

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 ADRIANA FAVELA HERRERA, ENRIQUE ANDRADE GONZÁLEZ, MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ, JAVIER SANTIAGO CASTILLO Y BENITO NACIF HERNÁNDEZ, RESPECTO A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETECTADO EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PRECANDIDATOS A DIVERSOS CARGOS CORRESPONDIENTES A LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES ORDINARIOS 2014-2015 EN EL ESTADO DE CAMPECHE, Y EN EL ESTADO DE COLIMA

En la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 22 de abril pasado, una mayoría de Consejeros Electoral votó por modificar la resolución sobre las irregularidades detectadas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Egresos de los Precandidatos al cargo de Gobernador en el estado de Campeche para que los recursos de las sanciones derivadas de esta resolución se destinaran al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en lugar de a las instituciones locales que establece la legislación local. Este criterio también fue aprobado por una mayoría en el caso de la resolución del Dictamen Consolidado de las precampañas de Colima.

Nos apartamos de la mayoría en esta ocasión porque, a nuestro juicio, deriva de una interpretación errónea del párrafo octavo del artículo 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y porque contraviene la

interpretación que ya había realizado el Consejo General sobre esta disposición y que había plasmado en el Reglamento de Fiscalización.

Un aspecto fundamental del Estado de Derecho es la distribución de competencias que están delimitadas en la Carta Magna, ya que implica el ejercicio de la soberanía como facultad para legislar en materias asignadas constitucionalmente a cada ámbito de gobierno.

Así, la fracción V, apartado B del artículo 41 de la Constitución establece un régimen de competencias en materia electoral, en el cual el Instituto Nacional Electoral (INE) tiene atribuciones para las elecciones federales, así como las locales. En lo que compete al presente voto, en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, el INE tiene atribuciones nacionales.

Por su parte, el citado artículo constitucional establece en su apartado C que los Organismos Públicos Locales tendrán competencias exclusivas en diversas materias.

Cuando el INE actúa en materia local, lo hace como autoridad nacional y cuando sus acciones se circunscriben al ámbito federal, lo hace como autoridad federal. Así, el párrafo octavo del artículo 458 de la LGIPE es claro al respecto cuando señala lo siguiente:

“Artículo 458.

(...)

8. Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados en este Libro Octavo, serán

destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los términos de las disposiciones aplicables, cuando sean impuestas por las autoridades federales, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación cuando sean impuestas por las autoridades locales.”

Por tanto, nadie duda que la facultad de fiscalización es nacional, sin embargo, la ejecución de las sanciones y el destino de los recursos que contempla dicho dispositivo es de carácter federal y local.

Esta fue la interpretación que hicimos por unanimidad los Consejeros Electorales cuando se aprobó en noviembre de 2014 el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en donde se dispuso en el artículo 342, numeral 2 un régimen aplicable a las multas *relacionadas con el ámbito local*.

Dicho artículo prevé lo siguiente:

“Artículo 342

Pago de sanciones

1. Las multas que fije el Consejo que no hubieran sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán ser pagadas en términos del artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley de Instituciones, en el plazo que señale la resolución y, en caso de no precisarlo, dentro de los quince días siguientes contados a partir de la notificación de la resolución de mérito. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiera efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda al partido sancionado.

2. El pago de las sanciones ordenadas en resoluciones relacionadas con el ámbito local deberán apegarse a lo establecido en la legislación local correspondiente.”

El órgano superior de dirección en diversos acuerdos ha determinado sanciones pecuniarias a los sujetos obligados y, de la misma forma, ha considerado que su facultad termina en la imposición de la sanción y que la ejecución de la sanción corresponde al Organismo Público Local. En este sentido, el pago es parte de la ejecución de la sanción y el destino de los recursos también.

Nuestra inconformidad con la mayoría del Consejo General estriba en que el criterio asumido nuevamente desaplica una norma válida que el propio Consejo General emitió para tal efecto.

En la sesión del 15 de abril de 2015, durante la discusión de las resoluciones correspondientes a los dictámenes consolidados y los proyectos de resolución de la revisión de los ingresos y egresos de las precampañas en los estados de Baja California Sur, Guerrero, Sonora, San Luis Potosí, Morelos, Yucatán y el Distrito Federal, así como la correspondiente a los precandidatos a diputados federales del proceso electoral federal, la mayoría de Consejeros Electorales votó porque la aplicación de sanciones impuestas a los partidos políticos fuese inmediata; una vez que el Consejo General aprobara dichas resoluciones.

Sin embargo, en esta ocasión la decisión de desaplicar el artículo 342, párrafo 2 del Reglamento de Fiscalización es contraria al texto constitucional, ya que no se está en presencia de la interposición de un medio de impugnación, sino en la imposición de una sanción que pretende cobrarse sin que haya quedado firme.

Como lo explicamos, la finalidad del párrafo 2 del artículo 342 de la citada norma fue reglamentar y aclarar el sentido de la Ley. La norma reglamentaria dictada por el propio órgano máximo de dirección del INE está vigente y es válida.

La interpretación que hizo una mayoría del Consejo General en el sentido de que los recursos provenientes de todas las multas impuestas por el Consejo General fueran destinados al CONACYT contraviene la propia interpretación que hicimos y contraviene los criterios de interpretación que se han ido estableciendo.

La interpretación de las normas electorales debe realizarse conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional de acuerdo con el artículo 14 Constitucional y 5 de la LGIPE.

La mayoría de los Consejeros Electorales basó su decisión en una interpretación gramatical del artículo 458, párrafo 8, de la LGIPE, la cual no es correcta en vista de que la letra de la ley no menciona qué debe hacerse con las sanciones impuestas por una autoridad nacional, que es el supuesto de las multas derivadas de la fiscalización de recursos locales, tal como el caso que nos ocupa. Es decir, en este caso no bastaba una interpretación gramatical de la disposición. A este aspecto ya nos hemos referido. El INE es una autoridad nacional que cuenta con atribuciones nacionales y federales.

En un análisis sistemático de la normativa, se debe interpretar el párrafo 8 del artículo 458, a luz del artículo 124 constitucional, el cual señala que:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En seguimiento a este artículo, antes de votar porque los recursos locales correspondientes a multas de fiscalización se destinaran al CONACYT se debió de haber analizado si existe un fundamento para que el órgano electoral nacional decida sobre el destino de recursos locales. Para que la mayoría del Consejo General tuviera razón, el INE tendría que contar con esta atribución de manera expresa desde la Constitución, siendo que el artículo 41, no la establece. En el apartado B de la Base V del artículo 41 de la Carta Magna, no existe disposición específica respecto de las sanciones, por lo que debe entenderse reservada a los Estados.

Además, no se debe olvidar que el origen de los recursos es un elemento importante a tomar en cuenta en la decisión respecto de dónde deben destinarse los recursos de las multas. Si bien estos recursos se entregan a partidos políticos nacionales con acreditación local, son recursos locales, Por este motivo, el criterio aprobado por la mayoría equivale a una transferencia de recursos de un ámbito local a la federación, sin que, como hemos visto, exista disposición específica ni atribución para hacerlo.

Por otra parte, no podemos tomar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015 como fundamento porque aunque en su artículo 43 señala un procedimiento para el destino de los recursos federales se trata de un decreto, que no es ley, que se aplica en el ámbito federal y que no puede determinar el destino de los recursos que provienen de las haciendas públicas de los estados. Este destino contravendría la Constitución.

La interpretación funcional está relacionada con la eficacia de la norma. En este punto tampoco es eficaz que los recursos que provienen de las haciendas públicas locales, y que se destinan al financiamiento de partidos políticos con

representación local sean finalmente depositados en la Tesorería de la Federación.

Por lo antes expuesto, nos apartamos de la interpretación que realizó una mayoría de Consejeros del párrafo 8 del artículo 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que, además equivaldría a desaplicar el párrafo 2 del artículo 342 del Reglamento de Fiscalización.

México, Distrito Federal, 24 de abril de 2015



Lic. Enrique Andrade González
Consejero Electoral



Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
Consejero Electoral



Mtra. Adriana Margarita Favela
Herrera
Consejera Electoral



Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral



Lic. Javier Santiago Castillo
Consejera Electoral