idóneas y suficientes para el conocimiento objetivo de los**

hechos. Implica también la obtención lícita de la prueba, es decir, con respeto a los derechos fundamentales y a las garantías procesales.

De lo que se deriva, que debió haberse hecho una investigación exhaustiva para tener conocimiento de los hechos, pero de manera exhaustiva e individualizada, esto es, llevar a cabo todas las diligencias idóneas y suficientes que permitieran determinar de manera individualizada las correspondientes responsabilidades, para lo que debió analizarse la participación del Consejero Electoral Distrital, imputado, en todos los eventos en los que estuvo presente con los candidatos de los diversos partidos políticos[1] y analizar si difundió mensajes que implicaran su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, vincularse a los procesos electorales de una manera distinta a la de la investidura que ostenta como Consejero.

Además la propia Sala Superior, en sesión pública celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil trece, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia 38/2013 y la declaró formalmente obligatoria, misma que establece:

Fernando Moreno Flores

vs.

Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia 38/2013

[1] El proyecto de resolución da cuenta que el imputado aceptó que sí asistió a la sesión rotaria del nueve de abril de dos mil quince, donde acudió Héctor Astudillo Flores en su carácter de Candidato a Gobernador del estado de Guerrero, así como a las sesiones rotarias del dieciséis, veintitrés y treinta de abril de dos mil quince, donde estuvieron como invitados especiales Jorge Camacho Peñaloza, Beatriz Mojica Morga y Luis Walton Aburto, entonces candidatos a gobernadores del estado de Guerrero, postulados por los partidos políticos Acción Nacional, Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, respectivamente.

SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.- *De la interpretación sistemática de los artículos 41 y 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que, a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales.* ***Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.***

Quinta Época

Jurisprudencia que, en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debió aplicar el Consejo General:

Artículo 233.- La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para *las Salas y* ***el Instituto Federal Electoral.*** *Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político–electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos*

SEGUNDO. A mayor abundamiento, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

> ***Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.*** *Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*

Esto es, el principio de legalidad obliga a que la normativa aplicable establezca un catálogo de acciones u omisiones que se consideren trasgresoras del derecho aplicable, lo que en la especie no sucede, ya que no existe ninguna prohibición constitucional o legal a la participación de Consejeros Electorales, generales, locales o distritales, del Instituto Nacional Electoral en eventos con partidos políticos, siempre y cuando se respete la jurisprudencia 38/2013 –de la Sala Superior, transcrita con antelación–, lo que se cumple si no difunden mensajes que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales de una forma diferente a la investidura que ostentan como Consejeros Electorales.

TERCERO. De igual forma, la resolución aprobada por la mayoría vulnera LOS derechos políticos del Consejero Electoral Distrital, imputado, ya que la Convención Americana sobre Derechos Humanos mandata:

> ***Artículo 23. Derechos Políticos***
>
> ***1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:***
>
> ***a) de participar en la dirección de los asuntos públicos****, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

Por lo que impedir o inhibir el ejercicio del cargo como Consejero Electoral Distrital, del imputado, llevaría al absurdo de negar su participación en la dirección de los asuntos públicos, para la cual fue designado, además que el horario institucional no aplica a los Consejeros Electorales.

La resolución de mérito al vulnerar los artículos 8, 9 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, viola directamente los párrafos primero,

segundo y tercero del artículo 1° constitucional, por lo que la considero violatoria de los Derechos Humanos del Consejero Electoral Distrital, imputado, al no acreditarse que haya actuado con sesgo alguno en el desempeño de su función encomendada, ni en la reuniones a las que asistió con partidos políticos y por ende no vulneró el principio de imparcialidad.

Esto es, concluyo que desde mi perspectiva constitucional y convencional, no era dable sancionar al referido imputado, por lo que en virtud de las razones anteriormente expuestas y fundadas, **en aras de la construcción de un modelo de control constitucional y convencional del ejercicio del cargo como Consejeros Electorales**, emito el presente voto particular respecto de la votación adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el 24 de mayo de 2017, en cuanto a la aprobación del *PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/PRD/JD09/GRO/97/PEF/112/2015, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR HECHOS PRESUNTAMENTE CONSTITUTIVOS DE INFRACCIONES A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, CONSISTENTES EN LA PROBABLE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD POR PARTE DE DAVID ALEJANDRO RAMÍREZ DURAND, CONSEJERO ELECTORAL PROPIETARIO DEL 09 CONSEJO DISTRITAL DE ESTE INSTITUTO EN EL ESTADO DE GUERRERO, DERIVADO DE SU ASISTENCIA A UN EVENTO DE CARÁCTER PROSELITISTA EN UN DÍA HÁBIL, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2014-2015 EN ESA ENTIDAD.*

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
Consejero Electoral