

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO UT/SCG/Q/DGAR/CG/21/2018, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL ENTONCES SENADOR DE LA REPÚBLICA DANIEL GABRIEL ÁVILA RUÍZ, EN CONTRA DE DIVERSOS CIUDADANOS Y SERVIDORES PÚBLICOS, POR LA PRESUNTA ENTREGA DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN FALSA AL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES, ACTOS QUE, EN SU CONCEPTO, CONFIGURAN LA INFRACCIÓN CONOCIDA COMO “TURISMO ELECTORAL”.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito manifestar las razones por las que no comparto las consideraciones contenidas en la Resolución aprobada por la mayoría de los integrantes del Consejo General. Considero que la misma violenta de forma importante los principios de exhaustividad y legalidad que deben ser observados por este Instituto al emitir todas sus resoluciones.

En efecto, estimo que debió rechazarse y devolverse el proyecto de Resolución que fue puesto a consideración del Consejo General de este Instituto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 469, párrafo 5, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), a efecto que se llevaran a cabo diligencias adicionales y el pronunciamiento correspondiente sobre los temas siguientes:

- En términos de lo comunicado y determinado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), llevar a cabo la investigación de **53 trámites con domicilio irregular**.
- Conforme a lo denunciado por el otrora Senador Daniel Gabriel Ávila Ruíz, la supuesta movilización de ciudadanos del Estado de Quintana Roo a Yucatán por parte de **servidores públicos**, con la pretensión de algún partido político de influir en la jornada electoral del 2017-2018. (Turismo Electoral)

En el presente asunto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que no existen elementos suficientes para considerar que se actualizó la figura antijurídica del turismo electoral, pues aun cuando los hechos acontecieron durante el desarrollo del proceso electoral federal 2017-2018, el número de ciudadanos que realizaron un trámite dictaminado como irregular, **se limitó sólo a dos**, quienes de conformidad con lo manifestado por Norma Guadalupe Ricalde Medina, al atender las diligencias de notificación del presente asunto, y las

concernientes a la investigación de campo realizada por la DERFE, son cónyuges; además que no fue posible establecer la participación de personas, partidos políticos o candidatos que los hubiesen coaccionado o presionado para solicitar un trámite de cambio de domicilio, por lo que no puede considerarse que se trate de un fenómeno masivo, de manera que no se cumple con los elementos definidos por la Sala Superior como constitutivos del turismo electoral.

Litis planteada por el quejoso

- La supuesta realización masiva de movimientos registrales **de cambio de domicilio presuntamente irregulares** del Estado de Quintana Roo a Yucatán; y,
- La supuesta movilización de ciudadanos del Estado de Quintana Roo a Yucatán por parte de **servidores públicos**, a dicho del quejoso, tres de los cuales **acompañaron y orientaron** a los ciudadanos que solicitarían su cambio de domicilio, y una más que **coordinaba la movilización**, con la pretensión de algún partido político de influir en la jornada electoral del 2017-2018. (Turismo Electoral).

Motivo del disenso

No se comparte lo razonado y aprobado por la mayoría de los integrantes de este Consejo General, toda vez que considero que no fueron debidamente investigados todos los hechos denunciados, en particular el **turismo electoral**; así como, los **53 trámites determinados irregulares** por la DERFE que fueron hechos del conocimiento a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) durante la sustanciación del procedimiento.

Supuesta participación de servidores públicos en movilización de ciudadanos (Turismo Electoral)

Sobre el particular y, contrario a las consideraciones contenidas en la resolución estimo que el denunciante sí proporciono los indicios y elementos suficientes para que se hubiera llevado a cabo la investigación correspondiente sobre la probable movilización de ciudadanos por parte de instigadores a un domicilio que no les correspondía.

Al respecto, una vez que fue presentada la queja por el otrora Senador Daniel Gabriel Ávila Ruíz, la UTCE sobre el tema en particular, le requirió al quejoso fueran proporcionados mayores elementos para llevar a cabo la investigación, ante lo cual se proporcionaron los nombres de testigos que identificaron a instigadores, las

imágenes del rostro con los nombres (En su caso el Registro Federal de Contribuyentes) de dichos instigadores, los municipios donde laboraban y sus cargos.

Aunado a lo anterior, conforme a diverso requerimiento de la UTCE, la DERFE le informó sobre la determinación de 55 casos con domicilio irregular, de los cuales sólo fueron investigados durante el procedimiento 2 casos, sin que llevara a cabo la investigación correspondiente respecto de 53, sobre los cuales es verdad jurídica que proporcionaron información falsa a esta autoridad electoral nacional, toda vez que informaron de un cambio de domicilio el cual se demostró no ocurrió.

Razón por la cual, considero era indispensable determinar cuáles fueron las razones, circunstancias, características de modo, tiempo y lugar para que ese universo de ciudadanos (53) llevará a cabo esta acción irregular y, en consecuencia, si dichos cambios de domicilio estaban relacionados con los hechos y ciudadanos (instigadores) que fueron denunciados en el procedimiento y que como resultado de dichos actos se pudiera configura el denominado “Turismo electoral”.

Es importante destacar que, conforme a lo expuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹ el denominado turismo electoral “... *implica una conducta sancionable consistente en proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores...*”, lo cual se actualiza cuando las personas, solicitan ante módulos del INE con documentación o información falsa una credencial de elector con un domicilio diferente al que tienen registrado y que los ciudadanos que tienden participan en dichos actos son personas en condiciones de vulnerabilidad.

Así, el turismo electoral, desde la óptica de mala práctica electoral se refiere a actos tendentes a la manipulación de los procesos electorales y de los resultados que pueden o no ser ilegales. En concreto, la alteración del RFE es un tipo de mala práctica enfocada en afectar la organización y administración del proceso electoral.

Ahora bien, para que este Consejo General pudiera emitir un pronunciamiento apegado a los **principios de legalidad y exhaustividad** que rigen su actuar, respecto a la inexistencia del turismo electoral denunciado, estimo se debieron llevar a cabo investigaciones directamente sobre los hechos denunciados, bajo las pruebas aportadas y recabadas en el expediente, que permitieran descartar la inducción de un grupo de ciudadano y con ellos aclara el punto sometido a litis (Turismo electoral) bajo la premisa de las diligencias siguientes:

¹ RECURSOS DE APELACIÓN EXPEDIENTES: SUP-RAP-15/2018 Y SUP-RAP-19/2018, ACUMULADOS.

- a. Indagar en el municipio respectivo si prestó la ambulancia de servicios médicos que refiere el quejoso, así como solicitar las bitácoras de viajes que hubiera realizado la ambulancia involucrada.
- b. Requerir a los dos testigos señalados por el quejoso su declaración de los hechos.
- c. Requerir a los Ayuntamientos y a los servidores públicos que señaló el quejoso, para que se informara sobre su participación o no en los hechos.
- d. Levantar Acta Circunstanciada en el lugar del incidente para indagar con los vecinos o el propio personal del Módulo de Atención Ciudadana (MAC) los hechos denunciados.

En este orden de ideas, considero que los elementos antes citados eran necesarios para poder determinar si existió una movilización masiva de personas que alteraron el Registro Federal de Electores, en su caso, si se registró la oferta de algún beneficio y/o recompensas a cambio de esa participación y si dichos cambios de domicilio se llevaron a cabo con la finalidad de incidir en un proceso electoral.

53 trámites con domicilio irregular sin analizar

Al respecto, es preciso señalar que la resolución aprobada por la mayoría de las Consejera y Consejeros Electorales no atiende **el principio de legalidad**, toda vez que desde mi perspectiva se violentan los artículos 464, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 15, párrafo 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias, toda vez que en ambas disposiciones se mandata que cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la **comisión de conductas infractoras o hechos distintos al objeto del procedimiento, que puedan constituir violaciones o la responsabilidad de actores diversos a los denunciados**, iniciará a instancias de parte o de oficio el procedimiento sancionador ordinario.

Lo anterior es así, porque como se señaló de forma previa conforme a la solicitud que formuló la UTCE, la DERFE informó sobre la determinación de 55 casos con domicilio irregular, de los cuales **se investigaron y sancionaron 02 casos** durante el procedimiento, sin que llevara a cabo la investigación correspondiente respecto de **53 casos de domicilio irregular**, pues precisamente el panorama y análisis integral de los datos irregularidades que fueron

proporcionados por los 55 ciudadanos nos podría dar como resultado una conclusión distinta a la que llega el proyecto, toda vez que al haber sido disminuido el universo de análisis (02 casos) no fue factible determinar la existencia o no de las conductas denunciadas.

Ahora bien, cabe destacar que de una simple revisión al informe de la DERFE sobre los 55 casos de domicilios irregulares, se pueden identificar características muy similares entre el total de trámites irregulares que hacen presumir la existencia de un vínculo entre ellos, como se expone a continuación:

1. Los 55 trámites determinados irregulares se llevaron a cabo entre 07 de septiembre de 2017 y 31 de enero de 2018.
2. Al menos 45 trámites irregulares fueron llevados a cabo como destino Yucatán.
 - De los 45 trámites 25 fueron llevados a cabo en 2018.
 - De los 45 trámites 25 fueron realizados en un sólo Módulo de Atención Ciudadana entre 2017 – 2018.
 - De los 45 trámites 09 fueron realizados en un sólo Módulo de Atención Ciudadana entre 2017 – 2018.

No omito señalar que, incluso a fin de evitar posibles pesquisas, esta autoridad debía agotar la investigación a partir de las constancias que obran en el expediente, y sólo si de las mismas se configuraban elementos para proseguir la investigación, se podía realizar las diligencias señaladas en el apartado inmediato anterior.

Es por lo anterior, estimo que en el dictado de todas las determinaciones del Instituto deben agotar todos los medios para investigar los hechos que determinan el accionar de la autoridad y que estos hechos se adecuen a lo que realmente aconteció, **estableciendo una adecuada relación entre la norma y los hechos, con la finalidad de llegar al conocimiento objetivo de la realidad.**

No debe perderse de vista que es obligación para esta autoridad que las resoluciones que emita deben atender los principios de **congruencia**², así como de debida **fundamentación y motivación**³ atentos de la garantía de legalidad.

Lo anterior es así, porque la motivación consiste en la exigencia que la autoridad examine y valore los hechos que se hayan expresado y, en su caso, adecuar a una norma jurídica al caso particular, además para que una norma jurídica no sea violentada, es necesario que la autoridad señale los motivos que justifiquen su aplicación o no, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste encuadre dentro de los supuestos normativos.

En suma, considero que es obligación de esta autoridad ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos que prevé la ley, porque en caso contrario esas determinaciones apartadas de la Ley, conculcarían la garantía de seguridad jurídica que supone la certeza, estabilidad y razonabilidad de los actos de autoridad.

Por las razones expresadas estimo que debió rechazarse y devolverse el proyecto para mayores diligencias de investigación.

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL**

² **Jurisprudencia 28/2009.** CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.

³ **Jurisprudencia 5/2002.** FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN.

[J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Enero de 1999; Pág. 660. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA.