



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA Y LA CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA RESPECTO DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DELIMITA LA COMPETENCIA DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN PARA RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES POR VIOLACIONES RELACIONADAS CON ESA MATERIA**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, 36, numeral 1 y 39, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE), 13, numeral 1, fracción b), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentamos **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 5 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General del INE) celebrada el pasado 11 de agosto de 2021, consistente en el Acuerdo del Consejo General del INE, por el que se delimita la competencia de la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante UTF) para resolver los procedimientos administrativos sancionadores por violaciones relacionadas con esa materia. En este sentido, nos permitimos manifestar las razones por las que no compartimos diversas consideraciones:

**Decisión mayoritaria.**

En el Acuerdo aprobado por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General del INE, se determinó delimitar la competencia de la UTF para conocer y resolver los procedimientos sancionadores administrativos en materia de fiscalización, para lo cual se ordenó a la Comisión de Fiscalización que una vez concluido el Proceso Electoral Federal y Locales Concurrentes 2020-2021, proceda a realizar las modificaciones al Reglamento de Fiscalización y al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, a fin que las conductas relacionadas con esa materia sean tramitados y resueltos por la vía del procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

Lo anterior, al considerar -en esencia- que la forma en que se ha interpretado y aplicado la normativa reglamentaria en materia de fiscalización ha sido disfuncional y asistemática respecto del modelo integral establecido en la LGIPE para el ejercicio de la potestad sancionadora del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE), lo que ha provocado que posibles hechos contraventores de la normativa en materia de fiscalización se remitan a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (en adelante UTCE) del INE, para que sean



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

substantiados y resueltos en una vía diversa, lo que rompe con el principio de concentración procesal del régimen sancionador electoral.

### **Motivos de disenso.**

#### **1. Indebida fundamentación y motivación para establecer la competencia y violación al principio de reserva de ley**

El Acuerdo adolece de una indebida fundamentación y motivación, pues al citar los preceptos jurídicos en los que se basa, se omite precisar que el esquema competencial actual del que se da cuenta en el mismo Acuerdo fue obra de la legislatura, por lo que, so pena de incurrir en la violación del principio de reserva de ley, el Consejo General del INE no puede ni establecer ni delimitar la competencia entre la UTF y la UTCE pues con ello se invade la esfera competencial del Poder Legislativo al cual le corresponder emitir y modificar la LGIPE.

Para mayor claridad vale la pena insertar textualmente los artículos de la LGIPE que dotan de competencia a los órganos del INE en el ámbito de la fiscalización:

##### **Artículo 191.**

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

g) En caso de incumplimiento de obligaciones ***en materia de fiscalización*** y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

[...]

##### **Artículo 192.**

1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

b) Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los ***procedimientos y quejas en materia de fiscalización***, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General;

[Énfasis añadido]





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

Como se ve, por lo que hace a la fiscalización y atendiendo al criterio por materia, expresamente la ley establece la competencia en favor de la Comisión de Fiscalización (en adelante COF) y del Consejo General del INE cuando señala que conocerán de los procedimientos sancionadores “*en materia de fiscalización*”. Ahora bien, en forma aún más concreta, el artículo 196 nos puntualiza qué se entiende por “*materia de fiscalización*”, pues al referirse a la competencia de la UTF señala que investigará lo relacionado con asunto “*en materia de rendición de cuentas*”. Textualmente el artículo citado señala lo siguiente:

**Artículo 196.**

1. La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como *investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos **en materia de rendición de cuentas** de los partidos políticos.*

[...]

[Énfasis añadido]

Ahora bien, aunque la LGIPE señala expresamente que la UTF conocerá de quejas ***en materia de rendición de cuentas*** de los partidos políticos y que la COF y el Consejo General del INE son competentes para conocer asuntos ***en materia de fiscalización***, el Acuerdo puesto a nuestra consideración señala que ahora, por decisión del Consejo General del INE y no del Poder Legislativo, la UTF conocerá de “*conductas **originadas o relacionadas con** la materia de fiscalización*”.

En ese sentido, más allá de las supuestas razones prácticas u operativas que se ofrecen en el Acuerdo, lo cierto es que el cambio que se pretende introducir encuentra un obstáculo jurídico infranqueable porque, como hemos señalado, es la propia ley la que establece que la UTF conocerá de quejas *en materia de fiscalización* y no de quejas *relacionadas con* la materia de fiscalización, introducción normativa que, desde nuestro punto de vista, desvirtúa la competencia por materia o, en otras palabras, la desnaturaliza.

En efecto, el cambio en el uso de las preposiciones que el Acuerdo pretende implantar no se queda en el mero ámbito gramatical, sino que trasciende al entendimiento del esquema competencial, pero tal alcance se da de forma negativa, ya que se está deformando el diseño normativo del Poder Legislativo. Ello es así porque, cuando éste emplea la expresión “*en materia de fiscalización*” se está refiriendo a la naturaleza jurídica de las cuestiones litigiosas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

que, en el ámbito que nos ocupa —esto es, la fiscalización— se circunscribe a la *rendición de cuentas*. En cambio, cuando la mayoría del Consejo General del INE incluye en el Acuerdo bajo examen la expresión “conductas *relacionadas con* la materia de fiscalización” pretende otorgar competencia a la UTF respecto a cuestiones que llegan a “*cruzarse*” o a “*tocar*” la materia de la fiscalización, aunque *no sean materia* de fiscalización.

Para aclarar la problemática que advertimos, sería muy ilustrativo recurrir a un ejemplo en otro ámbito, pues el cambio que se pretende insertar equivale a que un juez civil, al conocer de un juicio en donde se reclame la indemnización por daños punitivos derivados de un homicidio, dictara sentencia condenando al pago de esa responsabilidad civil, pero, además, —“aprovechando” que la materia penal se “cruzó en su camino”— dictara también condena privativa de la libertad por la actualización del delito de homicidio, arrogándose así, indebidamente, la competencia que le correspondería al juez penal.

Esa situación, que resulta inadmisibles, es precisamente lo que está creando el Acuerdo objeto de este Voto Particular, puesto que está dotando (aunque se señale que sólo está “delimitando”) de competencia a la UTF para que conozca de infracciones que, si bien no tienen naturaleza de fiscalización, llegan a “cruzarse” con ella, como, por ejemplo, cuando cualquier persona física o moral distinta a los sujetos que tienen obligación de presentar informes ante la UTF, llega a tener contacto con la actividad fiscalizadora de algún modo. Desde nuestro punto de vista, esta propuesta de giro competencial deja de tomar en cuenta la naturaleza de la acción (rendición de cuentas) y se centra en la relación que se da entre los sujetos y la autoridad fiscalizadora, lo que se aleja de la *ratio decidendi* de la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES**<sup>1</sup>. En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse *atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción*, lo cual, regularmente, se puede determinar *mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales* en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es

<sup>1</sup> Tesis [J]: P./J. 83/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Tomo VIII, diciembre de 1998 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia común, Novena Época, página 28.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, **se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial** que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda. [Énfasis añadido]

Aunado a lo anterior, el nuevo esquema competencial propuesto vulnera el orden jurídico, pues desde nuestro punto de vista trae como consecuencia el acaecimiento de una prórroga normada de la competencia original de la UTCE a favor de la UTF, situación que está vedada, pues tomando como apoyo las razones que subyacen en el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación, la competencia por materia no se puede prorrogar ni por las partes ni por la autoridad administrativa:

**COMPETENCIA POR MATERIA. ES IMPRORROGABLE Y AL APOYARSE EN NORMAS SUSTANTIVAS, NO PUEDE DEJARSE SU ELECCIÓN A LAS PARTES DE UN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN).**<sup>2</sup> Las Leyes Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, y de Gobierno de los Municipios, ambas del Estado de Yucatán, en concordancia con el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, prevén un sistema de justicia en materia de lo contencioso administrativo a cargo de órganos jurisdiccionales estatales y municipales con específica distribución de su competencia para conocer, dirimir y resolver **controversias de ese tipo que se susciten entre los particulares y las autoridades de la administración** pública municipal, cuando son afectados por un acto o una resolución con motivo de la prestación de un servicio o ejercicio de una función municipal. Por tanto, la manifestación del actor en el juicio contencioso que instó ante la potestad del Tribunal de Justicia Administrativa estatal, referente a que es su voluntad renunciar a la jurisdicción y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, no otorga competencia al órgano estatal en cita, toda vez que no cabe la renuncia de jurisdicción, en tanto que no basta la intención de las partes para conferir competencia a un órgano jurisdiccional; lo contrario **implicaría desconocer la distribución de competencias establecida por el Constituyente y desarrollada por el legislador**, creando una prórroga de competencia no permitida con afectación al orden público establecido en la normatividad positiva. [Énfasis añadido]

<sup>2</sup> Tesis [A]: XIV.P.A.6 A (10a.); T.C.C.; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época, agosto de 2020, Registro digital 2022048.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

Como se ve, el mismo criterio transcrito advierte que la distribución de competencias es una obra del Poder Legislativo y su modificación no permitida trastocar el orden público. Respecto a ello, llama la atención que el Acuerdo aprobado por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General del INE hace énfasis en que el modelo actual es disfuncional porque no concentra las actuaciones procesales en el ámbito de actividades de la UTF y, en ese sentido, presenta la propuesta de un modelo competencial alternativo que pretende evitar que se rompa con el principio de concentración procesal, pero, al hacerlo, rompe, a su vez, con el principio de reserva de ley, pues, al final de cuenta es un modelo competencial creado por la legislatura.

Bajo esta tesitura, como el Acuerdo sometido a nuestra consideración no expone los preceptos normativos ni las razones de las que se advierta la facultad clara del Consejo General del INE para modificar (léase “deformar”) el esquema competencial confeccionado por el Poder Legislativo, estimamos que carece de fundamentación y motivación y, ante tal situación, consideramos imperativo separarnos de la decisión mayoritaria.

## **2. Indebida fundamentación y motivación al omitir incluir razonamientos sobre los bienes jurídicos que se tutelan a través de cada tipo de procedimiento**

En estrecha relación con lo señalado previamente, otra de las razones para disentir de la postura mayoritaria de las y los Consejeros del Consejo General del INE es que el Acuerdo pretende armonizar bienes jurídicos, pero lo que logra, lejos de armonizarlos, es *mezclarlos* en forma indebida.

Para clarificar nuestra postura comenzaremos señalando que el Acuerdo pretende que las siguientes infracciones ya no sean competencia de la UTCE, sino ahora de la UTF: omisión de dar respuesta a requerimientos formulados por la UTF o entrega de información falsa, aportación o manejo de información indebida relacionada con el Sistema Integral de Fiscalización (en adelante SIF), aportación de ente prohibido, omisión de los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores (en adelante RNP) de incorporar identificadores únicos (ID-INE) en espectaculares e incumplimiento de obligaciones de partidos políticos o agrupaciones políticas de realizar las publicaciones trimestrales o semestrales que no tienen naturaleza en materia de fiscalización.

Al respecto, debemos señalar que si la UTCE venía conociendo de esas infracciones era precisamente porque, si bien podrían surgir en el contexto de la actividad fiscalizadora, los bienes jurídicos implicados no se relacionan con la rendición de cuentas o la certeza en el manejo de los recursos, sino con diversos bienes jurídicos no tutelables vía fiscalización. A continuación, señalaremos brevemente cada uno de ellos:





CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

- a) Por lo que hace a la *omisión de dar respuesta*, el bien jurídico que se transgrede es la *certeza y oportunidad en la obtención de información* con el objeto de contar con elementos objetivos que le permitan un debido desempeño de las funciones a la autoridad electoral.

Ahora bien, la afectación directa y concreta a esas funciones pueden resentirla diversas áreas del INE, como de hecho sucede, a modo de ejemplo, en la misma UTCE, la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la UTF, pero el hecho que ésta sea la directamente involucrada no modifica la afectación del bien jurídico a uno tutelable vía fiscalización, como sería la rendición de cuentas o el manejo de recursos, sino que seguiría siendo la falta de obtención de información.

- b) Por lo que hace a la *aportación o manejo de información indebida relacionada con el SIF*, aunque no se han presentado casos fundados en el ámbito de la UTCE, estimamos que el bien jurídico que se vulneraría sería la *certeza de la información requerida* y, en los mismos términos que en el caso previo, el hecho que la directamente afectada sea la UTF, por ser ella la que maneja el SIF, no transforma el bien jurídico a uno tutelable vía fiscalización, máxime si se toma en cuenta que no existe una falta concreta que podríamos denominar (como lo hace el Acuerdo) “aportación o manejo de información indebida relacionada con el SIF”, pues lo cierto es que la aportación de información falsa o indebida podría darse en cualquier sistema manejado por el INE, por lo que, en estricto sentido, se estaría ante una infracción genérica que vulneraría el artículo 447 párrafo 1, inciso a), esto es, la entrega al INE de información incompleta o falsa.
- c) Por lo que hace a la *omisión de los proveedores inscritos en el RNP de incorporar identificadores (ID-INE) en espectaculares*, el bien jurídico que se lesiona es el relativo a la obligación de las personas morales de *informar a la autoridad electoral respecto de los bienes y servicios que presten a los partidos políticos*. Si bien ese deber que se exige a las personas morales tiene como fin último lograr la transparencia en el manejo de los recursos por parte de los partidos políticos, lo cierto es que este bien jurídico (la certeza en el manejo de los recursos) sólo se tutela cuando el sancionado es el partido político, pues es él el sujeto fiscalizable y no las personas morales, las cuales no tienen frente a la autoridad fiscalizadora un deber de rendición de sus finanzas, sino, más bien —tal y como ya lo expresamos—, un deber de informar a la autoridad para que ésta pueda fiscalizar las finanzas de los partidos.
- d) Por lo que hace a la *aportación de ente prohibido*, el bien jurídico tiende a preservar la *equidad en la contienda* electoral y evitar que los partidos políticos, como instrumentos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

de acceso al poder público, estén *sujetos a intereses privados* alejados del bienestar general, como, por ejemplo, los intereses particulares de las empresas mexicanas de carácter mercantil. Ahora bien, en el mismo sentido que lo hemos explicado previamente, cuando se sanciona al partido o persona fiscalizable por no rechazar la aportación, el bien jurídico tutelado sí se relaciona con la rendición de cuentas de sus finanzas (porque ha ingresado un recurso económico ilícito), pero sí se sanciona a los entes prohibidos por realizar esa aportación el bien jurídico no se relaciona con dicho bien jurídico, sino con el referido previamente (equidad en la contienda y evitar que los partidos estén sujetos a intereses privados).

- e) Por lo que hace al *incumplimiento de obligaciones de partidos políticos o agrupaciones políticas de realizar las publicaciones trimestrales o semestrales*, el bien jurídico tutelado tiende a hacer efectivo que los partidos políticos cumplan con la función de *contribuir en la formación de una opinión pública mejor informada y el fomento a la cultura democrática*. Si, derivado de esa omisión, los partidos omiten ejercer el gasto correspondiente, entonces en esta infracción el bien jurídico sí se relaciona con la materia de fiscalización, pero esta infracción es distinta a la descrita previamente (el incumplimiento de realizar publicaciones como tal, no el incumplimiento de ejercer el gasto de la publicación no realizada), la cual, como ya mencionamos, no tutela bienes jurídicos en el ámbito de fiscalización.

Como se ve, ninguno de los tipos administrativos enlistados protege bienes en materia de fiscalización, por lo que estimamos que es incorrecto que se tramiten por la UTF y, en ese sentido, consideramos que todos deben permanecer en el ámbito de competencia de la UTCE.

Cabe señalar que **el propio Acuerdo reconoce en la página 14 que las conductas enlistadas sí corresponden a la esfera competencial de la UTCE, pues no se relacionan con cuestiones atinentes a la fiscalización de los recursos sino, en palabras del Acuerdo, a “otras violaciones a la normativa electoral”.**

### **3. Falta de estudio que demuestre la expedites en los procedimientos sustanciados por la UTF**

En la página 16 del Acuerdo se afirma que, con el mismo se generará “que en plazos más breves se resuelva, en definitiva, la materia del procedimiento y la optimización de recursos materiales, financieros y humanos”, respecto a lo cual ***no advertimos que en el mismo se ofrezcan pruebas o algún tipo de estudio*** (por ejemplo, respecto al tiempo que tarda la UTCE y el tiempo esperado en el que lo resolverá la UTF) que demuestre esa hipótesis y que, desde el plano operativo (suponiendo que en el plano jurídico se sortearan





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

las problemáticas que hemos descrito en los apartados previos), pudiese justificarse el cambio de esquema competencial.

Por nuestra parte, lo que podemos advertir es que, *verbi gratia*, tratándose de la fiscalización de campañas, los procedimientos de queja u oficiosos a través de los cuales se conozcan las “nuevas” infracciones por la UTF no formarían parte del bloque que deben resolverse junto con el dictamen consolidado, pues la materia no se relaciona con los topes de gastos de campaña —lo cual, por cierto, es una prueba más que ni la materia y tampoco el bien jurídico tutelado corresponden a la materia de fiscalización—, por lo que no se tramitarían con la expedites de ese bloque de quejas de campaña.

Otro tema que nos llama la atención y que se relaciona con este tópico es el relativo a que en la página 16 se señala que (además de los procedimientos de queja y oficiosos) los dictámenes serán una vía por la que se conocerán las “nuevas” conductas, no obstante, por lo que hace a las conductas que podrían ser cometidas por cualquier persona física o moral distinta a las personas fiscalizables, al no ser personas que presentan un informe de fiscalización, se estima que el Acuerdo debió precisar que en esos casos los dictámenes no son la vía adecuada para imponer posibles sanciones, pues a través de ellos no se garantizaría plenamente el debido proceso, ya que éste no se agota en la garantía de audiencia que se pudiese otorgar a través de alguna especie de oficio de errores y omisiones a dichos sujetos.

En ese sentido, ante la incertidumbre que genera la inclusión de los dictámenes como vía para conocer de las nuevas infracciones y ante la omisión de presentar evidencia sobre una mayor expedites en los procedimientos tramitados ante la UTF, nos separamos del Acuerdo aprobado por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General del INE.

#### **4. Eliminación absoluta de medidas cautelares en las infracciones que pasan a la competencia de la UTF**

Al pasar los tipos administrativos señalados en el Acuerdo a la competencia de la UTF se está, automáticamente, ***anulando la posibilidad que se dicten medidas cautelares***, máxime si en el ámbito de fiscalización la postura mayoritaria de las y los Consejeros del Consejo General del INE ha vedado la posibilidad de dictar esas medidas precautorias.

Ahora bien, si bien es cierto que dentro del catálogo de infracciones que pasa a la competencia de la UTF no se suelen solicitar medidas cautelares e, incluso, podríamos pensar en que se antojaría difícil una solicitud por la naturaleza de las mismas, lo cierto es que, mientras esas infracciones permanezcan en el ámbito competencial de la UTCE siempre existirá la posibilidad jurídica (más allá de la fáctica) de su solicitud. Por cierto, dentro de ese



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

catálogo existe la posibilidad fáctica que, por ejemplo, tratándose de aportaciones de ente prohibido, se soliciten medidas cautelares para que se paralice el flujo de apoyo económico que a lo largo de una campaña pudiese estar aportando algún gobierno a un partido político.

Así pues, estimamos que vedar por completo la posibilidad de solicitar medidas cautelares por lo que hace a esas infracciones, implica un **retroceso** en la política normativa del INE y podría implicar una **vulneración al principio de progresividad**, pues se estarían eliminando derechos (los de solicitar medidas cautelares) que ya habían sido adquiridos por los justiciables.

#### **5. Omisión de excluir expresamente a personas respecto a las cuales el INE carece de competencia para sancionar**

El Acuerdo señala que ahora la UTF conocerá de conductas atribuibles a cualquier persona física o moral, no obstante, omite mencionar que no podría sancionarse por la vía de fiscalización a las personas morales públicas, pues en estos casos, ni siquiera la UTCE las ha sancionado, ya que la vía que establece la LGIPE es que ésta da vista para que sea el superior jerárquico el que sancione.

En relación con lo anterior, tampoco señala expresamente que la UTF carecería de atribuciones para sancionar a ministros de culto por aportaciones de ente prohibido.

Respecto a los dos casos mencionados previamente, cabría la interpretación que, si bien la UTF ahora conocerá de esas infracciones, no sancionará, sino que actuará de la misma manera en que lo hace la UTCE, esto es, limitándose acreditar la falta y a dar vista al superior jerárquico. No obstante, como el Acuerdo omite hacer algún pronunciamiento al respecto, no se garantiza el principio de certeza electoral.

Finalmente, estimamos que el Acuerdo podría estar provocando una invasión de competencia en perjuicio de los Organismos Públicos Locales Electorales (en adelante OPLE) porque, si lo que se pretende es que ahora la UTF sancione aportaciones de ente prohibido dentro de los procesos de fiscalización que lleva a cabo, habría casos en los que la competencia sería de los OPLE (por ejemplo, cuando el impacto de la conducta sea en los procesos locales y, por lo tanto, se excluya la competencia federal), por lo que si, como mencionamos el Consejo General del INE carece de facultades para delimitar la competencia entre la UTF y la UTCE, por mayoría de razón, carecería de facultades para delimitar el esquema competencial en estos casos en donde la competencia actual recae en los OPLE.

#### **6. Incongruencia interna entre el título y los resolutivos**





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

El título señala que, por medio del Acuerdo, el Consejo General del INE estaría delimitando la competencia de la UTF, lo cual es inexacto, primero porque, como ya lo mencionamos previamente, la instancia que delimita la competencia en estas materias (la contencioso-electoral y la de fiscalización) es el propio Poder Legislativo y, segundo, porque en ninguno de los resolutivos se establece la delimitación competencial, pues la parte resolutive se limita a ordenarle a la COF a que realice reformas.

Ahora bien, el Resolutivo Tercero establece que el Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación, no obstante, precisamente por lo relatado en el párrafo previo, no queda claro qué es lo que entrará en vigor, pues no se advierte que en el Acuerdo se esté delimitando la competencia. Lo cierto es que, si lo único que entra en vigor es la orden a la COF para que proceda a la modificación reglamentaria, estimamos que el Acuerdo carece de sentido, pues —con independencia que nuestra postura es que el Consejo General del INE no puede modificar el esquema competencial diseñado por la legislatura—, para empezar la COF no puede modificar los reglamentos (y esa fue la orden textual que se le dio) y, segundo, porque en dado caso, **lo que se debió hacer es llevar a cabo, por parte del Consejo General del INE, las reformas reglamentarias que se consideraran pertinentes.**

## 7. Omisión de reuniones de trabajo

Un aspecto adicional que queremos señalar se refiere a la omisión de realizar reuniones de trabajo con las oficinas de las y los Consejeros Electorales del Consejo General del INE, así como de las representaciones partidistas y de las y los Consejeros Legislativos para discutir las razones antes mencionadas.

El proyecto de Acuerdo preliminar se envió vía correo electrónico por parte de la UTF el 20 de marzo del 2021 y se presentó en la Primera Sesión Extraordinaria Urgente de Comisiones Unidas de Fiscalización y Quejas y Denuncias, convocada para el 22 de marzo de este año. En dicha sesión se consideró devolver el proyecto de Acuerdo para que la UTF y la UTCE analizarán con mayor detenimiento cada una de las implicaciones de la delimitación de competencia.

A partir de entonces, hasta el 5 de agosto del 2021 se volvió a enviar la propuesta de proyecto de Acuerdo para ser aprobado por unanimidad de las Comisiones Unidas de Fiscalización y Quejas y Denuncias el 9 de agosto del presente, sin que en ningún momento se realizaran reuniones de trabajo con oficinas de partidos políticos ni de las y los Consejeros Electorales del Consejo General del INE.

Lo anterior, sin duda demerita el diálogo, el análisis y la colaboración, no transparenta la discusión ni fortalece las decisiones del colegiado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

Por las razones expuestas, de manera respetuosa, emitimos el presente **VOTO PARTICULAR**.

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
CONSEJERO ELECTORAL**

**NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA  
CONSEJERA ELECTORAL**



