

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6, DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADO LOCAL Y AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2016-2017, EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, APROBADO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL CELEBRADA EL VEINTISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE.

En la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el pasado 26 de abril de 2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó por unanimidad en lo general el dictamen consolidado y la resolución respecto de los informes de ingresos y gastos de precampaña del proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el estado de Coahuila. Yo me aparté de la mayoría del Consejo General y voté en contra del apartado B del resolutivo sexto, referente a la sanción de pérdida del derecho a ser registrado como candidato al cargo de presidente municipal en Francisco I. Madero, en el estado de Coahuila, contra el C. Juan Antonio Marrufo López, derivada de la conclusión 2 del dictamen del Partido Joven, consistente en la omisión de la entrega del informe de precampaña correspondiente. A continuación, explico las razones de mi disenso:

1. La garantía de audiencia comprende valorar la documentación presentada

En su sentencia SUP-RAP-154/2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció la necesidad de que la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) notifique personalmente a los precandidatos cuando se advierta la posible omisión de presentar los respectivos informes de ingresos y egresos de precampaña. Esta notificación personal no se requiere para otro tipo de faltas relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. La razón esencial para llevar a cabo la notificación personal sólo en el caso de la presunta omisión en la entrega

de los informes es que, de actualizarse esa conducta, la sanción correspondiente es la cancelación del registro como candidato o la pérdida del derecho a obtenerlo.

Dada la gravedad de esta sanción, que implica la cancelación de un derecho fundamental para el precandidato, protegido en el artículo 35, fracción II de la Constitución, es imprescindible que el ciudadano involucrado tenga oportunidad tanto de conocer el juicio que la autoridad pretende hacer sobre su apego o no a las normas de fiscalización, como de defenderse previo a que la autoridad emita una resolución. Esta oportunidad únicamente puede llevarse a cabo cuando las personas tienen “amplias posibilidades de ser oídas y actuar en todo proceso emanado del Estado”, de acuerdo a la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como se recuerda en la sentencia antes citada. Es decir, si la posible sanción es la afectación a un derecho fundamental, debe maximizarse la garantía al derecho de audiencia.

Un elemento central de esta maximización se traduce en la retrotracción de los plazos a partir de la notificación personal. En su resolución SUP-RAP-197/2016, la Sala Superior reconoce que, a pesar de que los plazos originales para la presentación del informe y para la respuesta al oficio de errores y omisiones presentado al partido hayan quedado superados, si la respuesta a la notificación personal se atiende en tiempo debe tomarse como válida si “la temporalidad en que se rinde [el desahogo de la misma] no hace inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos establecidos para el adecuado y eficaz cumplimiento de la atribución de la autoridad”. En el mismo sentido, en la resolución SDF-RAP-1-2017-RMA, la Sala Ciudad de México reiteró que, si derivado de un procedimiento administrativo (como los de fiscalización) pueden afectarse los derechos de las personas, deben respetarse las formalidades del debido proceso, entre las que está la oportunidad de los sujetos obligados de “ofrecer y aportar pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben ser tomadas en consideración por la autoridad que debe resolver”.

En el caso por el que me separé de la mayoría del Consejo General, el C. Juan Antonio Marrufo López atendió en tiempo la notificación personal que le hizo la autoridad, por lo que la UTF tiene la obligación de valorar la documentación que presentó en esa respuesta. El 25 de marzo, mediante oficio INE/UTF/DA-F/2668/17, notificado electrónicamente con cédula INE/UTF/DA-F/SNE/7/2017, la UTF hizo saber al Partido Joven de Coahuila la observación de propaganda en vía pública a nombre del C. Juan Antonio Marrufo López no reportada en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), a fin de que en 48 horas se hicieran los reportes correspondientes. Sin embargo, esto no ocurrió. La notificación al ciudadano interesado fue el 13 de abril, mediante oficio INE/UTF/DA-F/4313/17 (con fecha del 12 de abril). En esta comunicación, entre otras cosas, se hizo del conocimiento del ciudadano “la garantía de audiencia a que tiene derecho y, en su caso, esté en posibilidad de presentar las aclaraciones y rectificaciones que sean necesarias, así como la documentación comprobatoria y contable que considere pertinente”.

Al día siguiente, el 14 de abril, mediante escrito JAML/0001/2017, el ciudadano respondió la notificación personal, reconociendo su obligación de presentar el informe sobre el origen y destino de los recursos de precampaña, explicando que tuvo problemas con el acceso al SIF y una “falta de coordinación con su partido”, y anexando la relación de sus ingresos y egresos, con diversa documentación comprobatoria. Esta respuesta ocurrió antes del 17 de abril, fecha en la que se programó que la Comisión de Fiscalización aprobaría el dictamen consolidado y la resolución de la revisión de los informes de ingresos y egresos de precampaña en Coahuila, en cumplimiento al Anexo 2 del acuerdo INE/CG10/2017.¹

¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el ajuste a los plazos para la elaboración y aprobación del dictamen consolidado y resolución, derivado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos y aspirantes a candidatos independientes, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en los estados de Coahuila de Zaragoza, México, Nayarit y Veracruz de Ignacio de la Llave, del 26 de enero de 2017.

En la conclusión 2 del dictamen del Partido Joven se afirma que el precandidato, en “contestación a la garantía de audiencia, presentó información y documentación relacionada con los ingresos por concepto de aportación en especie de la propaganda observada”. Sin embargo, se razona que esa respuesta “no puede considerarse el cumplimiento de su obligación, pues aceptar tal circunstancia representa una excepción en el régimen de fiscalización bajo el modelo del registro de operaciones en línea o el Sistema Integral de Fiscalización, lo cual significaría un trato diferenciado entre los sujetos obligados.”

Esa afirmación va en contra de los criterios establecidos por la Sala Superior y la Sala Ciudad de México porque, dada la gravedad de la posible sanción, se debe maximizar el derecho de audiencia, y porque el C. Juan Antonio Marrufo López entregó la información antes de que la Comisión de Fiscalización (y, por supuesto, el Consejo General) cumpliera su atribución fiscalizadora. Por lo tanto, a diferencia de la mayoría del Consejo General, estoy convencido de que la UTF debió haber valorado lo que presentó el precandidato, a fin de garantizarle plenamente la garantía de audiencia antes de imponerle una sanción que restringía dos tipos de derechos fundamentales: el suyo, a postularse a un cargo de elección popular, y el de los electores que lo apoyan, a votar por él.

2. No se actualizó la vulneración al principio de rendición de cuentas

En las resoluciones SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1521/2016, la Sala Superior reiteró la diferencia entre la omisión de presentar los informes de precampaña y su entrega extemporánea en cuanto al bien jurídico que vulnera cada conducta infractora de la norma y a las sanciones que corresponden.

Entre esas dos conductas, la más grave es la no presentación de los informes porque el bien jurídico que se vulnera es la rendición de cuentas. Si un sujeto obligado no entrega a la autoridad documentación sobre el origen y destino de los recursos que haya usado en la precampaña, la UTF no tiene ningún elemento que le permita verificar que éstos tengan un origen lícito y se hayan usado de la misma forma. Por lo tanto, ante la ausencia absoluta de rendición de cuentas se imposibilita la

fiscalización, a lo que corresponde una sanción igualmente grave: la cancelación de un derecho fundamental para el sujeto obligado (a ser votado) y para los electores (votar por el candidato que perdió el registro).

En cambio, la entrega extemporánea del informe es una conducta menos grave porque no impide, sino que retrasa, la fiscalización. Con la entrega del informe después de la fecha originalmente indicada para ello, la autoridad sí tiene elementos a partir de los cuales verificar el origen y destino de los recursos de precampaña. Sin duda, en este escenario se actualizarían diversas violaciones a la normatividad, particularmente la falta de oportunidad en la fiscalización (es decir, ésta no sería en tiempo real, como debe ser en el nuevo modelo), misma que se tendría que sancionar. Pero la rendición de cuentas sí ocurrió, lo que permite llevar a cabo la fiscalización. Como la entrega extemporánea del informe es una conducta menos grave que la no entrega de plano del informe, la sanción tiene que ser igualmente menor.

En el caso del C. Juan Antonio Marrufo López, si bien la información no se entregó mediante el SIF, el precandidato sí proveyó a la autoridad de elementos que le permiten realizar la misma fiscalización que lleva a cabo en línea (aunque con la agravante de la extemporaneidad) y cumple con lo que se le requirió en la notificación personal. Por lo tanto, no encuentro razones para asegurar que con la conducta del precandidato se actualiza la vulneración a la ausencia completa de rendición de cuentas ni, con ello, motivar la imposición de la sanción de pérdida del registro como candidato.

En conclusión, voté de manera contraria a la mayoría del Consejo General en el apartado B del punto 6, referente sancionar al del C. Juan Antonio Marrufo López con la pérdida del registro como candidato a la presidencia municipal en Francisco I. Madero, de la resolución respecto de los informes de ingresos y gastos de precampaña del proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el estado de Coahuila, y emito este voto particular porque considero que la Unidad Técnica de Fiscalización incumplió su obligación de garantizar adecuadamente el derecho de audiencia al negarse a dictaminar

el informe presentado por el C. Juan Antonio Marrufo López y que el Consejo General del INE actuó arbitrariamente al sancionar una entrega extemporánea como si fuera un incumplimiento liso y llano al deber de presentar el informe de precampaña.

02 de mayo de 2017, Ciudad de México

Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral