

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, RESPECTO A LA RESOLUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CON RELACIÓN A LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS 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 LOS ESTADOS DE BAJA CALIFORNIA SUR, GUERRERO, SONORA, SAN LUIS POTOSÍ, MORELOS, YUCATÁN, Y DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015.

En la sesión del día 15 de abril de 2015, en la discusión de las resoluciones correspondientes a los dictámenes consolidados de las precampañas en los estados de Baja California Sur, Guerrero, Sonora, San Luis Potosí, Morelos, Yucatán, Distrito Federal así como al Proceso Electoral Federal, una mayoría de Consejeros electorales votó porque la aplicación de la sanciones impuestas a los partidos políticos, por la infracción a normas en materia de fiscalización, se aplicara de forma inmediata una vez que el Consejo General aprobara la resolución. Fundaron su decisión en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 41 constitucional que dispone que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación, no produce efectos suspensivos. Me aparté de la opinión de la mayoría porque una autoridad no puede desaplicar las normas que ella misma se ha dado y porque considero que la interpretación directa de la Constitución no fue conforme a la propia Constitución.

El Consejo General, como autoridad administrativa, no puede desaplicar una norma reglamentaria que ella misma aprobó y que dispone expresamente que el pago de las sanciones sea hasta que la resolución que las contenga esté firme. El 19 de noviembre de 2014 el Consejo General aprobó Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. El artículo 342, párrafo 1 expresamente señala:

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.*

Esa norma sigue vigente y no ha sido derogada por la autoridad competente, por lo que en los casos en que resulte aplicable deberá realizarse el acto aplicativo en sus términos. En los casos, en que la autoridad pretenda realizar una interpretación sistemática o armónica para que la norma en cuestión responda a los parámetros de constitucionalidad y de convencionalidad, la autoridad deberá justificar amplia y rigurosamente su proceder, tal como se deriva de las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los expedientes varios 912/2010 (caso Rosendo Radilla) y en la contradicción de tesis 293/2011.

Cabe señalar que la interpretación que realiza la autoridad para derogar mediante un acto de aplicación el párrafo primero del artículo 342 del Reglamento de Fiscalización no se realizó asumiendo los elementos adecuados de una interpretación conforme a la Constitución.

En primer lugar, el caso debe situarse en relación con el alcance del párrafo segundo de la fracción VI del apartado D del artículo 41 de la Constitución. Cuando esa norma alude a que la interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado se refiere a los actos administrativos de la conducción del proceso electoral que deben producir plenamente sus efectos de manera inmediata para que el proceso brinde condiciones plenas de certeza y legalidad, sin suspensión alguna, como son los de la preparación de la jornada electoral, el cómputo y la calificación de las elecciones. Sin embargo, cuando se trata de resoluciones que imponen sanciones pecuniarias y, dada la existencia de otros principios constitucionales y convencionales como el de la presunción de inocencia y el derecho a la defensa, debe estarse al resto del ordenamiento, por ejemplo a lo previsto en los artículos 14, 16, 20 y 99 de la Constitución. Es decir, en los procesos electorales debe distinguirse entre sus elementos medulares o principales que están constituidos por el adecuado desarrollo de las etapas del proceso electoral y, los secundarios o derivados que son, entre otros, los que tienen relación con los procedimientos sancionatorios que no tienen un vínculo o efecto directo en el desarrollo de las etapas fundamentales del proceso electoral, salvo aquéllos como los procesos sancionatorios relacionados con

la violación de los topes de gasto electoral que pudieran tener un impacto en la validez de las elecciones, pero no los que están vinculados a una pura sanción pecuniaria.

Por otra parte, la mayoría del Consejo General no atendió en todos sus extremos el contenido del párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución para maximizar derechos fundamentales y escoger la interpretación más favorable a las personas. Debe tenerse en cuenta que en el presente asunto están de por medio los derechos al debido proceso y a la defensa de los afectados, y que los actos de molestia y de afectación deben estar debidamente fundados y motivados como indica el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución. La mayoría del Consejo General, si bien fundamentó su decisión en el segundo párrafo de la fracción VI del apartado D del artículo 41 de la Constitución, no esgrimió argumentos para motivar el cobro de las multas a los partidos de forma inmediata.

El recurso de revisión tiene como propósito garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral. La decisión de la mayoría de anular el contenido del artículo 342, párrafo primero del Reglamento de Fiscalización, limita esta garantía de forma injustificada. La imposición inmediata de la multa y el consiguiente descuento, tiene el efecto de “congelación” de las prerrogativas en tanto la Sala Superior se pronuncia sobre la legalidad de la sanción impuesta.

La “congelación” de los fondos impone dos tipos de costos que son irreparables: los intereses que el dinero puede generar en tanto la Sala

Superior se pronuncia sobre la legalidad de la sanción y el costo de oportunidad que durante un proceso electoral puede ser particularmente alto para un partido político.

La “congelación” de prerrogativas carece de justificación, porque la capacidad de pago de la multa está asegurada por sus prerrogativas.

Inaplicar un artículo del Reglamento de Fiscalización es contrario al principio de legalidad, también protegido por la Constitución, generando una falta de certeza en los ciudadanos respecto de la actuación a la que debe ceñirse la autoridad; en el caso particular, ejecutar la sanción hasta que la resolución que la impone haya quedado firme.

Finalmente, la interpretación directa de una norma Constitucional realizada por el Consejo General no fue armónica porque de conformidad con los párrafos segundo y tercero del artículo primero constitucional se debe atender a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, en este caso fundamentales. En este caso, los partidos en los procedimientos sancionatorios en materia de fiscalización tienen a su favor los medios de defensa electoral y el derecho a que las multas sean cobradas hasta que las resoluciones queden firmes. Anular en este momento esos derechos supone cancelar el principio de progresividad y sustituirlo por uno de regresividad.

Por las razones antes expuestas, expresé mi desacuerdo con la aplicación inmediata de las sanciones pecuniarias en razón de que equivale a que el

Consejo General desaplique el artículo 342 del Reglamento de Fiscalización y vulnere con ello el principio de legalidad y el derecho a la defensa.

México, Distrito Federal, 17 de abril de 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Benicio' or 'Benito Nacif', written in a cursive style.

Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral