

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES
LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO Y
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

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, CON RELACIÓN AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DECLARA FUNDADO EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO, INICIADO CON MOTIVO DE LA VISTA ORDENADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL EXPEDIENTE SUP-REC-68/2016 Y ACUMULADO SUP-REC-69/2016, POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO A SU DEBER DE POSTULAR CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

El pasado veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, la mayoría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el proyecto de resolución por el que se declara fundado el Procedimiento Sancionador Ordinario con número de expediente UT/SCG/Q/TEPJF/CG/26/2016, iniciado en contra del partido político Movimiento Ciudadano, por el presunto incumplimiento a su deber de postular candidatos a cargos de elección popular.

Dicho procedimiento derivó de las vistas ordenadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REC-68/2016 y su acumulado SUP-REC-69/2016, la cual formuló al tenor de lo siguiente:

QUINTO. Efectos de la sentencia.

1. Ante lo fundado de los conceptos de agravio expuestos en los recursos de reconsideración identificados con las claves de expediente **SUP-REC-68/2016** y **SUP-REC-69/2016**, lo procedente conforme a Derecho es:

[...]

- Dar vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la conducta del partido político, al incumplir su deber de postular candidatos.

RESUELVE:

[...]

CUARTO. Se ordena dar vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la conducta del partido político Movimiento Ciudadano, así como de los integrantes del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, en términos de esta ejecutoria.

Disentimos de lo aprobado por la mayoría, en virtud de que en nuestro concepto la resolución adolece de la debida fundamentación y motivación, puesto que incorrectamente parte de la premisa de que la vista ordenada por el Tribunal Electoral, *per se*, le otorga competencia al Instituto Nacional Electoral para conocer y resolver las conductas desplegadas por el partido político involucrado.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dio vista al Instituto Nacional Electoral (INE) de su resolución SUP-REC-68/2016 y su acumulada SUP-REC 69/2016 por el incumplimiento del Partido Movimiento Ciudadano de postular candidatos a cargos en las elecciones municipales del estado de Tlaxcala del 2016. La Sala expresó en su parte medular lo siguiente:

**VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES
LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO Y
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ**

[...] no es conforme a Derecho que los partidos políticos bajo el pretexto de cumplir con el principio de paridad de género procedan a la cancelación de candidaturas, toda vez que se atenta con el fin constitucional para el que fueron creados, esto es, permitir el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, además de que se contraviene el derecho de ser votado de aquellos, el cual está previsto en el artículo 35, fracción II, además del incumplimiento del segundo párrafo de la base I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por consecuencia, también se afecta el principio de paridad, pues resulta inadmisibles que para dar cumplimiento al mismo, se impida la participación de las candidaturas que lo excedan.

A partir de esta premisa, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) del INE dio inicio un procedimiento administrativo sancionador ordinario contra Movimiento Ciudadano por haber registrado un número menor de candidaturas al que originalmente habían solicitado con el propósito de cumplir con la paridad de género.

El pasado 21 de diciembre de 2016 el Consejo General del INE resolvió el procedimiento ordinario sancionador en contra de Movimiento Ciudadano. Por nueve votos a favor y dos en contra, declaró el procedimiento fundado e impuso sanciones al partido referido en líneas anteriores. Quienes disintimos lo hicimos porque el Consejo General del INE no tiene atribuciones para resolver por la vía del procedimiento ordinario sancionador quejas relacionadas con violaciones a la legislación electoral local ya sea en materia de registro de candidaturas o cualquier otra materia. La sola vista de la Sala Superior no vuelve al INE competente en un asunto que de origen corresponde a la autoridad electoral local. En consecuencia la resolución debatida carece de la debida fundamentación jurídica.

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES
LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO Y
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

Por una incorrecta interpretación de la resolución del TEPJF sobre lo que significa o implica dar vista, la UTCE del INE decidió que se trataba de una orden para dar inicio un procedimiento ordinario sancionador y que si no se hacía de tal forma se descataba un mandamiento judicial. El mal entendido llevó a que la UTCE no siguiera las reglas y procedimientos establecidos por la ley para este tipo de casos. Es decir, solicitar la facultad de atracción del Consejo General o bien remitir el expediente a la autoridad local.

El TEPJF en otras ocasiones ha ordenado al INE realice funciones que originalmente pertenecen al ámbito local, como fue el caso de organizar las elecciones extraordinarias de Colima. En todos los casos en que el tribunal ordena al instituto determinado deber, éste se ha acatado. Sin embargo, la expresión “dar vista” no es sinónimo de una orden, no implica que en automático la autoridad administrativa en materia electoral deba asumir competencia y resolver el fondo del asunto.

“Dar vista” es frecuente en los acuerdos judiciales de distinta naturaleza o materia. Significa que otra persona o autoridad conozca de un asunto y dicha autoridad en el ámbito de sus facultades revise, en primer lugar, si es o no de su competencia y de ser el caso se inicie un procedimiento en su sede. Esto lo vemos en todas las materias civiles, administrativas; en el caso de los asuntos penales es muy ilustrativo lo dicho en el Impedimento 3/2004 del 13 de mayo de 2004, donde el Segundo Tribunal Colegiado en materia penal del Sexto Circuito dice entre otras cosas que: **“la vista no es una denuncia sino sólo un presupuesto para iniciar o no la integración de una averiguación** previa [...]implica que el órgano investigador considere si existen indicios suficientes sobre la veracidad de los hechos imputados”.¹

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES
LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO Y
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

En otra tesis 2ª/J.53/2016 dice que “Dar vista” como consecuencia de una ejecutoria dictada en un asunto relacionado debe quedar al “**prudente arbitrio del juzgador**” atendiendo a la ponderación de los diversos derechos de los gobernados [...] conforme a la lógica y a las reglas fundamentales que rigen el procedimiento a fin de que puedan determinar si existe razón suficiente para ordenar la Vista”.²

En igual sentido, la tesis expresada por el Primer Tribunal Colegiado en materia penal y administrativa, en el amparo en revisión 366/2006 dice en la parte conducente: “dar vista a la autoridad competente, esto no implica que se formule denuncia, acusación o querrela, ya que ese proceder sólo conlleva a dar a conocer a una autoridad un hecho para que si lo estima conveniente, realice las investigaciones necesarias (...)”.³

Si bien es cierto que ni en la LGIPE ni en el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE hay una definición de lo que es “dar vista”, la práctica tanto del legislador como del intérprete de la ley es usar expresiones comunes a varios campos del derecho. El uso de palabras que surgieron durante el derecho romano o en épocas posteriores ayuda a la comprensión y al análisis. La doctrina expresada en tratados y enciclopedias jurídicas señalan que “dar vista” a una autoridad “competente” y segundo que si ésta lo considere necesario iniciar un procedimiento que investigue y en su caso sancione.

¹ Impedimento 3/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, noviembre de 2004, p. 1968.

² Tesis 2ª/J.53/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, mayo de 2016, p. 1191.

³ Amparo en revisión 366/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, p. 2203.

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES
LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO Y
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

De las anteriores tesis concluimos dos cosas: la autoridad a la que se le da vista debe analizar primero su competencia en el asunto y segundo de no tener problema iniciar un procedimiento de investigación que desemboque en una resolución. En la especie el INE sólo es competente cuando está revestido de la facultad de atracción, antes no, porque la competencia original radica en el instituto local Tlaxcalteca. En otras palabras, una vista no permite al INE de forma automática asumir competencia en un asunto local. Se requeriría en todo caso que, después de un estudio previo y un procedimiento especial previsto en la Constitución y en la LGIPE, que el Consejo General del INE ejerza su facultad de atracción. En la especie no ocurrió así.

El registro de candidaturas las elecciones de presidencias municipales de Tlaxcala es materia de las autoridades electorales del estado. Así lo establece el artículo 41 constitucional en su Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

- “1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
- 6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;**

[...]

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES
LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO Y
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.”

En el caso que nos ocupa la LEGIPE en su artículo 232 numeral 4 dispone que “El Instituto y los Organismos Públicos Locales, **en el ámbito de sus competencias**, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros”. Esto significa que la atribución de registrar candidaturas y revisar todo lo concerniente a ellas es competencia de los órganos locales, a menos de que el INE ejerza su facultad de atracción respecto de esta atribución, circunstancia que en el caso concreto no ocurrió.

La resolución que disentimos no se apega a la norma constitucional ni a la ley secundaria ya que sigue siendo la autoridad electoral local la competente. Debido a la falta de competencia, la resolución aprobada por el Consejo General del INE carece de la debida fundamentación y motivación que todos los actos de la autoridad deben tener para ser jurídicamente válidos.

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES
LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO Y
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

Atentamente



Lic. Javier Santiago Castillo
Consejero Electoral



Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral