

INE/CG1431/2021

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

G L O S A R I O

CG	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización

A N T E C E D E N T E S

- I. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la LGIPE, en la que, entre otras cuestiones, se reguló la creación y funcionamiento de la UTF y de la UTCE, delimitándose sus atribuciones y ámbitos de competencia.
- II. En sesión extraordinaria de diecinueve de septiembre de dos mil catorce, el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG264/2014, mediante el cual se expidió el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el cual fue modificado a través de los Acuerdos INE/CG1048/2015, INE/CG319/2016 e INE/CG614/2017. Asimismo, en sesión de siete de octubre de dos mil catorce, el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG91/2014, por el que se emitió el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que abroga al anterior publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de septiembre de dos mil once, el cual fue modificado a través del Acuerdo INE/CG407/2017, en sesión extraordinaria de ocho de septiembre de dos mil diecisiete.

- III. En la Primera Sesión Extraordinaria de Comisiones Unidas de Fiscalización y Quejas, el 9 de agosto de 2021, se aprobó por votación unánime de los Consejeros Electorales, integrantes de la Comisión de Fiscalización y Quejas y Denuncias, las Consejeras Electorales, Dra. Adriana Margarita Favela Herrera, Dra. Carla Astrid Humphrey Jordán y Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez y los Consejeros Electorales, Dr. Ciro Murayama Rendón, Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona y el Mtro. Jaime Rivera Velázquez.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. COMPETENCIA DEL INE PARA LA EMISIÓN DEL PRESENTE ACUERDO

Los artículos 41, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo de la CPEUM; 29 y 30, numeral 2, de la LGIPE, establecen que el INE es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en materia electoral e independiente en sus decisiones y funcionamiento, el cual se rige en su actuación por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género.

Además, atento a lo previsto por los artículos 5 y 6, numeral 2 de la LGIPE, así como 5 de la LGPP, corresponde al INE la aplicación e interpretación de la normativa electoral, así como disponer lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas en materia electoral. De igual forma, el inciso jj) del numeral 44 del ordenamiento jurídico citado en primer término, establece que el CG del INE dictará los Acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la ley.

SEGUNDO. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A partir de lo previsto en el artículo 1, párrafo 1, en relación con el diverso 2, numeral 1, inciso XXIII, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, desde la creación del INE y hasta la fecha, se ha considerado que los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización tramitados y sustanciados por la UTF se circunscriben a las conductas expresamente previstas en la normativa en materia de fiscalización, las cuales puedan ser atribuibles o

cometidas por los sujetos expresamente señalados en dichos preceptos reglamentarios.

Esta interpretación literal, ha provocado que cuando se encuentran probables responsables de infracciones a la normativa electoral, distintos a los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, personas precandidatas, candidatas, aspirantes y candidaturas independientes, organizaciones que realizan observación electoral y organizaciones de la ciudadanía que pretenden constituirse como Partidos Políticos Nacionales, cuyo origen se vincula con la materia de fiscalización, se dé vista a la Secretaría Ejecutiva del INE para que la UTCE inicie los procedimientos administrativos sancionadores, de manera paralela o en momentos posteriores, para investigar conductas infractoras.

Así, a partir de una reflexión que realiza este CG, a la forma en que se ha interpretado y aplicado la normativa reglamentaria respecto de la materia antes enunciada, se concluye que esta resulta disfuncional con el modelo integral previsto en la LGIPE para el ejercicio de la potestad sancionadora del INE, toda vez que se rompe con el principio de concentración procesal del régimen sancionador electoral. Por ello, es necesario que este CG dé claridad respecto de la manera como ejercerá su potestad sancionadora, a fin de evitar la división de la contienda de la causa y con ello, alcanzar la integralidad del régimen sancionador electoral.

TERCERO. POTESTAD SANCIONADORA DEL INE

En materia electoral, el INE es una de las autoridades administrativas a quien le corresponde ejercer el "*ius puniendi*" o potestad sancionadora del Estado.

La potestad sancionadora del INE se encuentra establecida y regulada, en su conjunto en los artículos 41, Base III, Apartado D, Bases IV, último párrafo, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, Apartado C, último párrafo, de la CPEUM; 44, numeral 1, inciso aa), 102, numeral 2; 103; 191, numeral 1, inciso g); 192, numeral 1, inciso b); 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso k); 440 a 477 de la LGIPE así como en los Reglamentos de Quejas y Denuncias del INE; de Fiscalización; de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género; de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Entre las vías procesales que ha dispuesto el orden jurídico nacional para asegurar que se cumplan las disposiciones aplicables a la materia electoral, se encuentran diversos procedimientos sancionadores, los cuales se tramitan y sustancian por dos áreas del INE: la UTCE y la UTF.

A la primera, le compete tramitar y sustanciar los procedimientos ordinarios y especiales sancionadores, así como los de remoción de Consejeras y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales. A la segunda, la tramitación y sustanciación de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, así como llevar a cabo la revisión de los informes anuales, de precampaña, del periodo para la obtención del apoyo de la ciudadanía, campaña, entre otros.

Como se puede apreciar, el régimen sancionador electoral tiene como finalidad reprender e inhibir la transgresión de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en materia electoral y, como propósito, disuadir a todos los sujetos de derecho de incurrir en infracciones a la normativa comicial en el futuro.

No obstante, debe precisarse que las vías procesales o los tipos de procedimientos sancionadores tienen claras distinciones muy específicas, como son las normas sustantivas cuyo incumplimiento sancionan; las áreas encargadas de su tramitación; la fuente de las obligaciones cuyo desacato también se sanciona; así como los entes que pueden ser sujetos a dichas obligaciones y, particularmente, su grado de especialización.

En ese sentido, los procedimientos administrativos sancionadores a través de los cuales el INE ejerce la potestad sancionadora, no están limitados a los asuntos contenciosos a cargo de la UTCE, sino que la competencia también se distribuye también entre los asuntos a cargo de la UTF.

CUARTO. ESQUEMA COMPETENCIAL

Para efectos ilustrativos del presente Acuerdo, resulta relevante analizar el modelo y esquema competencial de los procedimientos sancionadores (ordinario y especial) a cargo de la UTCE y el procedimiento sancionador en materia de fiscalización competencia de la UTF.

1. Procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la UTCE

Los procedimientos administrativos sancionadores, se instauran dentro y fuera de los procesos electorales para investigar y, en su caso, sancionar, la comisión de conductas infractoras a la normativa electoral, con excepción de aquellas en materia de fiscalización y de remoción de las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, al establecer la Ley respecto de estas últimas una vía específica y distinta.

Por regla general, cuando las infracciones se cometen dentro de un Proceso Electoral, tienen incidencia en éste o están vinculadas con las reglas sobre el uso de los tiempos del Estado en radio y televisión o con violencia política en contra de las mujeres por razón de género, el asunto se tramita a través del **procedimiento especial sancionador**. En este caso, la UTCE sustancia el asunto, la Comisión de Quejas y Denuncias resuelve lo inherente a las medidas cautelares y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resuelve, en el fondo, si se acredita o no la infracción y, en su caso, determina la culpabilidad y responsabilidad de los sujetos, así como la sanción a imponer.

Cualquier otra conducta diferente a los supuestos mencionados, pero que implique la posible infracción de la normativa electoral se tramita a través del **procedimiento ordinario sancionador**. En este tipo de procedimiento, la UTCE tramita y sustancia, la Comisión de Quejas y Denuncias resuelve lo relativo a las medidas cautelares y aprueba los proyectos de resolución a fin de que sea el Consejo General del INE quien resuelva en el fondo, si se acredita o no la infracción y, en su caso, determina la culpabilidad y responsabilidad de los sujetos, así como la sanción a imponer.

Estos procedimientos tienen fundamento en el Título Primero del Libro Octavo de la LGIPE denominado “DE LOS REGÍMENES SANCIONADOR ELECTORAL Y DISCIPLINARIO INTERNO” (artículos 440 a 477), así como en el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE y en el Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

2. Procedimiento en materia de fiscalización competencia de la UTF

La potestad sancionadora del INE en materia de fiscalización tiene una forma distinta; por un lado, se ejerce como parte de la culminación del procedimiento de fiscalización a través del cual se auditan los recursos de los sujetos obligados.

El proceso de auditoría de los recursos de los partidos políticos, concluye con los dictámenes consolidados (de ingreso y gastos de los Partidos Políticos Nacionales y locales –anuales, de precampaña y de campaña-) y las respectivas resoluciones derivadas de dichos dictámenes, en las cuales, a partir de las conclusiones emitidas en los dictámenes consolidados, el Consejo General determina la existencia de infracciones a las reglas de fiscalización, así como la culpabilidad y responsabilidad de los sujetos y, en su caso, las sanciones que deben aplicarse.

Cabe señalar, que tanto las personas físicas como las morales que tienen relaciones comerciales con los partidos políticos forman parte de los sujetos vinculados en los procedimientos de fiscalización, tal y como se desprende del artículo 3, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Por otra parte, la potestad sancionadora del INE en materia de fiscalización se ejerce también a través de los procedimientos sancionadores. Estos procedimientos se siguen en forma de juicio; son tramitados y sustanciados por la UTF para investigar posibles conductas infractoras a las reglas de fiscalización previstas tanto en la legislación nacional, como en los Reglamentos, Lineamientos y acuerdos emitidos para regular dicha materia. La Comisión de Fiscalización aprueba los proyectos de resolución y los remite al Consejo General para su resolución con la finalidad de concluir el procedimiento, en el cual se determina la existencia o no de la conducta infractora y, en su caso, la culpabilidad y responsabilidad de los sujetos y la sanción respectiva.

Los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización se sustentan, esencialmente, en los artículos 191, párrafo 1, inciso g); 162, párrafo 1, inciso b); 196, párrafo 1, y 199, numeral 1, inciso k), de la LGIPE, y en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Lo relevante para el caso, es que en ambos procedimientos en materia de fiscalización a través de los cuales el INE ejerce la potestad sancionadora, ha prevalecido la interpretación gramatical, en el sentido de que dichos procedimientos

sancionadores únicamente se instruyen para investigar y, en su caso, sancionar, hechos y conductas antijurídicas cuando éstas sean atribuibles o cometidas por las **personas obligadas** es decir, los **partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, personas aspirantes, precandidaturas, candidaturas, candidaturas independientes, organizaciones de la ciudadanía que pretenden constituirse como Partidos Políticos Nacionales.**

Para mayor claridad, a continuación, se transcriben los artículos 1, párrafo 1, y 2, numeral 1, fracción XXIII, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, a partir de los cuales se ha sostenido la interpretación de que solo pueden ser vinculados a la potestad sancionadora del INE, en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, los sujetos obligados reconocidos expresamente en dicho reglamento.

“Artículo 1. Ámbito y objeto de aplicación

*1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la **tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización**, entendiéndose como tales, las quejas o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.*

Artículo 2. Glosario

1. Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

I...

XXIII. Sujetos obligados: Partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes.

(...)”

De esta forma, cuando en los asuntos a cargo de la UTF surgen hechos que pueden tipificar alguna infracción en materia de fiscalización, los cuales directamente no son atribuibles a las personas obligadas descritas con anterioridad, se procede a dar vista a la Secretaría Ejecutiva para que esos mismos hechos se conozcan a través de alguno de los procedimientos administrativos sancionadores (ordinario o especial) cuyo trámite y sustanciación corresponde a la UTCE.

Asimismo, se ha interpretado que, tratándose de conductas que están establecidas dentro del citado Libro Octavo de la LGIPE y no están previstas expresamente en los ordenamientos jurídicos sobre fiscalización, deben sustanciarse y tramitarse mediante el procedimiento ordinario o especial sancionador, no obstante que dichas conductas hayan surgido o guarden relación con asuntos que versan sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los sujetos obligados, o sobre obligaciones reguladas en Lineamientos respecto de personas distintas a sujetos expresamente señalados como obligados en el citado Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Lo anterior torna patente que, a efectos de transitar hacia una concentración de competencia, resulta imperativa la modificación a los Reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización, a fin de ampliar el espectro de sujetos obligados en la materia, pues en este punto temporal, toda aquella persona que no se encuentre compelida a presentar un informe de ingresos y gastos, o no se encuentre inscrito en el padrón de proveedores, adolece de la calidad de persona obligada. Esto es, no existe un destinatario de la norma respecto de quien pueda analizarse si se actualiza o no hipótesis de hecho alguna, así como su consecuencia de derecho.

QUINTO. ASISTEMATICIDAD Y DISFUNCIONALIDAD DE LA INTERPRETACIÓN GRAMATICAL EXPLICADA

Como se analizó con anterioridad, la potestad sancionadora del INE y de la Sala Especializada del TEPJF se ejerce por varias vías procesales, entre las que se encuentran los procedimientos administrativos sancionadores que tramita y sustancia la UTCE y los procedimientos en materia de fiscalización de los que conoce la UTF.

La UTF es el área responsable de realizar el procedimiento de auditoría, además de elaborar el Dictamen Consolidado y el respectivo Proyecto de Resolución, en el cual se analizan las infracciones cometidas; se determina sobre la culpabilidad y responsabilidad de los sujetos y se propone la sanción correspondiente. Asimismo, es la responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos en la materia y formular los proyectos de resolución que conoce la Comisión de Fiscalización, quien se encarga de supervisar, de manera permanente, la sustanciación de los

procedimientos respectivos y conocer de los proyectos de resolución correspondientes, previo análisis y aprobación definitiva del CG del INE.¹

Debe resaltarse que a partir de la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014, los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización alcanzaron una importancia significativa. Además de verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, la función fiscalizadora extendió su actuación al supervisar el cumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de dichas obligaciones respecto de las personas obligadas en una magnitud ya no solo federal sino nacional, esto es, se transitó de la fiscalización únicamente de las candidaturas federales a la fiscalización de las candidaturas federales y locales, sumando a los partidos políticos con acreditación local; es decir, bajo el esquema nacional.²

En la exposición de motivos de dicha reforma, se estableció que:

Uno de los principales cambios es regresar las funciones de fiscalización al órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral: el Consejo General, a través de una comisión temporal en la materia.

Esa modificación permite que el órgano de dirección superior se involucre en todas las etapas del proceso y no se limite a pronunciarse sobre el Dictamen Consolidado que se le presente. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos interviene desde la elaboración del reglamento correspondiente y de los Lineamientos que los OPLES están obligados a observar, hasta la revisión de los resultados de los informes de los partidos y de las auditorías que se apliquen.

La expedición de esta Ley General, sin embargo, no significa un comienzo a partir de cero, sino que es el resultado de construir sobre lo que ya tenemos y que ha resultado efectivo. Por ello, la Unidad de Fiscalización no desaparece, puesto que

¹ Artículo 5, párrafos 1 y 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

² Artículo 287 del Reglamento de Fiscalización del INE que dice: [...] 1. El procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que en materia de financiamiento y gasto imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones, de conformidad con la Ley de Partidos, Ley de Instituciones, el Reglamento y demás disposiciones aplicables. 2. La Comisión, a través de la Unidad Técnica, ejercerá las facultades de fiscalización mediante los procedimientos de revisión de informes de sujetos obligados y la tramitación y sustanciación de procedimientos administrativos sancionadores.

*la existencia de un cuerpo técnico es imprescindible en un asunto tan complejo como el que se refiere. **La Ley únicamente redefine las responsabilidades de la Unidad para garantizar que ésta brinde el soporte adecuado para la toma de decisiones de los cuerpos directivos.***

La Unidad de carácter técnico – cuyo director general es electo por las dos terceras partes del Consejo General del Instituto – presenta a la Comisión de Fiscalización el proyecto de Reglamento en la materia, los resultados, las revisiones integrales de los informes de partidos y candidatos independientes (trimestrales, anuales, de precampañas o de campañas, según sea el caso), los proyectos de Lineamientos de contabilidad homogéneos para cada tipo de elección y, en general, toda la información y documentación que permita tanto a la Comisión como al Consejo General, pronunciarse sobre los hechos con los argumentos necesarios.

Otra modificación de suma importancia que se contiene en la presente Ley General es la que, de acuerdo con los cambios constitucionales, obliga a los Organismos Públicos Locales en Materia Electoral a circunscribir sus actividades fiscalizadoras a los Lineamientos que el Consejo General del INE emita, para las elecciones locales. Además, los OPLES podrán apoyarse en la autoridad electoral central con el fin de superar trabas de carácter competencial.

En suma, acorde con el sistema, tanto las resoluciones emitidas respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los respectivos informes, como las emitidas en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, **son la vía específica para que las autoridades especializadas en esa materia**, den cauce a las faltas relacionadas con la materia de fiscalización de los sujetos que intervienen como responsables y obligados a cumplir las reglas establecidas en la normativa electoral.

No obstante, por la interpretación literal que se ha sostenido respecto de las posibles conductas infractoras cometidas por personas físicas o morales distintas a los sujetos obligados expresamente mencionados en los artículos reglamentarios transcritos, entre los que se encuentra, proveedores, aportantes, empresas, entre otros, se ha dado vista a la Secretaría Ejecutiva para que la UTCE inicie procedimientos administrativos sancionadores para conocer de faltas electorales respecto de dichas conductas.

Esta forma de proceder ha generado una disfuncionalidad en el modelo sancionador electoral, porque rompe con el principio de concentración procesal, al separar la investigación de los mismos hechos infractores a un momento posterior. Al respecto debe tenerse en consideración, que el procedimiento administrativo sancionador se siga con las formalidades del debido proceso, lo cual implica que le sean aplicables los principios procesales generales. En esa medida, el principio de concentración procesal implica que se reúnan los actos procesales, para que de manera pronta y expedita se pueda decidir el asunto, sin dilaciones procesales y sin escindir la investigación de la causa.

La potestad sancionadora concedida al INE se ejerce por diferentes vías procedimentales, como se señaló anteriormente, pero es claro que el procedimiento administrativo sancionador que se siga precisa de ser integral, sistemático y armónico a fin de decidir, en un mismo momento, sobre la acreditación de las conductas infractoras, la culpabilidad, responsabilidad y, en su caso, sanción, respecto de todos los sujetos que se identifican como posibles responsables y conforme a la valoración de los hechos, las pruebas y los alegatos presentados por las partes, en el mismo momento procesal.

En efecto, en el Libro Octavo de la LGIPE se regulan dos tipos de regímenes: el sancionador electoral y el disciplinario interno.

En el Título Primero, de dicho libro, se establecen las reglas generales que se deben prever en las leyes electorales locales para la regulación de los procedimientos sancionadores. En el Capítulo I de dicho título, se prevé, de forma general, lo inherente a las faltas, las conductas sancionables, los sujetos y las sanciones y, posteriormente, se desglosan las conductas infractoras por cada uno de los sujetos.

Se aprecia que, en esos catálogos de conductas infractoras, se prevén tipos administrativos respecto de todas las materias que les son aplicables a cada una de las personas reguladas. Así, por ejemplo, en el catálogo genérico de infracciones atribuibles a los partidos políticos se refiere a violaciones relacionadas con las materias de fiscalización, radio y televisión, precampaña, campaña transparencia, obligaciones generales en cuanto al desahogo de requerimientos y también se incluye el tipo abierto, esto es, la comisión de cualquier otra falta.

Lo mismo acontece respecto a las infracciones que pueden cometer las personas aspirantes, precandidatas y candidatas a cargos de elección popular, ya sea por la vía de partidos o la independiente.

Para el tema que nos ocupa, resalta la regulación general respecto a las infracciones en que pueden incurrir las personas físicas o morales. Sobre este aspecto, en el catálogo se integra las infracciones relacionadas con las materias de fiscalización (artículo 447, numeral 1, inciso a), contratación de propaganda en radio y televisión, omisión de proporcionar documentación o información al Registro Federal de Electorales, entre otras.

Con posterioridad, en el mismo capítulo I, se delimita el catálogo de sanciones aplicables a los sujetos regulados.

Ahora bien, las reglas generales respecto de los procedimientos sancionadores relacionados con la remoción de las y los consejeros de los OPLES se encuentran previstas en el Libro Tercero, Título Segundo, Capítulo IV, mientras que en materia de fiscalización se encuentran reguladas en el Libro Cuatro, Título Segundo, Capítulos III, IV y V, así como en el Libro Séptimo, Título Quinto de la LGIPE y en la LGPP.

A su vez, el INE ha ejercido la facultad reglamentaria respecto de cada una de las vías por las que se ejerce la potestad sancionadora.

Como se aprecia, con excepción del procedimiento para remoción de las y los Consejeros de los OPLES, respecto del cual los sujetos regulados y el tipo de sanción han sido delimitados tanto en la LGIPE como por la interpretación del TEPJF. La lectura sistemática de las disposiciones que regulan la potestad sancionadora del INE en las diferentes materias, encuentra una base común en el Capítulo I del Título Primero del Libro Octavo de la LGIPE y las particularidades en el desarrollo específico de su regulación y en los distintos Reglamentos y Lineamientos que al efecto ha emitido el INE como desarrollo de lo estipulado en las regulaciones de cada materia.

Con base en las premisas expuestas, si se atiende a la interpretación gramatical y sistemática de lo previsto en los artículos 192, numeral 1; 196, numeral 1; 199, numeral 1; así como 428 de la LGIPE, se observa que la UTF, en el ejercicio de sus

facultades, puede advertir, sustanciar y determinar de manera integral procedimientos y quejas en materia de fiscalización, de toda conducta imputable o atribuible a cualquier persona física o moral, que verse sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento, ya sea público o privado y respecto de las reglas desarrolladas por el INE en ejercicio de su facultad reglamentaria, así como a través de todos los tipos de informes revisados por la misma.

En esa virtud, es claro que la interpretación que se ha dado a este modelo no ha sido integral, ni sistemática, particularmente en lo referente a las **personas obligadas y a las conductas originadas o relacionadas con la materia de fiscalización**, como se explica enseguida.

- a) **Personas obligadas.** Como se dijo, la instauración de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización se ha limitado única y exclusivamente a los sujetos que expresamente establece el reglamento respectivo, sin considerar la relación procesal de las partes que intervienen en el mismo.

- b) **Conductas originadas o relacionadas con la materia de fiscalización.** Ciertas conductas, a pesar de que provienen de los dictámenes consolidados y resoluciones emitidas respecto a la fiscalización de los recursos, no se conocen dentro de ese ámbito de competencia, sino mediante procedimientos administrativos sancionadores que son competencia de la UTCE, bajo el argumento de que están previstas en el catálogo general que se incluye en el Libro Octavo de la LGIPE.

Esta situación ha provocado que este CG, al pronunciarse sobre los dictámenes consolidados y al resolver los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización -previamente sustanciados por la UTF- dé vista para que, a través de los procedimientos administrativos sancionadores (ordinario o especial), se investiguen y, en su caso, sancionen hechos o conductas derivadas o surgidas en la esfera de la función fiscalizadora del INE.

Esto es, si de las actividades y procedimientos a cargo de la UTF cuyo pronunciamiento o resolución recae en el CG, derivan o se advierten posibles

conductas antijurídicas atribuibles a sujetos no establecidos de manera directa en las disposiciones reglamentarias en materia de fiscalización, o bien, infracciones no contempladas expresamente en la normativa que rige a esa materia, el CG ha determinado dar vista a la UTCE, para que sea esta área la encargada de la sustanciación de los procedimientos sancionadores respectivos, no obstante, estar originalmente vinculadas con causas de fondo o procesales en materia de fiscalización.

A partir de esta interpretación, la UTCE ha instaurado procedimientos administrativos sancionadores –surgidos o derivados de funciones fiscalizadoras del INE-, siendo la materia central de estos procedimientos las siguientes:

- Omisión de personas físicas o morales, privadas o públicas de dar respuesta a requerimientos formulados por la UTF o entregar información falsa, que tengan relación con las operaciones que realicen con las personas obligadas.
- Aportación o manejo de información indebida relacionada con el Sistema Integral de Fiscalización, por parte de los responsables de finanzas de los partidos políticos y candidaturas independientes.
- Aportación de ente prohibido.
- Omisión de los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores de incorporar identificadores (ID-INE) en espectaculares.
- Incumplimiento de obligaciones de partidos políticos o agrupaciones políticas nacionales de editar las publicaciones de carácter trimestrales o semestrales.

Como se adelantó, este modelo de selección de vías para conocer de faltas en materia electoral relacionadas con aspectos fiscalizadores es disfuncional y asistemático porque provoca que **la UTF no conozca e investigue de forma integral, completa y en el mismo momento procesal, conductas que corresponden a su ámbito competencial por materia**, provocando que esas funciones las asuma otro órgano del INE no especializado, mediante una vía procesal distinta y en un momento posterior.

En efecto, el régimen administrativo sancionador electoral se caracteriza y define, entre otras cuestiones, por la división de competencias por materia: fiscalización de recursos (a cargo de la UTF), y otras violaciones a la normativa electoral (a cargo

de la UTCE), por lo que, si dentro de las funciones y procedimientos de fiscalización, se advierten conductas posiblemente contraventoras de la ley surgidas o relacionadas con esa materia, **debe ser la autoridad fiscalizadora quien se haga cargo, de manera integral de dichas cuestiones**, con el propósito de resolver los asuntos de manera conjunta, pronta, expedita, así como en el mismo momento procesal, los asuntos, a fin de armonizar los principios y bienes jurídicos protegidos en cada materia y evitar resoluciones que por el desfase procesal en la investigación puedan resultar contradictorias.

Lo anterior se corrobora a partir de una interpretación funcional, porque con ello se dota de la congruencia y efectividad necesarias a los principios que rigen los procedimientos administrativos sancionadores, entre los que se encuentran el de concentración, entendido como aquél que exige que las actuaciones procesales se realicen lo más próximas entre sí, a ser posible en un solo acto, y que la sentencia se dicte en el plazo más breve posible y, de esta forma, que se tenga una visión global y no fraccionada del proceso.

En lo que al presente caso atañe y de conformidad con la anterior definición, el propósito total de dicho principio jurídico, atiende precisamente a que la autoridad que conozca de un procedimiento, ya sea derivado de la presentación de un escrito de queja, del inicio de un procedimiento oficioso (como consecuencia de una vista realizada por otra autoridad, o del mandato del mismo en algún Dictamen Consolidado), o bien dentro del marco de la revisión de los diversos informes, la UTF sea quien sustancie, además de las cuestiones principales que deban ser definidas en la materia del procedimiento, las accesorias que se presenten, -entendida también como la responsabilidad de todos los sujetos que intervienen en la comisión de un hecho o acto antijurídico- pues con esa forma de proceder, la autoridad resolutora tiene una visión completa y no dividida de la materia del procedimiento.

En resumen, con la interpretación integral que se presenta se evita: a) la división de la contienda de una causa en perjuicio del mejor conocimiento que puede proporcionar la vista conjunta de todas las cuestiones encontradas durante la investigación, en su individualidad y correlación; b) una mayor extensión en la prosecución de la causa, así como el incremento de procedimientos sancionadores derivados de un mismo hecho o hechos posiblemente ilícitos; c) la posibilidad de resoluciones incompletas o bien, contradictorias por el desfase procesal. Además,

genera que en plazos más breves se resuelva, en definitiva, la materia del procedimiento y la optimización de recursos materiales, financieros y humanos, al concentrar la sustanciación de procedimientos relacionados con una causa en una sola área del INE.

A este respecto, resulta orientador el criterio jurisprudencial **5/2004** sostenido por el TEPJF de rubro: **CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN**³, en el cual, la propia jurisdicción se ha decantado sobre la importancia que reviste el *principio de concentración* en los procedimientos vinculados con la materia electoral.

SEXTO. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN REGLAMENTARIA

A fin de dotar de sistematicidad y funcionalidad al modelo competencial atinente a los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, se considera necesario y justificado modificar la normativa reglamentaria en materia de fiscalización, a fin de que:

Se establezca, de manera expresa, que los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, y la revisión de los informes presentados ante la UTF, y los dictámenes consolidados y resoluciones que se emiten como resultado de dicha revisión, son la vía jurídica para la tramitación **de toda conducta o hecho** relacionado o que verse sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento imputable o atribuible a **cualquier persona jurídica (física o moral)**.

Esto es, deberá ampliarse el catálogo de personas obligadas en materia de fiscalización a efecto de que se consideren como destinatarios adicionales de la norma, a toda persona física y moral que tenga injerencia alguna en la consecución del principio de rendición de cuentas respecto de los sujetos obligados primigenios en la materia.

³ Consultable en la siguiente dirección electrónica:
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2004&tpoBusqueda=S&sWord=%20principio%20de%20concentraci%c3%b3n>

- De este modo, deberán realizarse las adecuaciones respectivas en las porciones normativas correspondientes al Reglamento de Fiscalización y al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, a fin de que a través de los diversos procesos a cargo de la UTF, es decir, los procedimientos sancionadores oficiosos y de queja en materia de fiscalización, y revisión de los diversos informes de ingresos y egresos presentados por las personas obligadas, se conozcan y tramiten los procedimientos o causas relacionadas con esa materia, como son, la omisión de dar respuesta a requerimientos formulados por la UTF o entregar información y/o documentación falsa; aportación o manejo de información indebida relacionada con el Sistema Integral de Fiscalización; aportación de ente prohibido; omisión de los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores de incorporar identificadores (ID-INE) en espectaculares; el incumplimiento de obligaciones de partidos políticos o agrupaciones políticas nacionales de realizar publicaciones trimestrales o semestrales.

Lo anterior, en el entendido de que los asuntos actualmente en sustanciación por parte de la UTCE surgidos o derivados de vistas cuyo origen fueron asuntos de fiscalización continuarán por esa vía jurídica, a fin de no afectar el principio de certeza ni afectar los tiempos y avances procesales de los mismos (asuntos que se precisan en el anexo de este Acuerdo).

Con base en las consideraciones expuestas y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Bases II, penúltimo párrafo; y V, Apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo de la CPEUM; 190, párrafo 2; 192, numeral 1, incisos a) y d); 196, 459, párrafo 1; 464 y 469, de la LGIPE, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se instruye a la Comisión de Fiscalización para que, con base en las razones y argumentos de este Acuerdo, proceda, una vez concluido el Proceso Electoral Federal y Locales concurrentes 2020-2021, a la modificación reglamentaria que corresponda, a fin de que las conductas relacionadas con esa materia sean tramitadas y resueltas por la vía del procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

SEGUNDO. Los procedimientos ordinarios sancionadores actualmente en sustanciación por parte de la UTCE deberán seguir su trámite por esa vía jurídica.

TERCERO. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 11 de agosto de 2021, por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**